



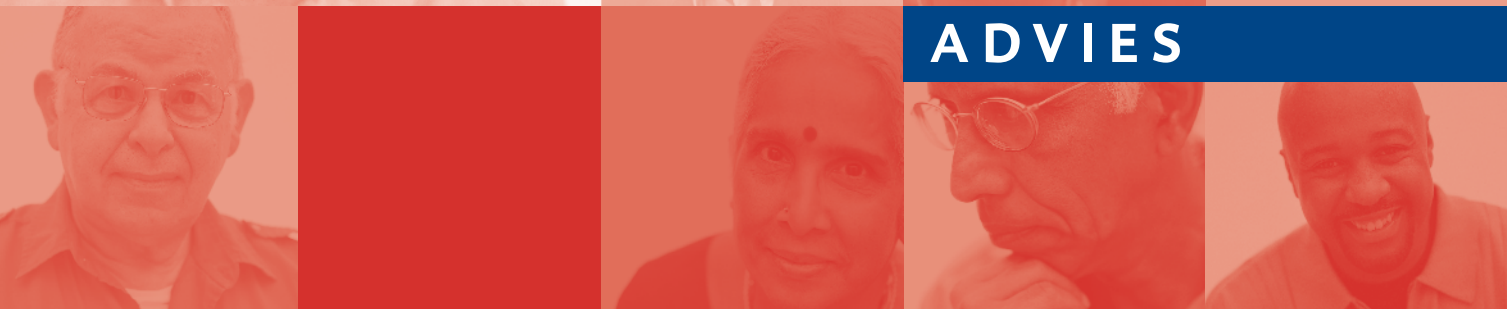
Verloren tijd

ADVIES OVER DAGBESTEDING IN DE OPVANG VOOR VREEMDELINGEN



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES



Verloren tijd

**ADVIES OVER DAGBESTEDING IN DE OPVANG VOOR
VREEMDELINGEN**

Lost time
Summary at page 81

DEN HAAG, MAART 2013

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien leden. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Verloren tijd', uitgebracht
aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2013

Advieskenmerk: 36•2013, maart 2013
ISBN 978-90-8521-058-0

Op 5 april 2013 verhuist de Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken naar:

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Tel: 070 370 4300
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Twitter: @ACVZ_advies

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan **Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon **Drs. A.C. Vergeer**
doorkiesnummer **070 – 370 8016**
datum **22 maart 2013**
ons kenmerk **ACVZ/ADV/2013/006**
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp **Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen**

Geachte heer Teeven,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u haar advies 'Verloren tijd' aan. In dit advies geeft de commissie antwoord op de vraag hoe de mogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang om activiteiten te ondernemen zich verhouden tot de doelstellingen van het opvangbeleid. Hiertoe heeft de commissie gesproken met betrokken organisaties en heeft zij gesprekken gevoerd met vreemdelingen die in de opvang verblijven of hebben verbleven. Onder 'opvang' worden in het advies asielzoekerscentra, de vrijheidsbeperkende locatie en gezinslocaties verstaan.

De bezetting van de totale opvang is de laatste jaren afgenomen, maar een niet te verwaarlozen aantal vreemdelingen verblijft nog altijd langdurig in de opvang. Voor de meeste van hen is nietsdoen de dagelijkse praktijk. Dit leidt ertoe dat velen van hen hun situatie als uitzichtloos (gaan) beschouwen en dat ze na verloop van tijd niet langer bij machte zijn na te denken over mogelijkheden om verandering in hun situatie te brengen. Naarmate hun verblijf in de opvang langer duurt, neemt hun passiviteit toe. Uiteindelijk raakt een deel van hen gehospitaliseerd.

Het ontbreken van mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen, met name in de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties, ondermijnt de gezondheid van de bewoners en bemoeilijkt het werk van de betrokken organisaties.

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL Den Haag

www.acvz.org



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Naarmate de periode van inactiviteit langer duurt, wordt het steeds ingewikkelder vreemdelingen weer in beweging te krijgen. Dit draagt niet bij aan één van de doelstellingen van het opvangbeleid, namelijk dat vreemdelingen effectief kunnen meewerken aan hun asielpcedure of vertrek.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat naast de passiviteit ook de ervaren verblijfsonzekerheid van invloed is op de gezondheid en activiteit van vreemdelingen en de mate waarin zij in staat zijn na te denken over en werk te maken van hun toekomst. Daarom beveelt de commissie aan gedurende een proefperiode van een aantal jaren de mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen te vergroten en de resultaten van deze proef door middel van een evaluatie in kaart te brengen.

De maatregelen zien onder meer op betere voorlichting, het ruimer invullen van het in de Rva 2005 neergelegde recht op educatie, ontwikkeling en deelname aan recreatieve activiteiten en de materiële toepassing hiervan op vreemdelingen die in de vrijheidsbepalende locatie of een gezinslocatie verblijven, het aanbieden van een aantal kortlopende vaardigheidstrainingen die aansluiten bij het verwachte toekomstbeeld, een betere facilitering door het bieden van vrije en onbeperkte toegang tot internet, het inrichten van specifieke studieruimtes en het verplaatsen van het tijdstip voor de inhuurregistratie in de vrijheidsbepalende locatie en de gezinslocaties.

De commissie gaat ervan uit dat deze maatregelen de gezondheid van vreemdelingen in de opvang ten goede komt en dat ze hospitalisatie kunnen tegengaan. Zij sluit niet uit dat de financiële kosten van deze proef worden geneutraliseerd en wellicht worden overtroffen door de opbrengsten die uitgaan van deze preventieve werking. Tegelijkertijd verwacht ze dat dit ook tot gevolg heeft dat de zelfredzaamheid van vreemdelingen in de opvang wordt bevorderd en dat ruimte bij de bewoners ontstaat om meer dan nu gericht te kunnen nadenken over het verdere verloop van hun toekomst. Dit zou de effectiviteit van het beleid kunnen vergroten, of het nu gaat om inburgering na toelating, of (zelfstandig) vertrek na afwijzing. De evaluatie van het voorgestelde proefproject moet uitwijzen of dit ook daadwerkelijk zo is, en wat de resterende invloed is van de onzekerheid over de toekomst die kan blijven bestaan.

Tot een nadere toelichting is de ACVZ graag bereid.

Hoogachtend,

de voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert

de secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	8
HOOFDSTUK 1	
Inleiding	13
1.1 Achtergrond van het advies	13
1.2 Adviesvragen	14
1.3 Onderzoeksafbakening en –methodiek	15
1.4 Leeswijzer	16
HOOFDSTUK 2	
De opvang	19
2.1 Juridisch kader	19
2.2 Organisatie van de opvang	24
2.3 Instroom, uitstroom, bezetting, verblijfsduur en leeftijdsopbouw in de opvang	27
HOOFDSTUK 3	
Dagbesteding in de opvang	31
3.1 Quicksan literatuur	31
3.2 Uitkomst van gesprekken met medewerkers van betrokken organisaties	35
3.3 Vreemdelingen in de opvang over hun dagbesteding	41
HOOFDSTUK 4	
Beschouwing en aanbevelingen	51
4.1 Beschouwing	51
4.2 Aanbevelingen	56
BIJLAGEN	
Lijst van geraadpleegde instanties en geïnterviewde vreemdelingen	61
Instroom, uitstroom, bezetting, verblijfsduur en leeftijdsopbouw in de opvang	65
Gebruikte afkortingen	71
Literatuuroverzicht	73
Overzicht van uitgebrachte adviezen	77
SUMMARY	81

Samenvatting

Verloren tijd

Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen

Uitgangspunt van het Nederlandse opvangbeleid voor vreemdelingen is dat de opvang sober maar humaan is. Binnen dit uitgangspunt is het voornaamste doel dat vreemdelingen beschikbaar zijn voor en effectief kunnen meewerken aan hun asielprocedure of vertrek.

In dit advies beantwoordt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) de vraag hoe de mogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang om activiteiten te ondernemen zich verhouden tot de doelstellingen van het opvangbeleid. Om deze vraag te beantwoorden heeft de commissie onderzocht aan welke (juridische) voorwaarden het ondernemen van activiteiten in de opvang is onderworpen, op welke manier de organisatie van de opvang de dagbesteding van vreemdelingen in de opvang beïnvloedt, welke cijfermatige ontwikkelingen in de opvang de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en hoe in de literatuur en door de mensen die er werken en wonen wordt gedacht over dagbestedingsmogelijkheden in de opvang. De commissie heeft op enkele opvanglocaties en in verschillende opvangtypen (asielzoekerscentra, de vrijheidsbeperkende locatie en een gezinslocatie) gesproken met medewerkers van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), Vluchtelingenwerk en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Daarnaast zijn overige betrokken organisaties geconsulteerd en heeft de commissie vreemdelingen geïnterviewd die in de opvang verblijven of hebben verbleven.

Ontwikkelingen in de opvang

Het aantal vreemdelingen dat in afwachting van een beslissing op een aanvraag in een asielzoekerscentrum verblijft, is de laatste jaren structureel afgenomen. De bezetting van de opvangtypen voor uitgeprocedeerde vreemdelingen is vanaf 2010 (de vrijheidsbeperkende locatie) respectievelijk 2011 (de gezinslocaties) juist toegenomen. Wat hierbij opvalt is dat het aantal en aandeel vreemdelingen dat langer dan drie jaar in de opvang verblijft zowel in asielzoekerscentra als in de gezinslocaties is toegenomen. De meeste vreemdelingen in de opvang zijn tussen de 18 en 45 jaar, een leeftijdsfase die als de meest productieve van een mensenleven kan worden beschouwd.

Het COA speelde een aantal jaren geleden nog een belangrijke rol bij het aanbieden van activiteiten. Tegenwoordig benadrukt het COA dat bewoners zelf initiatief moeten nemen om aan de slag te gaan. Op de uitgaven voor dagbesteding is de laatste jaren bezuinigd. Een voorbeeld hiervan is dat de financiële tegemoetkoming in de kosten voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten van volwassen asielzoekers is komen te vervallen.

Nauwelijks mogelijkheden om activiteiten te ondernemen in de opvang

‘Gedwongen’ nietsdoen is voor de meeste vreemdelingen in de opvang de dagelijkse praktijk. Ze zijn voor de voorziening in hun primaire levensbehoeften geheel afhankelijk van het COA en worden niet gestimuleerd om activiteiten te ondernemen. De mogelijkheden om (betaalde) arbeid te verrichten zijn beperkt. Ook vrijwilligerswerk buiten de opvang is om diverse redenen moeilijk te realiseren. Voor de meeste vreemdelingen is alleen inschrijving voor de zogeheten jobshop van het COA een optie. Het gaat dan om simpele klusjes in de opvang, die slechts beperkt bijdragen aan de ontwikkeling van

de bewoner. Bovendien is de vraag groter dan het aanbod. Op het gebied van onderwijs is het aanbod in azc's beperkt tot oriëntatie- en inburgeringscursussen, algemene terugkeerverlichting en Nederlandse les voor asielzoekers die in afwachting van een beslissing op hun aanvraag rechtmatig in Nederland verblijven. Incidenteel worden weerbaarheidstrainingen gegeven. In de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties worden alleen algemene voorlichtingsbijeenkomsten over terugkeer georganiseerd en individuele terugkeergesprekken gevoerd. Als het om recreatie gaat, beperkt het COA zich over het algemeen tot het beschikbaar stellen van ruimtes. De beschikbare financiële middelen zijn echter beperkt en het is niet altijd mogelijk het benodigde toezicht te regelen. Voor het organiseren van activiteiten verwacht het COA dat bewoners eigen initiatief tonen, maar dat blijkt voor velen moeilijk omdat ze niet weten hoe ze dit moeten aanpakken en overigens wordt dit op andere vlakken soms juist niet gewaardeerd. Het aanbod van recreatieve activiteiten is dus vaak afhankelijk van de inzet van derden van buiten de opvang en is niet structureel verzekerd in asielzoekerscentra. Het contact tussen bewoners van de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties met mensen van buiten de opvang is beperkt. In de vrijheidsbeperkende locatie kunnen de bewoners officieel weliswaar vrijwilligerswerk verrichten of deelnemen aan activiteiten, maar vanwege de geïsoleerde ligging en het ontmoedigingsbeleid van het COA is dit in de praktijk nagenoeg onmogelijk.

Gevolg: hospitalisatie

Het gevolg van een langdurig verblijf in de opvang en de daarmee gepaard gaande verveling is dat vreemdelingen steeds passiever worden. De neiging om zelf initiatief te nemen verdwijnt er min of meer vanzelf. Bewoners trekken zich terug, leiden een steeds geïsoleerder bestaan en beschouwen hun situatie na verloop van tijd als uitzichtloos. Ze ervaren hun verblijf in de opvang als verloren tijd en zijn op een gegeven moment niet langer in staat na te denken over mogelijkheden om verandering in hun situatie te brengen. Sommigen van hen raken volledig gehospitaliseerd. Zowel de mensen die in de opvang werken als de bewoners zien naast het lange wachten en de daarmee samenhangende voortdurende verblijfsonzekerheid het nietsdoen als belangrijkste oorzaak of versterkende factor voor de constante stress die wordt ervaren. De mensen die in de opvang werken, constateren dat het steeds lastiger wordt de bewoners weer in beweging te krijgen, naarmate ze langer in de opvang verblijven. DT&V-medewerkers erkennen dat het moeilijker is vreemdelingen die eenmaal zijn gehospitaliseerd tot terugkeer te bewegen. Het ontbreken van mogelijkheden om activiteiten te ondernemen in de opvang ondermijnt dus niet alleen de gezondheid van de bewoners, maar bemoeilijkt ook het werk van de betrokken organisaties.

Uitzoeken of het anders kan

Op grond van de breed gevoelde behoefte aan meer dagbestedingsmogelijkheden in de opvang onder de bewoners en de mensen die er werken en de constatering dat de versobering die de laatste jaren op dit punt is doorgevoerd de gezondheid van vreemdelingen in de opvang negatief beïnvloedt en niet lijkt bij te dragen aan de effectiviteit van het opvangbeleid, concludeert de commissie dat er aanleiding is te onderzoeken of het anders kan. Zij gaat ervan uit dat het bieden van mogelijkheden om zinvol bezig te zijn het gevoel van eigenwaarde van vreemdelingen levend kan houden, terug kan brengen of verstevigen, hun stress kan verminderen en daarmee hun gezondheid positief kan beïnvloeden. Dit is alleen al uit preventief oogpunt van groot belang. Bovendien zou het humane karakter van de opvang zo kunnen worden versterkt. Tegelijkertijd verwacht de commissie dat hierdoor de zelfredzaamheid van vreemdelingen wordt bevorderd en dat bij hen ruimte ontstaat om meer dan nu gericht te kunnen nadenken over het verdere verloop van hun toekomst. Dit zou de effectiviteit van het beleid kunnen vergroten, of het nu gaat

om inburgering na toelating, of vertrek na afwijzing. Dit is een aanname, op basis van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Het is tijd om die aanname te toetsen.

De commissie beveelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan een aantal maatregelen te nemen waardoor vreemdelingen meer activiteiten kunnen ondernemen gedurende hun verblijf in de opvang. Omdat het COA de wettelijke taak heeft naast de materiële ook de immateriële opvang te verzorgen, ligt het voor de hand dat deze organisatie hiertoe het initiatief neemt én hiervoor wordt toegerust. Om het effect van de maatregelen te kunnen meten, zouden deze voor een substantiële periode moeten worden getroffen, bijvoorbeeld voor de duur van twee à drie jaar. Daarna zou de proef moeten worden geëvalueerd. Omdat het niet alleen van belang is de gevolgen van deze maatregelen voor de activiteit en gezondheid van de vreemdelingen in kaart te brengen, maar ook te kunnen bepalen of en in welke mate ze van invloed zijn op de terugkeerintentie en de besluitvorming over terugkeer, zouden deze maatregelen niet alleen in asielzoekerscentra moeten worden getroffen, maar juist ook in de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties.

Aanbevelingen (voor een nadere uitleg zie het advies):

- 1) *Licht vreemdelingen direct bij aankomst en gedurende het verblijf in de opvang nadrukkelijker en bij voorkeur in ieder geval ook mondeling voor over wat zij binnen de kaders van hun verblijfsprocedure en het daaraan gekoppelde opvangregime aan mogelijkheden hebben om activiteiten te ondernemen.*
- 2) *Herbevestig de wettelijke verantwoordelijkheid van het COA voor de immateriële aspecten van de opvang en stel voldoende financiële middelen beschikbaar om het COA in staat te stellen ook dat onderdeel van zijn wettelijke taak naar behoren te kunnen (laten) uitvoeren.*
- 3) *Vul het in de Rva 2005 neergelegde recht op educatie en ontwikkeling en het recht op deelname aan recreatieve activiteiten ruimer in, bijvoorbeeld op de hierna voorgestelde wijze, en pas deze ruimere invulling materieel ook toe op vreemdelingen die in de vbl of één van de gezinslocaties verblijven en die vanwege het ontbreken van rechtmatig verblijf niet vallen onder het toepassingsbereik van de Rva 2005. Bied op alle azc's, de vbl en de gezinslocaties een aanbodgestuurd programma aan, bestaande uit een aantal kortlopende vaardigheidstrainingen die zijn afgestemd op de fase van de verblijfsrechtelijke procedure en de aard van het betreffende opvangtype.*
- 4) *Inventariseer direct bij aankomst van de vreemdeling in de opvang zijn scholingsniveau, competenties en interesses en kijk samen met hem aan welke activiteiten hij kan en wil deelnemen of bijdragen.*
- 5) *Stel opnieuw een financiële tegemoetkoming voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten beschikbaar voor volwassen vreemdelingen in de opvang en zorg ervoor dat ook binnen de opvanglocatie ten minste een beperkt aantal sportfaciliteiten voor hen beschikbaar is. Zorg er tevens voor dat laatstgenoemde faciliteiten ten minste een deel van de tijd alleen toegankelijk zijn voor vrouwen, zodat ook zij ongestoord kunnen sporten. Bevorder daarnaast aansluiting bij lokale sportclubs.*
- 6) *Zorg ervoor dat vreemdelingen in de opvang vrij en onbeperkt toegang tot internet hebben en creëer specifieke studieruimtes.*

7) Verplaats het moment waarop vreemdelingen in de vbl en de gezinslocaties zich moeten melden voor de inhuisregistratie naar het begin of einde van de dag en laat de verplichte inhuisregistratie op zaterdag voor vreemdelingen in gezinslocaties vervallen.

De commissie gaat ervan uit dat deze maatregelen de gezondheid van vreemdelingen in de opvang ten goede komt en dat ze hospitalisatie kunnen tegengaan. Zij sluit niet uit dat de financiële kosten van deze proef worden geneutraliseerd en wellicht worden overtroffen door de opbrengsten die uitgaan van deze preventieve werking.

Tegelijkertijd verwacht ze dat dit ook tot gevolg heeft dat vreemdelingen rust en ruimte krijgen om meer dan nu hun eigen leven vorm te geven en zo bewuster kunnen nadenken over hun toekomst, of het nu gaat om inburgering na toelating, of vertrek na afwijzing. Dit zou onder meer de besluitvorming in het kader van terugkeer op positieve wijze kunnen beïnvloeden. De evaluatie van het voorgestelde proefproject moet uitwijzen of dit daadwerkelijk zo is, en wat hierbij de resterende invloed is van de onzekerheid over de toekomst die gedurende het verblijf in de opvang kan blijven bestaan.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Achtergrond van het advies

Over de opvang van asielzoekers en uitgeprocedeerde vreemdelingen in Nederland is veel gezegd en geschreven. Het is regelmatig onderwerp van discussie in het politieke en maatschappelijke debat. Vaak gaat het dan over het regime en de kwaliteit van de opvang.¹

In Nederland is het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en bepaalde categorieën uitgeprocedeerde vreemdelingen.² De missie van het COA is asielzoekers in een veilige en leefbare omgeving te huisvesten, op zodanige wijze dat de opvang beheersbaar is en het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van asielzoekers behouden blijft.³

Uitgangspunt is dat de opvang ‘sober doch humaan’ is. Daarmee wordt bedoeld dat een minimaal, maar aanvaardbaar en humaan voorzieningenniveau wordt geboden.⁴ De terughoudendheid ten aanzien van de kwaliteit en de omvang van de geboden voorzieningen is ingegeven door de onzekerheid over de uitkomst van de asielprocedure en de opvatting dat het bieden van een hoog voorzieningenniveau aanzuigende werking kan hebben. Mede daarom worden geen voorzieningen geboden die vreemdelingen in een betere positie zouden brengen dan die waarin andere mensen verkeren die van collectieve voorzieningen afhankelijk zijn. Het humane karakter van de opvang houdt in dat de kwaliteit van de voorzieningen die aan asielzoekers wordt geboden overeenkomt met de kwaliteit van die voorzieningen die algemeen gebruikelijk is in Nederland.⁵

Naast het bieden van een elementair maar aanvaardbaar voorzieningenniveau heeft de opvang als doel asielzoekers beschikbaar te houden voor de asielprocedure en, bij afwijzing van het asielverzoek, voor het terugkeertraject. Deze doelstellingen worden onder meer bereikt door het type opvang dat wordt geboden afhankelijk te stellen van de fase van de procedure die de asielzoeker doorloopt. Randvoorwaarde hierbij is dat aanzuigende werking wordt voorkomen.

Hoewel het onderwerp ‘de opvang van asielzoekers’ was opgenomen in het werkprogramma voor 2011, is door een aantal organisatorische omstandigheden eerst in het voorjaar van 2012 met de voorbereiding van dit advies begonnen. Om te kunnen beoordelen of er nog voldoende aanleiding bestond om over dit onderwerp te adviseren, heeft de commissie oriënterende gesprekken gevoerd met een aantal instanties en organisaties die

-
- 1 Zie bijvoorbeeld: ‘Opvang uitgeprocedeerde gezinnen inhumaan’, www.nos.nl, 28 oktober 2011. ‘Vijf mensen, één kamer: AZC Katwijk’, www.ikonrtv.nl, 22 januari 2012. ‘Graag een meer humane opvang van asielzoekers’, www.socialevraagstukken.nl, 26 april 2012. ‘Leven in een asielzoekerscentrum kan ook anders’, www.trouw.nl, 29 april 2012. ‘ChristenUnie wil humane opvang uitgeprocedeerde asielzoekers op gezinslocatie’, www.destadammersfoort.nl, 18 mei 2012.
 - 2 Artikel 3 Wet COA.
 - 3 Zie www.coa.nl.
 - 4 Memorie van Toelichting Wet COA, p. 4, 11, 14. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 540, nr. 3.
 - 5 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, *Stcrt.* 2005, nr. 24, p. 17.

(in)direct betrokken zijn bij de opvang van asielzoekers.⁶ Hen werd gevraagd hun visie op de asielopvang te geven, positieve en negatieve ontwikkelingen te benoemen en aandachtspunten te formuleren. De voornaamste aandachtspunten die in deze gesprekken werden genoemd, waren de opvang van kwetsbare groepen asielzoekers, (de uitvoering van) het sanctieregime in de asielopvang, de samenwerking en afstemming tussen de betrokken ketenpartners en de dagbesteding van asielzoekers in de opvang. De inhoud van de gesprekken was voor de commissie reden om een nader onderzoek te starten. Het ontbreken van voldoende mogelijkheden voor asielzoekers in de opvang om actief bezig te zijn, werd in de meeste gesprekken, zowel door uitvoeringsinstanties als door ngo's, als aandachtspunt genoemd. Dit is, in samenhang met de resultaten van een verkennend literatuuronderzoek, de aanleiding geweest om het onderwerp asielopvang concreet in te vullen door middel van dit advies over de dagbesteding van asielzoekers.

1.2 Adviesvragen

De ACVZ beschouwt het principe dat de opvang 'sober, doch human' moet zijn als gegeven. De commissie ziet het niet als haar taak en is ook niet toegerust om het systeem van de asielopvang in algemene zin te evalueren. Dit advies is dus niet bedoeld als een kwaliteitstoets waarin wordt beoordeeld of de opvang conform voormeld uitgangspunt is ingericht. Dit advies gaat over dagbestedingsmogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang.

De hoofdvraag van dit advies luidt:

Hoe verhouden de mogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang om activiteiten te ondernemen zich tot de doelstellingen van het opvangbeleid.

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende subvragen:

- 1) Welke beperkingen en mogelijkheden voor het ondernemen van activiteiten door vreemdelingen in de opvang stellen en bieden internationale en Europese rechtsbronnen?
- 2) Hoe ziet de dagbesteding van vreemdelingen die in de opvang verblijven er in de praktijk uit?
- 3) Worden er ten aanzien van de dagbesteding in de opvang knelpunten ervaren door vreemdelingen, overheidsinstanties en hulporganisaties die betrokken zijn bij de opvang?
- 4) Wat zijn de voornaamste redenen die worden genoemd om deze knelpunten aan te pakken?
- 5) Hoe zouden deze knelpunten binnen de huidige doelstellingen van het opvangbeleid kunnen worden opgelost en wat zijn de voor- en nadelen van deze oplossingen?

6 De commissie voerde inventariserende gesprekken met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (thans Veiligheid en Justitie), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en de door het COA, de Stichting Kinderpostzegels Nederland en Unicef opgerichte werkgroep 'Kind in het azc', dat in de periode september 2007 tot juni 2009 onderzoek deed naar de situatie van kinderen in asielzoekerscentra. In een later stadium van het onderzoeksproject heeft de commissie ook met andere instanties gesproken. Een overzicht van geraadpleegde instanties en personen is opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksafbakening en -methodiek

Welke categorieën vreemdelingen en welke soorten opvanglocaties?

Hiervoor is, ter introductie, gesproken over ‘asielzoekers in de opvang’. Met ‘opvang’ wordt in de regel COA-opvang bedoeld, op basis van de Wet COA en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva). Verblijf in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) of gezinslocatie, wordt doorgaans als ‘onderdak’ aangeduid. Dit advies gaat niet alleen over asielzoekers, maar ook over vreemdelingen die van overheidswege onderdak krijgen en die niet als asielzoeker kunnen worden aangeduid omdat ze nooit een asielprocedure hebben doorlopen. In de rest van dit advies wordt gesproken over ‘vreemdelingen in de opvang’, tenzij het specifiek over asielzoekers gaat. Anders dan in het gebruikelijke ambtelijke jargon worden in dit advies met vreemdelingen in de opvang bewoners van een asielzoekerscentrum (azc), de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) of een gezinslocatie bedoeld. In een azc verblijven asielzoekers die wachten op een beslissing op hun aanvraag, die reeds een negatieve beschikking hebben ontvangen in de eerste asielprocedure of die na vergunningverlening wachten op reguliere huisvesting. De vbl is bedoeld voor vreemdelingen die na het verstrijken van de vertrektermijn naar verwachting binnen drie maanden Nederland kunnen verlaten. In de gezinslocaties worden gezinnen met minderjarige kinderen opgevangen die op grond van arresten van het Gerechtshof Den Haag⁷ en de Hoge Raad⁸ niet langer op straat mogen worden gezet. In de praktijk komt het voor dat er vreemdelingen in een azc, de vbl of een gezinslocatie verblijven die daar eigenlijk niet horen te zitten.⁹ Dat is voor dit advies niet relevant. Het gaat erom dat ze in één van deze opvangtypen verblijven, niet of hun verblijf daar rechtens juist is. De centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel en de procesopvanglocaties (pol’s) in Ter Apel, Wageningen, Gilze en Arnhem vallen buiten de reikwijdte van dit advies, omdat asielzoekers daar relatief kort verblijven.¹⁰ Zij worden geacht zich gedurende dat korte verblijf volledig te richten op (de voorbereiding van) hun asielaanvraag. Dit beperkt hun mogelijkheden om daarnaast andere activiteiten te ondernemen. Ook bewaringslocaties en uitzetcentra vallen buiten het bestek van dit advies omdat deze een ander doel dienen en over het algemeen een ander regime hebben dan opvanglocaties.

In de opvang verblijven zowel minderjarige als meerderjarige vreemdelingen. Zij hebben verschillende rechten en plichten. De dagbesteding van kinderen die door het COA worden opgevangen ziet er alleen al anders uit omdat zij leerplichtig zijn en naar school gaan. Omdat er recent door meerdere organisaties al aandacht is gevraagd voor de positie van minderjarige vreemdelingen in de opvang,¹¹ heeft de ACVZ ervoor gekozen zich in de eerste plaats te richten op dagbestedingsmogelijkheden voor volwassenen. Daarmee is niet gezegd dat de commissie het niet van belang acht dat kinderen aan recreatieve activiteiten binnen en buiten de opvang kunnen deelnemen.

7 Gerechtshof Den Haag 11 januari 2011, LJN BO9924.

8 Hoge Raad 21 september 2012, LJN BW5328.

9 Het gaat dan bijvoorbeeld om asielzoekers die langdurig in een azc hebben gewoond en die na beëindiging van hun asielprocedure een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning indienen die geen recht op opvang geeft, maar waarvan de opvang (vooralsnog) niet door het COA wordt beëindigd vanwege bijzondere omstandigheden, of uitgeprocedeerde gezinnen die in de gezinslocatie een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen en die zo opnieuw rechtmatig verblijf krijgen.

10 Asielzoekers die zich voorbereiden op de asielprocedure worden opgevangen in de centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel. Vreemdelingen die vervolgens de algemene asielprocedure doorlopen, verblijven in één van de procesopvanglocaties (pol’s) in Ter Apel, Wageningen, Gilze of Arnhem. De rust- en voorbereidingstijd (rvt) duurt doorgaans zes dagen en de algemene asielprocedure moet in principe binnen acht dagen zijn afgerond.

11 Zie bijvoorbeeld *De gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind*, Quickscan Defence for Children en Unicef, december 2011 en *Kinderen in asielzoekerscentra in 2011*, Werkgroep Kind in azc, april 2011 en *Ontheemd: De verhuizing van asielzoekerskinderen in Nederland*, Werkgroep Kind in azc, januari 2013.

Wat voor soort activiteiten?

De commissie heeft in haar onderzoek gekeken naar de (on)mogelijkheden om te werken, onderwijs te volgen en te recreëren. Onder 'werk' wordt in dit advies betaalde arbeid en vrijwilligerswerk verstaan, alsmede de mogelijkheid om in de opvang voor wat extra zakgeld werkzaamheden te verrichten in de zogeheten jobshop. Met 'onderwijs' wordt bedoeld het volgen van een opleiding, cursus of training om kennis en vaardigheden te verwerven. Met 'recreatie' worden alle activiteiten bedoeld die het algemeen (lichamelijk en geestelijk) welbevinden van de doelgroep in positieve zin kunnen beïnvloeden, behoudens werk en onderwijs.

Onderzoeksmethodiek en -beperkingen

Voor het opstellen van dit advies is literatuuronderzoek verricht. Daarnaast zijn oriënterende gesprekken gevoerd met eerder genoemde organisaties.¹² Vervolgens zijn semi-structureerde interviews afgenomen met medewerkers van betrokken uitvoeringsinstaties, overige instellingen en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Daarnaast heeft de commissie bezoeken gebracht aan de asielzoekerscentra in Utrecht en Oisterwijk, de vrijheidsbeperkende locatie in Vught¹³ en de gezinslocatie in Katwijk. Op deze locaties is gesproken met medewerkers van het COA, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Vluchtelingenwerk (VW) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Tot slot heeft de commissie met verschillende groepen vreemdelingen gesproken over hun dagbesteding in de opvang.

Het uitgevoerde onderzoek heeft zijn beperkingen. Niet alle opvanglocaties zijn bezocht en er is gesproken met een beperkt aantal medewerkers en vreemdelingen. Aan het onderzoek kunnen dus geen wetenschappelijke conclusies worden verbonden. Het beeld van de opvang dat de commissie mede door de diversiteit van de respondenten heeft verkregen acht zij echter voldoende om dit advies op te baseren.

Een lijst van geraadpleegde instanties en een geanonimiseerd overzicht van geïnterviewde vreemdelingen is opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader geschetst dat van invloed is op de mate waarin vreemdelingen in de opvang activiteiten kunnen ondernemen. Vervolgens wordt kort beschreven hoe de opvang in azc's, de vbl en de gezinslocaties is geregeld. Tot slot wordt in dat hoofdstuk een trendmatige schets gegeven van de instroom, de uitstroom en de bezetting van de centrale opvang en van de bezetting, de verblijfsduur en de leeftijdsopbouw in azc's, de vbl en de gezinslocaties. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Allereerst worden de belangrijkste bevindingen van het literatuuronderzoek beschreven. Daarna wordt besproken hoe de respondenten van de betrokken organisaties aankijken tegen dagbestedingsmogelijkheden voor vreemdelingen in de opvang. Vervolgens komen de uitkomsten van de interviews met de verschillende groepen vreemdelingen aan bod. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd en formuleert de commissie haar conclusies en aanbevelingen.

12 Zie noot 6.

13 Deze locatie is gesloten met ingang van 1 september 2012.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit mw. mr. A.C.J. van Dooijeweert, dhr. mr. dr. H.H.M. Sondaal, dhr. prof. mr. H. Battjes en mw. prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld. Vanuit het secretariaat van de ACVZ hebben mw. drs. E. Koornstra en dhr. drs. A.C. Vergeer meegewerkt aan dit advies.

HOOFDSTUK 2

De opvang

2.1 Juridisch kader

De Opvang- en Terugkeerrichtlijn, de wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (wet COA), de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) zijn de voornaamste rechtsbronnen die bepalingen over immateriële opvangvoorzieningen bevatten.¹⁴

De Opvangrichtlijn

De Opvangrichtlijn¹⁵ stelt minimumnormen voor de opvang van asielzoekers en hun gezinsleden.¹⁶ De richtlijn is van toepassing op asielzoekers die op het grondgebied van de lidstaat mogen verblijven.¹⁷ Het gaat dan om asielzoekers die in afwachting zijn van een definitief besluit op hun asielverzoek. Opvangvoorzieningen worden in de richtlijn gedefinieerd als “alle maatregelen die de lidstaten overeenkomstig deze richtlijn treffen ten behoeve van asielzoekers.”¹⁸ Deze definitie omvat dus niet alleen materiële opvangvoorzieningen als huisvesting, kleding en voedsel, maar ziet ook op immateriële maatregelen zoals gezondheidszorg, onderwijs, toegang tot de arbeidsmarkt en de bewegingsvrijheid van asielzoekers. Naast diverse andere voorschriften bevat de Opvangrichtlijn een aantal specifieke bepalingen over de toegang tot arbeid en onderwijs.

Werk

In de Opvangrichtlijn is bepaald dat uiterlijk één jaar na indiening van het asielverzoek onder te bepalen voorwaarden toegang tot de arbeidsmarkt wordt verleend.¹⁹ In het laatste herzieningsvoorstel is deze termijn verkort tot maximaal 9 maanden na indiening van de asielaanvraag, mits een eerste beslissing op de asielaanvraag is uitgebleven en dit niet te wijten is aan de asielzoeker. De verdere condities voor toegang tot de arbeidsmarkt kunnen nationaal worden ingevuld, maar effectieve toegang moet gewaarborgd zijn.²⁰

Onderwijs

Op basis van de nog niet gewijzigde richtlijn hebben minderjarige asielzoekers drie maanden na indiening van de asielaanvraag toegang tot onderwijs, tot het moment dat tegen hen of hun ouders een verwijderingsmaatregel wordt getroffen. Minderjarige asielzoekers dienen onder vergelijkbare omstandigheden (speciaal) onderwijs te krijgen als kinderen van de lidstaten. Tevens is bepaald dat alternatieve onderwijsfaciliteiten aanbe-

-
- 14 Voor de opvang van minderjarige asielzoekers is ook het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van belang. Aangezien dit advies zich beperkt tot dagbesteding voor volwassen asielzoekers, blijft het IVRK hier buiten beschouwing.
- 15 Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, *PbEU* 2003, L31/18.
- 16 Zowel in 2008 als in 2011 zijn herzieningsvoorstellen gedaan tot wijziging van de Opvangrichtlijn. Op 25 oktober 2012 is een politieke overeenkomst aangenomen over herziening van de Opvangrichtlijn. Zodra de aangepaste tekst formeel wordt aangenomen, moeten de lidstaten de nieuwe voorwaarden binnen twee jaar implementeren in hun nationale wetgeving. Zie persbericht Council of the European Union, 25 oktober 2012, 14556/12, PRESSE 415.
- 17 Artikel 3 Opvangrichtlijn.
- 18 Artikel 2, onder i, Opvangrichtlijn.
- 19 Artikel 11, Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003.
- 20 Artikel 15, eerste lid, herziening Richtlijn 2003/9/EG, 14112/1/12, 27 september 2012.

den moeten worden als de toegang tot regulier onderwijs onmogelijk is in verband met de specifieke situatie van de minderjarige.²¹ De lidstaten kunnen geen personen uit het voortgezet onderwijs weren alleen omdat zij meerderjarig zijn geworden.²² Op basis van de Opvangrichtlijn kan ook aan volwassen asielzoekers toegang tot een beroepsopleiding worden verleend, ongeacht de toegang tot de arbeidsmarkt. De toegang tot een beroepsopleiding die aan een arbeidsovereenkomst is gekoppeld, is afhankelijk van de toegang tot de arbeidsmarkt.²³

Recreatie

De Opvangrichtlijn brengt geen verplichting met zich in de opvang recreatieve activiteiten aan te bieden of de toegang hiertoe te waarborgen.

Overige bepalingen

In de Opvangrichtlijn zijn ook bepalingen opgenomen die indirect van invloed zijn op de mogelijkheid om activiteiten te ondernemen. Zo verplicht de richtlijn erop toe te zien dat asielzoekers alleen worden overgeplaatst indien noodzakelijk.²⁴ Ook hebben asielzoekers het recht zich vrij te bewegen op het grondgebied of binnen een aangewezen gebied. Dit aangewezen gebied mag het privéleven niet aantasten en dient voldoende bewegingsvrijheid te bieden om toegang tot de in de richtlijn genoemde voorzieningen te waarborgen. De overheid kan besluiten dat de asielzoeker op een bepaalde plaats moet verblijven (onder meer in het belang van een snelle asielprocedure),²⁵ of kan worden vastgehouden (onder meer vanwege juridische redenen of openbare orde).²⁶

Asielzoekers moeten de mogelijkheid hebben om te communiceren met juridisch adviseurs, raadslieden en vertegenwoordigers van de UNHCR of door de lidstaten erkende ngo's. Deze personen moeten toegang hebben tot de opvang, zodat zij asielzoekers kunnen bijstaan. De toegang kan echter worden beperkt vanwege veiligheidsredenen.²⁷ In het wijzigingsvoorstel voor de Opvangrichtlijn wordt de mogelijkheid om met (inter)nationale organisaties en ngo's te communiceren uitgebreid, maar de toegang tot de opvang voor deze organisaties wordt niet gewaarborgd.²⁸

Via een adviesraad van bewoners kunnen asielzoekers betrokken worden bij het beheer van materiële middelen en immateriële aspecten van het leven in een centrum.²⁹

De Terugkeerrichtlijn

De Terugkeerrichtlijn³⁰ bevat gemeenschappelijke normen en procedures die de lidstaten van de Europese Unie moeten toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen.³¹ In de richtlijn worden de lidstaten opgeroepen een regeling te treffen voor onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven, maar die nog niet kunnen worden uitgezet. Binnen een dergelijke regeling, die op grond van de nationale wetgeving moet worden getroffen, moet in de elementaire

21 Artikel 10 Opvangrichtlijn.

22 Artikel 10, eerste lid, Opvangrichtlijn.

23 Artikel 12, Opvangrichtlijn.

24 Artikel 14, vierde lid, Opvangrichtlijn.

25 Artikel 7, eerste en tweede lid, Opvangrichtlijn.

26 Artikel 7, derde lid, Opvangrichtlijn.

27 Artikel 14, zevende lid, Opvangrichtlijn.

28 Artikel 18, herziening Richtlijn 2003/9/EG, 14112/1/12, 27 september 2012.

29 Artikel 14, zesde lid, Opvangrichtlijn.

30 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PbEU* 2008, L348/99.

31 Artikel 1 Terugkeerrichtlijn.

levensbehoeften van genoemde vreemdelingen worden voorzien.³² Het kan dan gaan om vreemdelingen van wie de initiële vertrektermijn nog niet is geëindigd³³ en die nog in een azc verblijven. Het kan ook gaan om uitgeprocedeerde vreemdelingen van wie de termijn voor vrijwillig vertrek is verlengd,³⁴ bijvoorbeeld omdat ze meewerken aan hun vertrek en de DT&V verwacht dat hun vertrek binnen drie maanden alsnog kan worden gerealiseerd. Deze groep, voor zover het geen gezinnen met minderjarige kinderen betreft, verblijft in de vbl in Ter Apel. Tot slot kan dit gelden voor gezinnen met minderjarige kinderen die (nog) niet kunnen worden uitgezet. Deze gezinnen verblijven in de eerder vermelde gezinslocaties.

Gedurende de (verlengde) termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de voorwaarde om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten over te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.³⁵ De lidstaten moeten ervoor zorgen dat een aantal beginselen gedurende de vertrektermijn 'zo veel mogelijk' in acht wordt genomen. Het gaat dan om handhaving van de gezinseenheid, de verstrekking van dringende medische zorg en uitvoering van essentiële behandeling van ziekte, de toegang van minderjarigen tot basisonderwijs en rekening houden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.³⁶

De Wet COA en de Rva 2005

Op grond van artikel 3 van de Wet COA is het COA belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. In de wet zijn de taken van het COA, de informatievoorziening, de bekostiging, de sturing en het toezicht op het COA vastgelegd.³⁷ Het COA bepaalt in welke opvangvoorziening een asielzoeker wordt geplaatst en is bevoegd een asielzoeker naar een andere voorziening over te plaatsen.³⁸

De Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen is de ministeriële regeling die uitvoering geeft aan de bepalingen van de Opvangrichtlijn in Nederland. De Rva 2005 geeft recht op opvang en materiële verstrekkingen aan asielzoekers die rechtmatig verblijf hebben op basis van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000)³⁹ en die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien⁴⁰ en aan andere categorieën vreemdelingen die aan asielzoekers worden gelijkgesteld.⁴¹ De Rva regelt de voorwaarden voor opvang, de rechten en de verplichtingen van asielzoekers en gelijkgestelden tijdens de opvang, en de beëindiging ervan. Onder de Rva heeft een asielzoeker recht op onderdak, een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven, openbaar vervoerskaarten voor reizen van en naar de rechtsbijstandverlener in verband met de asielprocedure, recreatieve en educatieve activiteiten, vergoeding van medische kosten, een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering en betaling van buitengewone kosten.⁴² Aan

32 Punt 12 considerans Terugkeerrichtlijn.

33 Artikel 7, lid 1 Terugkeerrichtlijn.

34 Ingevolge artikel 7, lid 2 van de Terugkeerrichtlijn verlengen de lidstaten zo nodig de termijn voor het vrijwillig vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.

35 Artikel 7, lid 3 Terugkeerrichtlijn.

36 Artikel 14, eerste lid Terugkeerrichtlijn.

37 Artikel 12, jo. artikel 3, tweede lid, Wet COA.

38 Artikel 11, eerste lid, Rva 2005.

39 Artikel 11, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 en artikel 2, eerste lid, Rva 2005.

40 Artikel 1, onder d en e, Rva 2005.

41 Artikel 9, achtste lid, Rva 2005.

42 Artikel 9, eerste lid, Rva 2005.

bijzonder kwetsbare personen wordt specifieke begeleiding geboden.⁴³

Een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf (meer) heeft, is uitgesloten van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen en moet Nederland (uit eigen beweging) verlaten. De Rva is dus niet van toepassing op vreemdelingen die in de vbl of een gezinslocatie verblijven. Niettemin krijgen zij een toelage en is het voorzieningenniveau voor kinderen in een gezinslocatie nagenoeg hetzelfde als in een azc. Het regime van de vbl en de gezinslocaties is afgestemd op de doelgroep, namelijk uitgeprocedeerde vreemdelingen die niet meer onder het toepassingsgebied van de Opvangrichtlijn en de Rva vallen.⁴⁴ De juridische grondslag voor het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel is neergelegd in artikel 56 Vw 2000.

Werk

Voor de toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) leidend.⁴⁵ Er is sprake van arbeid in de zin van de Wav als een werkgever een vreemdeling arbeid laat verrichten.⁴⁶

Asielzoekers hebben geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Wel kan een volwassen asielzoeker die rechtmatig in Nederland verblijft en waarvan de asielaanvraag ten minste zes maanden in behandeling is,⁴⁷ maximaal 24 weken per jaar arbeid verrichten.⁴⁸ Voor kortdurend werk worden tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor asielzoekers van 16 jaar en ouder.⁴⁹ Vreemdelingen die in de vbl of een gezinslocatie verblijven, kunnen geen gebruik maken van deze mogelijkheden, omdat ze doorgaans uitgeprocedeed zijn. Om een asielzoeker betaalde arbeid te laten verrichten, moet de werkgever in het bezit zijn van een tewerkstellingsvergunning (twv). Een twv is specifiek bestemd voor de asielzoeker, de aard van de werkzaamheden die hij verricht, de plaats waar hij die verricht en heeft een bepaalde geldigheidsduur.⁵⁰ Een twv kan in deze gevallen niet worden geweigerd omdat er in Nederland of de EU mogelijk werknemers beschikbaar zijn die vrije toegang hebben tot de arbeidsmarkt.⁵¹ Als een asielzoeker betaalde arbeid verricht is hij verplicht om dit mee te delen. Zijn inkomen wordt verrekend met de kosten voor de geboden opvang en verstrekkingen.⁵²

Vreemdelingen die in een azc, de vbl of een gezinslocatie verblijven, kunnen hiernaast werkzaamheden in en rondom de opvangvoorziening verrichten met een maximale vergoeding van € 13,80 per week. Het COA is verantwoordelijk voor een evenredige verdeling van het aanbod van werkzaamheden.⁵³

Daarnaast hebben vreemdelingen in de opvang de mogelijkheid om vrijwilligerswerk buiten de opvanglocatie te verrichten. Hiervoor moet de arbeidsorganisatie of de instelling wel beschikken over een vrijwilligersverklaring.⁵⁴ Deze verklaring bevestigt dat de

43 Artikel 9, vierde lid, Rva 2005.

44 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 344, nr. 85.

45 Nadere bepalingen over de toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen zijn vastgelegd in het Besluit ter uitvoering van de Wav (Buwav), het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wav (Dubwav) en de beleidsregels Wav. De uitvoering van de Wav valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

46 Artikel 2, eerste lid, Wav.

47 Artikel 2a Buwav en § 20 Uitvoeringsregels horende bij het Dubwav.

48 Artikel 8 Wav en § 20 uitvoeringsregels Dubwav.

49 Artikel 2a Buwav en § 20 Uitvoeringsregels horende bij het Dubwav.

50 Artikel 7 Wav.

51 Er wordt niet getoetst aan art. 8 lid 1 onder a, b en d Wav.

52 Artikel 20, Rva 2005.

53 Artikel 18, Rva 2005.

54 Artikel 1a BuWav en Beleidsregels Wav, Staatscourant, 28 januari 2002, nr. 19.

werkzaamheden als vrijwilligerswerk aan te merken zijn. De activiteiten mogen geen winstoogmerk hebben en moeten een algemeen maatschappelijk belang dienen. Werkgevers in de profitsector krijgen daarom geen vrijwilligersverklaring.⁵⁵

Onderwijs

Kinderen in de leeftijd van 5 tot 18 jaar zijn leerplichtig op basis van de Leerplichtwet. Dit geldt ook voor uitgeprocedeerde kinderen die in de vbl of een gezinslocatie verblijven. Een opleiding die voor het achttiende levensjaar is begonnen, mag worden afgemaakt, tenzij terugkeer gerealiseerd kan worden voordat de opleiding is afgerond.⁵⁶ Dit is in lijn met de Opvangrichtlijn.

Volwassen asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen zich inschrijven voor door de overheid bekostigd onderwijs. Beroepsonderwijs en hoger onderwijs worden, anders dan het basisonderwijs, echter niet volledig door de overheid bekostigd. Voor het volgen van beroeps- en hoger onderwijs zijn asielzoekers dus cursus- of collegegeld verschuldigd.⁵⁷

Een rechtmatig verblijvende asielzoeker kan stage lopen zonder twv als er aanspraak bestaat op voorzieningen volgens de Wet COA en hij een beroepsopleiding volgt.⁵⁸ Zoals gebruikelijk is een stageovereenkomst tussen de asielzoeker en de onderwijsinstelling vereist. Voor het volgen van een stage is wel een twv verplicht als er sprake is van feitelijke arbeid in de zin van de Wav.⁵⁹ Er is geen sprake van arbeid in de zin van de Wav als de stage een korte periode beslaat, bedoeld is als eerste kennismaking met de werkzaamheden binnen het vakgebied, volledig is gericht op onderwijs binnen de opleiding en het aannemelijk is dat de handelingen niet strekken ter vervanging van werkzaamheden die gewoonlijk door een werknemer worden verricht en deze dus niet leiden tot een grotere productiecapaciteit van de instelling.⁶⁰ Niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen sinds kort ook stage lopen zonder twv.⁶¹

Op basis van de Rva 2005 heeft een asielzoeker in de opvang recht op educatieve activiteiten en wordt in de opvang een programma voor educatie en ontwikkeling aangeboden. Het aanbieden van educatieve activiteiten en het in bruikleen geven van gebruiksvoorwerpen kan afhankelijk gesteld worden van de betaling van een waarborgsom door de asielzoeker.⁶²

55 Paragraaf 15, Beleidsregels Wav, Staatscourant, 28 januari 2002, nr. 19.

56 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het College van Burgemeesters en Wethouders van de Gemeente Amsterdam over stage door kinderen die illegaal in Nederland verblijven, 4 april 2012.

57 *Aanhangsel Handelingen II* 2011/2012, nr. 14391. Asielzoekers kunnen gebruik maken van ondersteuning door de Stichting voor Vluchteling-Studenten (UAF). Om in aanmerking te komen voor steun beoordeelt het UAF onafhankelijk van de Immigratie- en Naturalisatiedienst de asielaanvraag van de asielzoeker. Daarnaast moet de asielzoeker beschikken over voldoende vooropleiding om een opleiding op universitair, hbo- of mbo 3- of 4-niveau te volgen en moet communicatie in het Nederlands, Engels of Frans mogelijk zijn.

58 Artikel 1g van het BuWav.

59 ABRvS 5 augustus 2009, 200807839/1/V6, LJN: BJ4620.

60 ABRvS 4 april 2012, 201106847/1/V6, LJN: BW0790.

61 Bij brief van 8 december 2012 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een brief aan de Tweede Kamer een aanpassing aangekondigd van het Besluit invoering Wet arbeid vreemdelingen, inhoudende dat vreemdelingen zonder verblijfstitel stage kunnen lopen zonder twv mits de stage verplicht is om een opleiding te kunnen voltooien, de vreemdeling voor zijn achttiende levensjaar aan de opleiding is begonnen, de opleiding valt onder de beroepsopleidende leerweg (BOL) in het mbo-onderwijs en de stage onbezoldigd is. Deze nieuwe uitzondering op de tewerkstellingsvergunningplicht zal op 1 juli 2013 in werking treden. Tot die tijd wordt door de Inspectie SZW niet actief gehandhaafd.

62 Artikel 9, vijfde lid, Rva 2005.

Recreatie

Asielzoekers in de opvang hebben recht op recreatieve activiteiten. Ook het aanbieden van recreatieve activiteiten en het in bruikleen geven van gebruiksvoorwerpen kan afhankelijk gesteld worden van de betaling van een waarborgsom door de asielzoeker.⁶³

Overige bepalingen

Juridische adviseurs of raadslieden en vertegenwoordigers van de UNHCR of erkende ngo's hebben toegang tot de opvangvoorziening, zodat zij de asielzoekers kunnen bijstaan.⁶⁴ Deze toegang kan worden beperkt om redenen die verband houden met de veiligheid van de opvangvoorziening of de veiligheid van de asielzoeker.⁶⁵

Het COA heeft een bezoekersreglement dat van toepassing is op bezoekers en vrijwilligers. De gemeenschappelijke ruimtes en de woonruimte van bewoners op de COA-locatie zijn voor bezoekers toegankelijk van 08:00 uur tot 22:00 uur, mits onder begeleiding van de ontvangende bewoner/medewerker. In uitzonderlijke gevallen, en met toestemming van de locatiemanager, is verblijf buiten deze tijden mogelijk. Politieke en religieuze activiteiten die een inbreuk plegen op de persoonlijke levenssfeer van bewoners zijn niet toegestaan.⁶⁶

2.2 Organisatie van de opvang

Vreemdelingen die voor de eerste keer een asielaanvraag in Nederland indienen, hebben gedurende de behandeling van die aanvraag recht op opvang. Het type opvang dat wordt geboden en het regime dat daar geldt, is, net als de duur van de opvang, de begeleiding die de vreemdeling krijgt en de organisaties die daarbij betrokken zijn, afhankelijk van de procedure die de vreemdeling doorloopt.

Zoals vermeld is er een wezenlijk verschil tussen de rechten en plichten die verbonden zijn aan de opvang in een azc en de rechten en plichten die gelden voor vreemdelingen die zijn gehuisvest in de vbl of in één van de gezinslocaties. Dit verschil hangt samen met de verschillende rechtsgrondslagen voor de onderscheiden opvangtypen. Asielzoekers die in een azc verblijven, hebben over het algemeen rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder f of h van de Vw 2000 in verband met hun asielprocedure. Zij vallen onder het toepassingsbereik van de Opvangrichtlijn en de Rva 2005. Vreemdelingen die in de vbl of een gezinslocatie worden opgevangen, zijn doorgaans uitgeprocedeerd. Zij vallen niet onder het toepassingsbereik van de Opvangrichtlijn en de Rva 2005. Omdat deze vreemdelingen zijn uitgeprocedeerd, maar nog niet kunnen worden uitgezet, zijn de bepalingen van de Terugkeerrichtlijn wel op hen van toepassing.

63 Artikel 9, Rva 2005.

64 Artikel 9, zevende lid, Rva 2005.

65 Artikel 9, achtste lid, RvA 2005

66 Bezoekersreglement COA.

Verblijf in een azc

Asielzoekers van wie de aanvraag in de verlengde asielprocedure wordt beoordeeld, worden gehuisvest in een azc.⁶⁷ Begin 2011 waren er 45 azc's in Nederland. In november 2012 waren dat er 28.⁶⁸

In het azc krijgen asielzoekers onderdak, eetgeld, rechtsbijstand en noodzakelijke medische zorg. Vergunninghouders krijgen tevens ondersteuning bij hun voorbereiding op de toekomst. Asielzoekers die in afwachting van een beslissing op hun asielaanvraag in een azc verblijven, krijgen Nederlandse taallessen en een training 'Kennis van de Nederlandse samenleving'. Als de asielaanvraag is ingewilligd en de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel heeft gekregen, wordt hij door het COA, vrijwilligersorganisaties en (tot 1 januari 2013) de gemeente ondersteund bij de voorbereiding op zijn integratie in de Nederlandse samenleving. Als de asielaanvraag is afgewezen, is die begeleiding gericht op het vertrek van de vreemdeling en zijn herintegratie in het land van herkomst of eerder verblijf. In dat geval voert de DT&V de regie. Bij vrijwillig vertrek uit Nederland kan gebruik worden gemaakt van ondersteuning door IOM of maatschappelijke organisaties.

Asielzoekers verblijven in een azc tot reguliere huisvesting beschikbaar is (bij inwilliging van de asielaanvraag) of het recht op opvang eindigt (bij afwijzing van de asielaanvraag). Gedurende hun verblijf in het azc moeten asielzoekers zich wekelijks bij de Vreemdelingenpolitie en het COA melden voor de inhuysregistratie.

Kinderen die in het azc verblijven vallen onder de leerplicht en moeten dus naar school. Volwassenen die onderwijs willen volgen, kunnen zich wenden tot de Stichting voor Vluchteling-Studenten, het UAF. Zij moeten dan wel de middelbare school hebben afgerond, of ten minste twaalf jaar onderwijs hebben gevolgd in hun land van herkomst en in Nederland een studie op universitair, HBO- of MBO-3 of -4 niveau gaan volgen. Asielzoekers mogen maximaal 24 weken per jaar werken, mits voor de werkzaamheden een tewerkstellingsvergunning is afgegeven. De inkomsten die zij hiermee verdienen worden ingehouden op het leefgeld. Daarnaast kunnen bewoners op en rond het azc dagelijkse werkzaamheden verrichten, waarvoor ze van het COA wat extra zakgeld krijgen. Ook is het asielzoekers toegestaan buiten het azc vrijwilligerswerk te verrichten.

Als de asielaanvraag is afgewezen en de vertrektermijn is verstreken, wordt de asielzoeker overgebracht naar de vbl of een gezinslocatie, in vreemdelingenbewaring gesteld ter fine van uitzetting, of ontruimd.

Verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie (vbl)

In een poging de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten, is in 2008 de mogelijkheid ingevoerd om afgewezen asielzoekers na afloop van de vertrektermijn vanuit de vbl in Ter Apel intensief te begeleiden bij hun terugkeer.⁶⁹

67 Ook asielzoekers van wie de aanvraag in de algemene, snelle, asielprocedure is ingewilligd, maar voor wie nog geen reguliere huisvesting beschikbaar is, worden opgevangen in azc's. Asielzoekers van wie de aanvraag in de algemene asielprocedure is afgewezen, maar voor wie de vertrektermijn nog niet verstreken is, worden ondergebracht in een azc dat als terugkeerlocatie is aangewezen. De eerste groep is niet relevant voor dit advies omdat zij op grond van haar verblijfsvergunning algemene toegang tot voorzieningen heeft. De tweede groep valt buiten het bestek van dit advies omdat ze maar kort in het azc verblijft. Afgewezen asielzoekers die na het verstrijken van de vertrektermijn in de vbl worden geplaatst, vallen, zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, wel onder de doelgroep van dit advies.

68 Er zijn drie azc's in Groningen (azc Delfzijl, azc Musselkanaal en azc Oude Pekela), drie in Friesland (azc Burgum, azc Drachten en azc St. Annaparochie), drie in Drenthe en Overijssel (azc Almelo, azc Schalkhaar en azc Zweeloo), vijf in Gelderland (azc Arnhem Klein W, azc Arnhem Vreedenburg (Zuid), azc Nijmegen, azc Wageningen en azc Winterswijk), drie in Utrecht en Zuid-Holland (azc 's-Gravendeel (wordt gesloten), azc Leersum en azc Utrecht), vier in Flevoland en Noord-Holland (azc Almere, azc Alkmaar, azc Dronten en azc Luttelgeest), drie in Noord-Brabant en Zeeland (azc Goes, azc Grave, azc Oisterwijk) en vier in Limburg (azc Baexem, azc Echt, azc Heerlen, en azc Venlo).

69 *Kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 67 en Kamerstukken II 2008/09, 29 344, nr. 68.*

De bevoegdheid om de bewegingsvrijheid van bepaalde categorieën vreemdelingen op grond van de openbare orde of de nationale veiligheid te beperken bestond al daarvoor. Deze is neergelegd in artikel 56 Vw 2000. Ten aanzien van afgewezen asielzoekers die niet hebben voldaan aan de rechtsplicht Nederland te verlaten, wordt doorgaans aangenomen dat het gevaar bestaat dat ze zich aan het toezicht zullen onttrekken. Omdat deze vreemdelingen eerder in de opvang, en daarmee in het zicht van de overheid, hebben verbleven, wordt in beginsel afgezien van het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel en wordt volstaan met het lichtere middel van de vrijheidsbeperkende maatregel.⁷⁰

Op 1 juni 2011 werd ook het toenmalige azc Vught een vbl. Deze is met ingang van 1 september 2012 gesloten. Uitgeprocedeerde asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang in een azc zijn overgebracht naar de vbl in Ter Apel. Van belang is dat de vertrektermijn ongebruikt is verstreken, dat gewerkt wordt aan vertrek, en de DT&V verwacht dat het vertrek alsnog binnen drie maanden kan worden gerealiseerd.

Het regime in de vbl is strikter dan in een azc. Bewoners van de vbl worden geacht intensief aan hun terugkeer te werken. Zij worden hierbij ondersteund door de DT&V en kunnen worden gefaciliteerd door IOM of maatschappelijke organisaties. Uitgeprocedeerde asielzoekers die in de vbl zijn geplaatst, hebben net als asielzoekers die in een azc wonen recht op onderdak, eten, noodzakelijke medische zorg, een ziektekosten- en aansprakelijkheidsverzekering en leefgeld. De wekelijkse toelage die volwassen bewoners ontvangen is wel lager dan die van asielzoekers die in een azc verblijven. Bewoners van de vbl mogen alleen vrijwilligerswerk verrichten.

Bewoners van de vbl mogen het opvangcentrum weliswaar verlaten, maar moeten binnen de gemeentegrenzen blijven. Daarnaast moeten ze zich, op straffe van een geldboete, vijf dagen per week melden bij het COA voor de inhuysregistratie. Ook geldt ingevolge artikel 54 Vw 2000 een wekelijkse meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie.

De vrijheidsbeperkende maatregel is niet aan een wettelijke termijn gebonden, maar wordt in beginsel voor maximaal drie maanden opgelegd.⁷¹ In de praktijk komt het voor dat uitgeprocedeerde asielzoekers er langer verblijven. Eén van de bewoners van de vbl die de commissie heeft gesproken, verbleef daar op dat moment 19 maanden.

De maatregel wordt beëindigd zodra de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en daartoe voor hem daadwerkelijk gelegenheid bestaat.⁷²

Verblijf in een gezinslocatie

Gezinnen met minderjarige kinderen die geen recht meer op opvang hebben, worden sinds de uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag van 11 januari 2011, en de bevestiging daarvan bij arrest van de Hoge Raad op 21 september 2012, niet meer op straat gezet.⁷³

Sinds de zomer van 2011 worden deze gezinnen opgevangen in azc's die zijn omgevormd tot zogeheten gezinslocaties. Aanvankelijk werden gezinnen met minderjarige kinderen waarvan de verwachting bestond dat het vertrek alsnog binnen drie maanden kon worden gerealiseerd, ondergebracht in de vbl. Om het aantal verhuisbewegingen van gezinnen met minderjarige kinderen verder te beperken, worden deze sinds kort rechtstreeks overgeplaatst naar een gezinslocatie.

Inmiddels zijn er gezinslocaties in Gilze, Katwijk, Amersfoort, Emmen, Den Helder en Burgum. Net als aan vreemdelingen die in de vbl verblijven, is aan gezinnen met min-

70 A6/4.3 Vc 2000.

71 A6/4.3.5 Vc 2000.

72 A6/4.3.4 Vc 2000. De maatregel kan ook worden beëindigd indien het gedwongen vertrek geëffectueerd wordt, de voorzieningen in de vbl beëindigd worden of de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken.

73 Gerechtshof Den Haag 11 januari 2011, LJN BO924, Hoge Raad 21 september 2012, LJN BW5328.

derjarige kinderen die in één van de gezinslocaties worden gehuisvest een vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vw 2000 opgelegd. De gezinslocaties hebben net als de vbl een sober voorzieningenniveau, omdat de bewoners worden geacht Nederland te verlaten. De DT&V begeleidt hen hierbij en ook in de gezinslocaties kan gebruik worden gemaakt van de diensten van IOM en andere maatschappelijke organisaties. Bewoners ontvangen de noodzakelijke basisvoorzieningen, maar zijn net als de bewoners van de vbl beperkt in hun bewegingsvrijheid, omdat ze beschikbaar moeten zijn voor het terugkeerproces. Zij moeten zich zes dagen per week (niet op zondag) melden bij het COA en moeten binnen de gemeentegrenzen blijven. Kinderen kunnen er gebruik maken van dezelfde voorzieningen als in azc's en de vbl. Zo is er een kinderspeelplaats, een Open Leer Centrum, een huiswerkruimte en worden er voor hen activiteiten georganiseerd door stichting De Vrolijkheid. Het verblijf in een gezinslocatie wordt beëindigd bij daadwerkelijk vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin achttien jaar is geworden.

2.3 Instroom, uitstroom, bezetting, verblijfsduur en leeftijdsopbouw in de opvang

Eén van de vragen die gedurende het onderzoek opkwam, was of de invoering van de nieuwe asielprocedure in 2010 niet tot een zo grote versnelling van de asielprocedure en daarmee tot een verkorting van de verblijfsduur in de opvang heeft geleid, dat de noodzaak voor het bieden van mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen, is komen te vervallen. Om die vraag te kunnen beantwoorden, heeft de commissie onderzocht hoe de instroom, uitstroom, bezetting en verblijfsduur in de opvang zich de laatste jaren hebben ontwikkeld. Hiervoor is gebruik gemaakt van cijfers uit de Rapportages Vreemdelingenketen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aanvullende cijfers die door het COA beschikbaar zijn gesteld.

Eerst is gekeken hoe de instroom, uitstroom en bezetting van de totale asielopvang zich over een langere reeks van jaren (2001 tot en met 2012) heeft ontwikkeld. De totale asielopvang wordt in de Rapportages Vreemdelingenketen de 'centrale opvang' genoemd. De centrale opvang omvat *alle* opvangtypes, dus ook de centrale ontvangstlocatie en de procesopvanglocaties, die buiten de reikwijdte van dit advies vallen. Cijfers over de instroom in en de uitstroom uit azc's, de vbl en de gezinslocaties zijn zonder een tijdrovende en kostbare aanpassing van de database niet uit het informatiesysteem van het COA te genereren, omdat deze gekoppeld zijn aan identificatienummers van individuele vreemdelingen (vreemdelingennummers) en niet aan genoemde locatietypen. De ACVZ heeft daarom afgezien van het opvragen van die cijfers. Wel is inzicht te bieden in de bezetting van, en verblijfsduur en leeftijdsopbouw in azc's, de vbl en de gezinslocaties. Hierbij is gekeken naar de periode 1 januari 2010 tot en met 1 januari 2013. De reden hiervoor is dat de commissie vooral geïnteresseerd is in de vraag hoe deze cijfers zich hebben ontwikkeld nadat de nieuwe asielprocedure in juli 2010 is ingevoerd.

In deze paragraaf wordt volstaan met een korte duiding van de cijfers. In bijlage 2 is een uitgebreider overzicht van de cijfers opgenomen.

Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang, 2001-2012

De instroom in de centrale opvang gedurende de laatste tien jaar laat een golfbeweging zien. In de jaren 2001-2004 nam de instroom aanzienlijk af (van 25.000 naar 5.000 personen), om vervolgens tot 2010 weer toe te nemen (tot 15.500 personen). Vanaf 2010 is opnieuw sprake van een afname van de instroom, tot iets meer dan 13.000 personen in 2012. De uitstroom uit de centrale opvang is de laatste tien jaar grilliger verlopen dan de instroom. Vanaf 2002 overtreft de uitstroom uit de opvang de instroom, met uitzondering van 2009. In 2012 verlieten bijna 14.000 personen de centrale opvang.

Het gevolg van het feit dat de uitstroom uit de opvang de instroom al jaren overtreft, is dat de bezetting van de centrale opvang structureel is afgenomen. Op 1 januari 2002 verbleven er bijna 84.000 vreemdelingen in de centrale opvang. Op 1 januari 2013 waren dat er nog een kleine 14.000. In elf jaar tijd is de bezetting dus met maar liefst 83% afgenomen.

Bezetting van azc's, vbl en gezinslocaties, 2010-2012

De structurele afname van de bezetting van de centrale opvang, geldt ook voor het opvangtype azc. Op 1 januari 2013 woonden er bijna 10.000 vreemdelingen in azc's. Op 1 januari 2010 waren dat er nog ongeveer 19.000.

De bezetting van de vbl nam in de periode 2010-2011 juist fors toe.⁷⁴ Op 1 juli 2011 verbleven er 757 personen in de vbl, terwijl dat er een jaar eerder 213 waren. In 2012 is de bezetting van de vbl juist weer afgenomen, min of meer tot het peil van 1 juli 2010. Deze afname is veroorzaakt door de verhuizing van gezinnen met minderjarige kinderen naar gezinslocaties. Die verhuizing is op gang gekomen in de zomer van 2011.

Op 1 januari 2012 woonden er 775 personen in een gezinslocatie. Op 1 januari 2013 is dit aantal toegenomen tot 1.953 personen. Dit is een stijging van 152% in één jaar tijd.

Verblijfsduur in azc's, de vbl en gezinslocaties, 2010-2012

Om haar mening te kunnen bepalen over de vraag hoe noodzakelijk het is om in de opvang ruimte voor het ondernemen van activiteiten te bieden, heeft de commissie onderzocht hoe lang bewoners van een azc, vbl of gezinslocatie in de opvang verblijven en hoe die verblijfsduur zich de laatste drie jaar heeft ontwikkeld.⁷⁵

Uit de cijfers blijkt dat het aantal vreemdelingen dat tussen de drie en vier jaar in een azc verblijft in de laatste drie jaar is verdubbeld. De groep vreemdelingen die tussen de vier en vijf jaar in een azc woont is in deze periode met 120% toegenomen. Het aantal personen dat langer dan vijf jaar in een azc woont is de laatste jaren juist met 65% afgenomen. Op 1 januari 2013 woonden 4.836 vreemdelingen langer dan een jaar in een azc, 1.390 woonden er op dat moment langer dan drie jaar en 387 vreemdelingen verbleven toen langer dan vijf jaar in een azc.

Als wordt gekeken naar de verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen die in de vbl verblijven, kan worden geconstateerd dat op 1 januari 2013 40% van de bewoners van de vbl langer dan een jaar in de opvang verbleef (98 personen). Een kleine 10% van de bewoners woonde op dat moment langer dan vijf jaar in de opvang.

Het aantal bewoners van gezinslocaties dat langer dan een jaar in de opvang verblijft is in 2012 aanzienlijk toegenomen (van 604 naar 1.443 personen). Op 1 januari 2013 verbleef 45% van de bewoners van gezinslocaties tussen de één en drie jaar in de opvang (879 personen). 22% van de bewoners verbleef op dat moment tussen drie en vijf jaar in de opvang (428 personen) en 7% verbleef toen langer dan vijf jaar in de opvang (136 personen).

Leeftijd van vreemdelingen in azc's, vbl en gezinslocaties

Als wordt gekeken naar de leeftijd van vreemdelingen die in azc's, de vbl en de gezinslocaties verblijven, dan valt op dat het overgrote deel van de vreemdelingen in azc's en

74 De bezetting van de vbl is pas met ingang van 1 juli 2010 als zodanig geregistreerd in het informatiesysteem van het COA. Dit is het moment waarop de nieuwe asielprocedure in werking trad. Vreemdelingen die daarvoor gedurende hun (verlengde) vertrektermijn nog in de opvang verbleven, woonden in een azc dat als 'terugkeerlocatie' was aangegeven.

75 De hierna volgende cijfers zien op de totale duur van het verblijf van vreemdelingen in de centrale opvang. De duur van het verblijf in vóórliggende opvangtypen (zoals een azc in dit geval) is hierbij dus inbegrepen. Op basis van de huidige inrichting van zijn informatiesysteem is het COA niet in staat om de verblijfsduur per opvangtype te bepalen.

de vbl tussen de 18 en 45 jaar is, een leeftijdsperiode die over het algemeen als de meest productieve van een mensenleven wordt beschouwd. In 2012 was 64% van de azc-bewoners tussen de 18 en 45 jaar (6.378 personen). Van de bewoners van de vbl viel 61% in deze leeftijdscategorie (155 personen). In de gezinslocaties ligt dit percentage lager, omdat daar gezinnen met minderjarige kinderen verblijven. In 2012 was 54% van de bewoners van de gezinslocaties (1.099 personen) minderjarig. 41% had een leeftijd tussen de 18 en 45 jaar (831 personen).

Op grond van bovenstaande cijfers constateert de ACVZ dat de bezetting van opvangtypes waar asielzoekers verblijven die nog in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag (azc's en voorliggende opvangtypes als de col en de pol's) sinds de invoering van de nieuwe asielprocedure in 2010 is afgenomen. De bezetting van de opvangtypes voor uitgeprocedeerde asielzoekers is na 2010 aanvankelijk (de vbl), respectievelijk vanaf 2011 (de gezinslocaties) juist toegenomen. Het aantal en aandeel asielzoekers dat langer dan drie jaar in de opvang verblijft, is de laatste drie jaar zowel in azc's als in de gezinslocaties toegenomen. De commissie is van mening dat het hier niet te verwaarlozen groepen betreft die in een belangrijke levensfase langdurig in de opvang verblijven.

Dagbesteding in de opvang

3.1 Quickscan literatuur

In verschillende studies en publicaties is aandacht besteed aan de invloed van het opvangregime op de mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen, alsmede aan de uitwerking daarvan op het algemeen welzijn van de vreemdelingen in de opvang en de mogelijke gevolgen daarvan voor de mate waarin zij in staat zijn actief te werken aan hun toekomst. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen in kaart gebracht hoe de mechanismen zijn geduid die ontstaan bij langdurig verblijf in een ‘sobere, doch humane’ opvang, welke knelpunten ten aanzien van de dagbesteding in de opvang worden onderscheiden en welke ideeën voor verbetering zijn geformuleerd.

Hospitalisatie als gevolg van een langdurig verblijf in de opvang

De opvang van asielzoekers en uitgeprocedeerde vreemdelingen is wel getypeerd als een ‘totale institutie’: een voor de buitenwereld relatief afgesloten woongemeenschap met een formeel regime, waar vrijwel het gehele leven zich afspeelt op dezelfde plaats, waar voortdurend personeel aanwezig is en waaraan een groot aantal personen met een vergelijkbare sociale positie is onderworpen.⁷⁶ Omdat de opvang geen aanzuigende werking mag hebben en primair is bedoeld om de vreemdeling beschikbaar te houden voor de asiel- of vertrekprocedure,⁷⁷ wordt in de literatuur een drang tot beheersing geconstateerd. In ‘Kleine stappen van grote betekenis’, een in 2012 gepubliceerde studie van de Vrije Universiteit Amsterdam waarin een nieuw perspectief op humane opvang voor asielzoekers wordt bepleit, wordt geconstateerd dat de nadruk op versobering tot gevolg heeft dat de vreemdeling min of meer wordt gelijkgesteld aan zijn of haar procedure en dat er weinig ruimte is voor het aangaan van sociale contacten en persoonlijke ontwikkeling.⁷⁸ De vreemdelingen in de opvang zijn afhankelijk van het COA. Het is het COA dat in hun eerste levensbehoeften voorziet, bepaalt wat er gebeurt en toeziet op naleving van de regels. De bewoners hebben niet de regie over hun eigen leven.⁷⁹ Tegelijkertijd zou er een homogeen en vertekend beeld van de vreemdelingen in de opvang bestaan (hulpeloos en laag opgeleid), wat leidt tot het aanbieden van ongeschoold werk, het aantrekken van vrijwilligers van buitenaf en een cursusaanbod op eenvoudig niveau. In een dergelijke setting is weinig ruimte voor een individuele benadering, diversiteit en het stimuleren van eigen initiatief.⁸⁰ Bewoners van ‘totale instituties’ maken na verloop van tijd een ‘mortificatie’ of ‘hospitalisatie’ door.⁸¹ In het begin van hun verblijf zijn ze nog ondernemend en staan ze open voor uitdagingen, willen ze nieuwe dingen leren en proberen ze aansluiting te vinden bij hun nieuwe omgeving. De geïsoleerde vorm van opvang en de behandeling

76 Typering afkomstig uit H.J.M van Genuchten, *Hospitalisatie. Bewoner heeft zich goed aangepast, maar vertoont weinig initiatief*, Bureau voor Toegepaste Sociale Gerontologie, infobulletin april 1988-5.

77 M. Gastelaars, K. Geuijen, J. van der Horst en M. van Leeuwen, *Tussen arena en netwerk. Leefbaarheid en draagvlak bij de lokale opvang van asielzoekers*, USBO Utrecht, 2002, p. 25.

78 F. ten Holder, *Kleine stappen van grote betekenis. Een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers*, Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2012, p. 63.

79 B. van Baars, *Vrije Vogel. De voor- en doormethode toegepast in een preventieproject voor asielzoekers*, Utrecht: Pharos, 2005, p. 96-97.

80 K. Geuijen, *Asielzoekers aan het woord. Cliëntwaardering in Asielzoekerscentrum Rosmalen*, Utrecht 1998.

81 M. van Schayk en E. Vloeberghs, *Podium voor preventie: een overzicht van psychosociale preventie voor asielzoekers*, Pharos, 1 december 2011, p. 12-13.

van bewoners als kwetsbare, hulpbehoevende mensen die niet in staat zijn om onafhankelijk te handelen, leidt ertoe dat ze hun eigenheid en de drang om iets aan hun omgeving te veranderen verliezen en uiteindelijk lusteloos, besluiteloos en initiatiefloos worden. Op die manier verspillen zij de meest effectieve jaren van hun leven in een nieuw land. De ervaringen in de asielopvang overschaduwden de levens van asielzoekers, zelfs in de jaren na het verlaten van de opvang. Asielzoekers die jarenlang in afhankelijkheid van de overheid hebben geleefd, vinden het moeilijk om later onafhankelijk hun leven in te vullen.⁸² Uit een in 2011 gepubliceerd onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau naar de integratie van vluchtelingen met een verblijfsstatus in Nederland blijkt dat de periode in een asielzoekerscentrum een negatieve invloed kan hebben op de latere maatschappelijke positie van vluchtelingen in Nederland. Dit hangt onder meer samen met de duur van het verblijf in een azc. Hoe langer iemand in de asielopvang verblijft, hoe groter de kans dat bepaalde omgevingsfactoren zoals het gebrek aan privacy en sociale marginalisatie een negatieve invloed hebben op de gezondheid.⁸³

Langdurige passiviteit heeft een negatieve invloed op de gezondheid, de bereidheid over terugkeer na te denken en integratie na vergunningverlening

Vreemdelingen in de opvang hebben net als andere mensen behoefte aan een zinvolle dagbesteding. Er zijn in de opvang echter nauwelijks mogelijkheden om activiteiten te ondernemen. De mate waarin asielzoekers zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het invullen van hun leven is beperkt, doordat de meesten van hen niet of nauwelijks kunnen werken of een opleiding kunnen volgen en het zakgeld te beperkt is voor het ondernemen van activiteiten buiten de opvang. Het niet mogen werken en het niet kunnen volgen van onderwijs geeft de vreemdelingen in de opvang het gevoel dat ze kostbare tijd verliezen. De dagen zijn gevuld met wachten. Recreatieve activiteiten worden niet altijd als 'zinvol' ervaren. Asielzoekers ervaren, ongeacht hun opleidingsniveau, vooral stress vanwege de verveling en het ontbreken van een zinvolle dagbesteding.⁸⁴ De inactiviteit tijdens het verblijf in de opvang en het ontbreken van regie over het eigen leven heeft een negatief effect op de psychische gezondheid van de vreemdelingen in de opvang.⁸⁵ Dit effect is groter naarmate het verblijf in de opvang langer duurt.⁸⁶ Dit is het gevolg van verschillende factoren die tijdens dat verblijf ervaren worden, zoals de onzekerheid over de verblijfsprocedure, het nietsdoen, de afwezigheid van familieleden, zorgen over de kinderen, het regelmatig verhuizen en een gebrek aan onafhankelijkheid.⁸⁷ Ook de leefomstandigheden in de opvang zijn bepalend voor de gezondheid van de asielzoeker. De ligging van opvanglocaties kan tot gevolg hebben dat nauwelijks wordt deelgenomen aan de samenleving buiten de opvang en leidt ertoe dat vreemdelingen in een

-
- 82 H. Ghorashi, 'Agents of change or Passive victims: The impact of Welfare States (the Case of the Netherlands) on Refugees', *Journal of Refugee Studies*, 2005, vol.2, no. 2, p. 191-195. Zie ook H. Ghorashi, *Becoming a refugee: opportunities and nightmares. The challenge of starting a new life and the importance of the medical sector* (Keynote for the Medical Women International Association Congress), the Netherlands, 2011
- 83 Dourleijn, E. (2011) 'Migratie en demografisch profiel'. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische Vluchtelingen*, Den Haag: SCP: 51.
- 84 R. Elshof, 'Iets zwaars drukt op mijn schouders', Masterscriptie Medische Antropologie en Sociologie, Amsterdam: 2006, p 36-42.
- 85 S. Goosen & A. Gerritsen, *Gevlucht – gezond? Vanuit preventieperspectief: epidemiologische gegevens over de gezondheidstoestand en het zorggebruik van asielzoekers*, GGD Nederland: 2007. B. van Baars, *Vrije Vogel. De voor- en doornethode toegepast in een preventieproject voor asielzoekers*, Utrecht: Pharos, 2005, p. 96-97.
- 86 *Ondanks krimp toch groei? Een quick scan naar behoefte en gebruik van geestelijke gezondheidszorg door asielzoekers in Nederland*, Centrum 45, december 2005, p. 24.
- 87 Laban, C., Gernaat, H., Komproe, I., Schreuders, B., & Jong, J. de (2004). The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands, in *The Journal of Nervous and Mental Disease*, 192 (12), p. 843-851.

geïsoleerde situatie belanden.⁸⁸ Een langdurig verblijf in de opvang, de onzekerheid van de wachtperiode, de perifere ligging van opvanglocaties, de afwezigheid van geliefden, een onvervulde behoefte aan contact, het ontbreken van informatie over het voortduren van de situatie, een gebrek aan evenwicht in macht en het ontbreken van zinvolle tijdbesteding zijn niet bevorderlijk voor het behoud en het aanspreken van veerkracht van vreemdelingen in de opvang.⁸⁹

In de literatuur worden het niet aanspreken en het verlies van zelfstandigheid en eigen initiatief, de passiviteit die daarvan het gevolg is en de negatieve uitwerking daarvan op de gezondheidstoestand van vreemdelingen in de opvang, beschouwd als omstandigheden die niet bevorderlijk zijn voor de integratie in Nederland na eventuele vergunningverlening of de herintegratie in het land van herkomst na terugkeer.⁹⁰

In een in 2010 gepubliceerd onderzoek naar verblijfs- en terugkeerdeterminanten onder (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers concludeert het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie dat een goede gezondheid op verschillende manieren een positieve invloed uitoefent op de terugkeerintentie.⁹¹ Vooral wanneer men de gezondheidsklachten mede wijt aan het verblijf in Nederland en verwacht dat deze verminderen na terugkeer in een vertrouwde omgeving, kan dit positief meewegen in de besluitvorming over terugkeer. Psychische klachten, waaronder depressie, kunnen tot gevolg hebben dat iemand niet langer kan of wil nadenken over de vraag waar zijn of haar toekomst ligt en hoe die eruit moet zien.⁹² Daarnaast lijkt een goede gezondheid bij te dragen aan het (zelf)vertrouwen dat men in staat is om terug te keren. Verder zijn er aanwijzingen dat (psychisch) gezonde asielzoekers in vergelijking met asielzoekers met gezondheidsklachten in sterkere mate ontvankelijk zijn voor drang vanuit de overheid tot zelfstandige terugkeer wanneer zij zich in de eindfase van de procedure bevinden. Terugkeer lijkt dus gediend te zijn bij het op peil houden en verbeteren van de (psychische) gezondheid van asielzoekers.⁹³

Een goede gezondheid is ook van belang voor de eventuele integratie in Nederland als wel een verblijfsvergunning wordt verleend. Het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland is een moeilijke opgave. De route van aankomst naar zelfstandigheid vergt veel en de asielzoeker krijgt hierin steeds een andere rol toebedeeld: van overlever tijdens de reis naar een passieve en afhankelijke rol in de opvangperiode. Na statusverlening is juist weer activiteit en assertiviteit van belang.⁹⁴ Het huidige integratiebeleid gaat ervan uit dat migranten zelf werk maken van hun integratie, uitgaande van eigen initiatief en zelfredzaamheid,⁹⁵ terwijl het opvangbeleid deze eigenschappen nu juist niet stimuleert.⁹⁶ Deze twee uitgangspunten botsen met elkaar.

88 Academic network for legal studies on immigration and asylum in Europe, *Comparative overview of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*, The Institute for European studies, October 2006.

Zie ook K. Kloosterboer, *Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra*, UNICEF juni 2009, p. 59.

89 C. Houtemaker, 'Ziek van Nederland', *NRC weekend* 21 en 22 juli 2012. F. ten Holder, 2012, p. 25-31.

90 M. van Schayk en E. Vloeberghs, *Podium voor preventie: een overzicht van psychosociale preventie voor asielzoekers*, Pharos, 1 december 2011, p. 87.

91 Leerkes, A., Galloway, M., Kromhout, M., *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*, WODC Den Haag, 2010.

92 D. Geraci, *Bewogen Terugkeer: methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex)asielzoekers en ongedocumenteerden*, Pharos 2011, p. 23-24.

93 Leerkes, A., Galloway, M., Kromhout, M., 2010, p. 75-76.

94 R. Weiler, 'Integratie: een zaak van iedereen', in D. Engelhard en R. Weiler (red.), *Fietsen met tegenwind. Over vluchtelingen en integratie*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland, 2012, p. 31-32.

95 V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman, *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, 2012, p. 216-218.

96 F. ten Holder, 2012, p. 22.

Ideeën over en randvoorwaarden voor dagbesteding in de opvang

Uit verschillende onderzoeken van Pharos, het landelijke kennis- en adviescentrum over migranten, vluchtelingen en gezondheid, blijkt dat de gezondheid van vreemdelingen in de opvang baat heeft bij interventie- en preventieprogramma's die gericht zijn op activering, psycho-educatie en empowerment. Door middel van dergelijke programma's krijgen zij handvatten aangereikt om te leren omgaan met hun nieuwe situatie, vorm te geven aan een nieuwe identiteit, kennis op te doen van het Nederlandse zorgsysteem en uit hun sociale isolement te komen. Centrale gedachte hierbij is om invulling aan de 'wachttijd' van vreemdelingen in de opvang te geven, waarbij in kansen moet worden gedacht, zowel ten behoeve van eventuele inburgering als terugkeer.⁹⁷ In verschillende projecten is positieve ervaring opgedaan met preventieactiviteiten in de opvang. In een project waarin vreemdelingen in de opvang zelf activiteiten initiëren en andere bewoners motiveren om mee te doen, de zogeheten voor- en doormethode, bleek 90% van de deelnemers enige tot veel positieve invloed te ervaren op de gezondheid.⁹⁸

In een reeds in 1991 door de directie Minderheden, Vluchtelingen en Asielzoekers van het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur uitgevoerd onderzoek naar zinvolle tijdbesteding van asielzoekers werden verschillende randvoorwaarden van belang geacht voor de effectieve inrichting van programma's voor dagbesteding. Zo is het belangrijk dat er een nieuw toekomstperspectief wordt gevormd en dat na een introductie en oriëntatiefase, in het licht van de onzekerheid over de verblijfsduur, kortdurende leer-werktrajecten worden geboden. Voor dergelijke activiteiten kan aansluiting worden gezocht bij een regionaal aanbod en kunnen asielzoekers en zelforganisaties betrokken worden. Een laatste randvoorwaarde is het versterken van het maatschappelijk draagvlak door de activiteiten te laten aansluiten bij wat leeft in de samenleving.⁹⁹

Internationale organisaties als de UNHCR en het Internationale Rode Kruis hebben in hun overwegingen en richtlijnen aangegeven waarom en hoe de ontwikkeling en zelfstandigheid van asielzoekers tijdens de asielprocedure kan worden bevorderd. Het gaat dan vooral over de toegang tot de arbeidsmarkt en het recht op educatie.

Zowel de UNHCR als het Rode Kruis pleiten ervoor asielzoekers binnen een redelijke termijn toegang te verschaffen tot de arbeidsmarkt.¹⁰⁰ Hiermee zal niet alleen de behoefte aan bijstand verminderen, maar ook de waardigheid en humaniteit van de opvang worden versterkt. De vrees dat de toegang tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid van een spoedige terugkeer vermindert, staat volgens de UNHCR haaks op de erkenning dat toegang tot de arbeidsmarkt kan leiden tot een betere herintegratie in het land van herkomst door terugkeer met een zekere mate van financiële onafhankelijkheid of verworven vaardigheden.¹⁰¹

97 M. van Schayk en E. Vloeberghs, 2011, p. 78-87.

98 B. van Baars, 2005, p. 105.

99 Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, directie Minderheden, Vluchtelingen en Asielzoekers, *Met de tijd geen raad? Onderzoek en advies decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding van asielzoekers*, Rijswijk, 1991, p. 45-47.

100 UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, 4 September 2001, EC/GC/01/17, p. 3. UNHCR's Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, recommendation (x) Employment, p. 15. Guidelines on the reception of asylum seekers for National Red Cross and Red Crescent Societies, 2001, principle 7, p. 15.

101 UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, 4 September 2001, EC/GC/01/17, p. 3.

De UNHCR is van mening dat de lokale (her)integratie na terugkeer wordt vergemakkelijkt wanneer er toegang is tot onderwijs tijdens de asielprocedure. Gegeven dit belang zou voortgezet onderwijs ook ter beschikking moeten worden gesteld aan volwassen asielzoekers.¹⁰² Een richtlijn ten behoeve van de opvang van asielzoekers van het Rode Kruis stelt dat educatieve activiteiten die worden aangeboden aan asielzoekers relevant moeten zijn voor hun toekomstplannen, gericht moeten zijn op verbetering van algemene- en arbeidsvaardigheden, moeten kunnen bijdragen aan een betere integratie in de ontvangende samenleving en aan de eventuele herintegratie in het land van herkomst. Ook pleit het Rode Kruis voor het beschikbaar stellen van taalcursussen om te voorkomen dat asielzoekers geïsoleerd of gescheiden worden van de ontvangende samenleving en om praktische problemen te voorkomen. Indien het wenselijk of van nut is om Engelse taalles te verzorgen, zou eveneens gratis toegang tot deze cursussen moeten worden verschaft.¹⁰³

In de volgende paragrafen wordt bezien of de hier geschetste typering van de opvang, de onderscheiden knelpunten en de verbeterideeën aansluiten bij de ervaringen en gedachten van de door de ACVZ geïnterviewde mensen die in de opvang werken en de vreemdelingen die er wonen.

3.2 Uitsluiting van gesprekken met medewerkers van betrokken organisaties

In deze paragraaf worden de resultaten weergegeven van de gesprekken die de ACVZ met medewerkers van betrokken organisaties heeft gevoerd. Allereerst wordt geschetst hoe de dagbesteding van asielzoekers in de opvang er volgens hen uitziet. Daarna komt hun visie op nut en noodzaak van dagbesteding aan bod, alsmede de vraag wie verantwoordelijk is of zou moeten zijn voor het organiseren daarvan. Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst die volgens hen van invloed zijn (geweest) op de mogelijkheden voor asielzoekers om actief bezig te zijn. Hierna worden de knelpunten weergegeven die de gesprekspartners op dit punt ervaren. Deze paragraaf sluit af met de oplossingen die door hen zijn aangedragen om deze knelpunten weg te nemen.

Dagbesteding in de opvang

Uit de gevoerde gesprekken en observaties op de bezochte locaties blijkt dat het aanbod van activiteiten per opvanglocatie verschilt. Zo is het aanbod op de bezochte azc's uitgebreider dan het aanbod op de vbl en de gezinslocatie. De mogelijkheden om activiteiten op laatstgenoemde locaties te ondernemen worden mede bepaald door de regimes die hier gelden. Volwassen bewoners van de vbl en de gezinslocaties worden geacht intensief aan hun terugkeer te werken. Zij mogen zich in principe alleen binnen de gemeentegrens begeven. Ook de dagelijkse inhuysregistratie is er van invloed op de dagbesteding van bewoners. Tussen de twee bezochte azc's is echter ook een verschil te zien in het activiteitsaanbod waarvan bewoners in en buiten het centrum gebruik kunnen maken. Dit verschil heeft onder meer te maken met de ligging van het opvangcentrum (dicht bij een stadskern of niet), de aanwezigheid van specifieke groepen op het opvangcentrum (bijvoorbeeld de aanwezigheid van amv's in het azc Oisterwijk), de aanwezigheid van externe (vrijwilligers)organisaties die activiteiten organiseren en de taak/rol die het COA-management hierin voor zichzelf ziet weggelegd.

102 UNHCR's Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, recommendation (ix) Education, p. 15.

103 Guidelines on the reception of asylum seekers for National Red Cross and Red Crescent Societies, 2001, principle 5, p. 18.

Werk

De geraadpleegde organisaties geven aan dat maar weinig bewoners werkzaamheden verrichten waarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven. Ook zijn er relatief weinig bewoners die vrijwilligerswerk buiten het centrum verrichten. Op iedere locatie heeft het COA wel het vermoeden dat sommige bewoners zwart werken. Bewoners hebben op alle locaties de mogelijkheid om werkzaamheden voor het COA te verrichten voor een extra wekelijkse vergoeding. Voor deze jobshop is veel animo, omdat het afleiding geeft en hiermee extra zakgeld verdiend kan worden. Er zijn echter niet altijd voldoende plaatsen beschikbaar. Ngo's achten de werkzaamheden die in het kader van de jobshop kunnen worden verricht weinig stimulerend.

Onderwijs

Het COA verzorgt op de azc's diverse trainingen op het gebied van oriëntatie (na plaatsing in het azc), inburgering (na verlening van een verblijfsvergunning) en terugkeer (na negatieve beschikking op de asielaanvraag). Tevens is het in de azc's mogelijk om Nederlandse taalles te volgen. In principe zijn bewoners die een negatieve beschikking hebben ontvangen hiervan uitgesloten, maar soms wordt hier soepel mee omgegaan. Op de vbl en de gezinslocaties worden geen trainingen meer aangeboden. Wel organiseren de DT&V, ngo's en IOM op die locaties algemene terugkeer-bijeenkomsten waarin voorlichting wordt gegeven over herintegratiemogelijkheden en -projecten.

Op alle bezochte locaties was een Open Leer Centrum aanwezig, dat vooral als 'internet-café' wordt gebruikt.

Het aantal volwassen bewoners dat met steun van de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF een studie of zelfstudie volgt is volgens het COA, IOM en de geraadpleegde ngo's beperkt. Uit informatie van het UAF blijkt dat eind juni 2012 351 UAF-studenten in een azc, vbl of gezinslocatie verbleven. Het UAF organiseert regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten in azc's.

Recreatie

Op geen van de bezochte locaties zorgt het COA structureel voor toegang tot recreatieve activiteiten. Wel organiseert het COA, vaak in samenwerking met andere organisaties, zo nu en dan activiteiten op ad-hoc basis. De activiteiten die verder worden aangeboden op de centra worden georganiseerd door vrijwilligersorganisaties en zien vooral op kinderen en jongeren. Op alle centra is stichting De Vrolijkheid actief, die activiteiten voor en met asielzoekerskinderen (en hun ouders) organiseert. De activiteiten van de Vrolijkheid zijn goed bekend onder andere organisaties. Op azc's voert de Vrolijkheid samen met andere organisaties het project De Werkelijkheid uit, waarmee getracht wordt duurzame netwerken tussen de centra en hun omgeving te creëren.¹⁰⁴ Dit project is gericht op asielzoekers van alle leeftijden. De Vrolijkheid realiseert in samenwerking met het COA dat in 2013 in alle azc's een jongerenraad actief is. Eventueel aanwezige bewoners- of jongerenraden worden betrokken bij het organiseren van activiteiten.

In de bezochte azc's zijn sport- en recreatieruimten aanwezig waar bewoners gebruik van kunnen maken. Zij kunnen daar eventueel op eigen initiatief, maar altijd in overleg met het COA, activiteiten organiseren. Ook buiten de gebruikelijke openingstijden is het COA bereid om ruimtes beschikbaar te stellen voor eigen initiatieven van bewoners. De beschikbare financiële middelen zijn echter beperkt en het is niet altijd mogelijk het benodigde toezicht te regelen.

104 Doel van het project is om de kracht van asielzoekers zichtbaar te maken en nieuwe verbindingen tot stand brengen. De Nationale Postcode Loterij maakt het project financieel mogelijk. De uitvoering is een samenwerkingsverband tussen Stichting de Vrolijkheid, het UAF en VluchtelingenWerk Nederland. Het project is gestart in 2010 en loopt door tot juni 2013.

Ondanks de hierboven beschreven mogelijkheden geven de gesprekspartners aan dat volwassen bewoners in de opvang vooral bezig zijn met slapen, eten, boodschappen doen, kinderen ophalen, enz. Ook gaan bewoners naar de stad, het bos, hebben afspraken, hangen rond op het terrein van de opvang of zitten binnen op hun kamer.

Visie op dagbesteding

Alle geraadpleegde organisaties achten het van belang dat asielzoekers de mogelijkheid hebben om activiteiten te ontplooiën tijdens hun verblijf in de opvang. Hieraan liggen verschillende redenen ten grondslag: het bevorderen van het welzijn van asielzoekers (VWN, IOM, DT&V en COA), het ondersteunen van integratie in Nederland (VWN), het mogelijk bijdragen aan eventuele herintegratie in het land van herkomst (DT&V en IOM) en het bevorderen van de leefbaarheid en beheersbaarheid in de opvang (COA).

Over de vraag wiens verantwoordelijkheid het is of zou moeten zijn om asielzoekers in de opvang mogelijkheden te bieden om activiteiten te ondernemen, wordt verschillend gedacht. Het COA ziet het voornamelijk als zijn rol om te voorzien in de materiële opvang: het bieden van voorzieningen in het kader van bed, bad en brood. Dit wordt bevestigd door de andere organisaties. In de 'immateriële opvang' wordt door COA soms voorzien door het aanbieden van weerbaarheidstrainingen en/of andere ad-hoc activiteiten. Het COA meent dat zijn rol primair faciliterend is en dat bewoners in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de organisatie van activiteiten. Ngo's geven aan dat er maar weinig bewoners zijn die zelf initiatief nemen. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen. Het uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid kan er juist toe leiden dat mensen zich terugtrekken en het is niet voor iedereen weggelegd om in een vreemd land alles zelf op touw te zetten. Hierbij is ook het opleidingsniveau een belangrijke factor. Tevens is opgemerkt dat het vanwege de diversiteit van bewoners in het centrum niet altijd gemakkelijk is groepen te vormen met dezelfde interesses. Bovendien willen sommige mensen graag individueel bezig zijn. Andere belemmeringen voor eigen initiatief zijn: medische problemen, het genoeg hebben aan het eigen leven, beperkte openingstijden van de kinderopvang, taalbarrières, financiële situatie, cultuur en gender. Sommige ngo's geven aan dat de ruimtes die het COA beschikbaar stelt niet altijd toegankelijk zijn. Zo zijn recreatieruimtes beperkt open en krijgen bewoners geen toegang zonder (extern) toezicht. Het vertrouwen vanuit het COA om sleutels en beheer uit handen te geven aan bewoners met eigen initiatief is er niet altijd, soms op basis van eerdere negatieve ervaringen. Daarnaast komen in bepaalde ruimten vooral mannen of volwassenen samen, waardoor vrouwen en kinderen zich minder op hun gemak voelen. Het COA, IOM en ngo's menen dat vreemdelingen in de opvang meer op hun eigen initiatief en creativiteit aangesproken kunnen worden en dat er weinig ondersteuning nodig is om hen te stimuleren. Men is nu vooral afhankelijk van wat wordt aangeboden.

Ook over de vraag welke organisatie (meer) verantwoordelijkheid zou kunnen of moeten nemen bij het organiseren van toegang tot activiteiten wordt verschillend gedacht. Medewerkers van het COA en de meeste andere gesprekspartners zijn van mening dat het goed zou zijn als het COA deze verantwoordelijkheid op zich neemt. Het COA kent immers alle bewoners, in tegenstelling tot organisaties die 'iets komen brengen'. Ook voor het opbouwen van een vertrouwensband is informeel contact tussen de COA-medewerkers en de bewoners van essentieel belang, en dat komt dan weer de veiligheid en de leefbaarheid ten goede. Met beperkte middelen kunnen vooral recreatieve activiteiten prima samen met bewoners worden georganiseerd. Een deel van de gesprekspartners is van mening dat het COA opnieuw zou moeten kijken naar zijn taakopvatting en meer ruimte zou moeten bieden voor het creëren van een aanbod dat aansluit bij gemeentelijke initiatieven, bijvoorbeeld in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Een enkele gesprekspartner betwijfelt echter of het COA de meest aangewezen organisatie is voor het ondersteunen bij het organiseren van activiteiten, gelet op de dubbele rol van deze organisatie. Het COA is immers niet alleen 'gastheer', maar ook toezichhouder en handhaver. Dagbesteding is voor het COA en zijn medewerkers nu geen specifiek aandachtsgebied. Een externe, onafhankelijke organisatie, zoals de Vrolijkheid, zou geschikter zijn om op basis van een vertrouwensrelatie met bewoners samen activiteiten te organiseren. Ook zou hierdoor op alle azc's beter hetzelfde aanbod gewaarborgd kunnen worden.

Ontwikkelingen op het gebied van dagbesteding

In de laatste jaren hebben er verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn geweest op de dagbesteding van asielzoekers.

Een ontwikkeling die door zowel overheidsinstanties als ngo's wordt genoemd en die als negatief wordt ervaren, is de afname van financiële middelen voor de dagbesteding van asielzoekers. Zowel Vluchtelingenwerk als het COA speelden in het verleden een grotere rol in de dagstructurering van asielzoekers, maar door bezuinigingen is die rol feitelijk komen te vervallen. In aansluiting hierop wordt het afschaffen van de financiële tegemoetkoming voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten van volwassen asielzoekers als een negatieve ontwikkeling gezien. Volwassenen hebben daardoor minder mogelijkheden voor recreatie. Het COA stelt hier tegenover dat tegenwoordig meer voorlichting op het gebied van oriëntatie, inburgering en terugkeer wordt gegeven.

Het gevolg van de bezuinigingen is dat bewoners zelf initiatieven moeten ontplooiën. Deze kunnen door het COA worden ondersteund. Het aanspreken van asielzoekers op de eigen verantwoordelijkheid wordt door het COA, IOM en diverse ngo's als een positieve tendens gezien. Hospitalisatie en afhankelijkheid in de opvang kan hierdoor worden verminderd, zo stellen zij.

Een andere ontwikkeling die het COA en ngo's ervaren, is dat de fase van de asielprocedure van invloed is geworden op de mogelijkheden tot het ondernemen van activiteiten in de opvang. Nu krijgen alleen statushouders 'integratietraining' en ontvangen afgevoerde asielzoekers 'terugkeerbegeleiding'. Asielzoekers mogen na hun negatieve beslissing officieel geen Nederlandse les meer volgen, hetgeen door veel gesprekspartners als negatief wordt ervaren. Het beheersen van de taal is immers van belang om het in het dagelijks leven te kunnen redden. Het COA heeft aangegeven dat met het wegvallen van het onderscheid tussen Oriëntatie- en Inburgeringslocaties en Terugkeerlocaties de groepsdruk om aan trainingen deel te nemen is weggefallen, dat het lastiger is geworden om deelnemers in groepen in te delen en om programma's op maat aan te bieden. Deelname aan de programma's is wenselijk, maar er volgen geen sancties indien geen gebruik gemaakt wordt van het aanbod.

Andere, positieve, ontwikkelingen die erkend worden door Vluchtelingenwerk zijn de afschaffing van de beperking voor asielzoekers die nog niet zijn uitgeprocedeerd om met een tewerkstellingsvergunning alleen seizoensgebonden arbeid te verrichten en de uitbreiding van de zelfwerkzaamheid (jobshop) in de opvang.

Knelpunten

Vluchtelingenwerk, overige ngo's en IOM geven aan dat er, alles in aanmerking nemend, geen sprake is van een zinvolle dagbesteding voor asielzoekers. Sommige medewerkers van de DT&V hebben opgemerkt hier onvoldoende zicht op te hebben omdat dit onderwerp niet aan de orde komt in de terugkeergesprekken die zij met vreemdelingen voeren. De gevolgen van het ontbreken van een zinvolle dagbesteding zien volgens de gespreks-

partners vooral op de geestelijke en lichamelijke conditie van de bewoners, zoals neerslachtigheid, stress, apathie en ziek zijn. Door het ontbreken van een zinvolle dagbesteding vervelen vreemdelingen zich, brengen ze de hele dag op hun kamer of in hun bed door, zien ze de dag voorbij kruipen, hebben ze geen afleiding, piekeren ze over de toekomst, zakken ze weg, leven sommigen erg geïsoleerd en ontstaan er soms vechtpartijen of vinden er vernielingen plaats in de omgeving. Het ontbreken van een dagbesteding zet het geestelijk welzijn van mensen met psychische problemen extra onder druk.

Vluchtelingenwerk, de andere geraadpleegde ngo's en IOM menen dat het ontbreken van een zinvolle dagbesteding ervoor zorgt dat vreemdelingen, na een lang verblijf in de opvang, de regie over hun eigen leven verliezen en op een punt komen waarop ze helemaal niets meer ondernemen en de zelfredzaamheid is verdwenen. Hoe langer mensen in een inactieve periode hebben gezeten, des te moeilijker wordt het om ze weer in beweging te krijgen. Die staat draagt niet bij aan het actief meewerken aan terugkeer naar en vervolgens geslaagd herintegreren in het land van herkomst, of aan een soepele integratie in Nederland na eventuele vergunningverlening.

Het COA, IOM en de DT&V ontvangen weinig klachten van asielzoekers over het ontbreken van dagbestedingsmogelijkheden in de opvang. De medewerkers van Vluchtelingenwerk en de Vrolijkheid ontvangen wel regelmatig klachten. Deze zien vooral op het niet kunnen werken en studeren, het gebrek aan geld voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten en het niet (meer) kunnen volgen van taallessen.

Volgens UAF ervaren studenten die door de organisatie worden ondersteund en in de asielopvang verblijven, belemmeringen die verband houden met een gebrek aan privacy en studiemogelijkheden. Zo zijn er in de opvang onvoldoende mogelijkheden en is er te weinig rust om te studeren. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden om bij de onderwijsinstelling te studeren soms beperkt door de slechte bereikbaarheid van veel opvangcentra. Ook komen verhuizingen een studie niet ten goede.

Op de gezinslocatie ontvangt het COA vooral klachten van bewoners over de meldplicht, hetgeen hen beperkt in hun vrijheid om dingen te doen en hun netwerk - dat zich vaak in andere delen van Nederland bevindt - te bezoeken. Ook speelt op deze opvanglocatie de situatie dat jongeren die volwassen worden in hun ontplooiingsmogelijkheden worden beperkt.

Aangedragen oplossingen

De medewerkers van de organisaties die werkzaam zijn op de opvanglocaties dragen verschillende mogelijkheden aan om ervoor te zorgen dat asielzoekers hun tijd zinvol besteden tijdens het verblijf in de opvang. Over het algemeen is men van oordeel dat met het aanbieden van kortlopende en praktische cursussen of activiteiten, waar vreemdelingen direct profijt van hebben, kan worden voorzien in een zinvolle dagbesteding. Langdurige trajecten zijn niet haalbaar vanwege de hoge kosten en de daarvoor benodigde tijd, die in de vbl en de gezinslocaties aan terugkeer moet worden besteed. Als voorbeelden worden kortdurende trajecten genoemd waarin de focus ligt op het (verder) ontwikkelen van praktische (basis)vaardigheden, zoals: autorijden, reparatie van auto's, kappersopleiding, verzorging, naailes, zwemles, las- of timmeropleiding, schilderen, alfabetiseringscursus, technische-, computer- of administratieve cursus, sociale media, taalcursus (Engels bijvoorbeeld), empowerment- en weerbaarheidstrainingen of basisvaardigheden (hygiëne, koken, opvoeding) etc. Ook starten teruggekeerde vreemdelingen vaak een eigen bedrijfje. Ook hiervoor zouden specifieke cursussen kunnen worden aangeboden, bijvoorbeeld op het gebied van administratie en inkoop. Dergelijke trajecten worden gezien als een alternatief voor 'het lege handen gevoel' en dragen bij aan de algemene ontwik-

keling, het vergroten van potentie en het herstel van de waardigheid. De gesprekspartners wijzen op het belang om in dergelijke trajecten maatwerk te bieden en aan te sluiten bij de talenten en ambities van bewoners, omdat een zinvolle dagbesteding individueel is bepaald en afhankelijk is van het niveau en de leeftijd van de vreemdeling. Ook moet bekeken worden wat haalbaar is, waarbij onder meer gekeken zou moeten worden naar vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in het land van herkomst. De ervaring van Stichting Maatwerk bij Terugkeer en IOM is dat de meeste terugkeerders hun aanvankelijke plannen wijzigen nadat zij daadwerkelijk zijn teruggekeerd.

Over het doel van dergelijke trajecten wordt verschillend gedacht. Sommige ngo's zijn van oordeel dat het belangrijk is om juist niet naar een specifiek doel te kijken. Belangrijker vinden zij dat de basisvaardigheden van vreemdelingen worden ontwikkeld en dat hun ambities levend blijven, los van de vraag waar hun toekomst ligt. Hiermee zouden activiteiten minder beladen kunnen worden. De DT&V is echter van mening dat activiteiten juist gericht moeten zijn op de verwachte toekomstige situatie van de asielzoeker: integratie in Nederland ofwel herintegratie in het land van herkomst. In de vbl en de gezinslocaties zouden meer activiteiten gericht op terugkeer kunnen worden aangeboden. De DT&V-medewerkers wijzen op het risico dat asielzoekers door het aanbieden van ontwikkeltrajecten sneller integreren en daardoor alsnog hoop krijgen op verblijf in Nederland. Het is van belang dat alle betrokken instanties dezelfde boodschap geven, namelijk dat terugkeer hoogstwaarschijnlijk zal plaatsvinden. Ngo's delen deze vrees niet.

In het kader van oriëntatie op terugkeer meent IOM dat het belangrijk is om aandacht te blijven houden voor het land van herkomst. De focus van vreemdelingen is gericht op hier blijven en de relatie met vroeger wordt te weinig gelegd. Activiteiten in dit kader kunnen zijn: filmavonden met films uit of over landen van herkomst, landenmappen met informatie over landen, presentaties door teruggekeerde vreemdelingen, kookactiviteiten met landentema's, of taallessen in de eigen taal. Het in de opvang aanbieden van activiteiten die specifiek gericht zijn op herintegratie, heeft volgens IOM echter geen zin als vreemdelingen nog geen besluit hebben genomen over terugkeer. Er zijn reeds verschillende projecten vanuit de DT&V, IOM en ngo's die ondersteuning bieden bij herintegratie na terugkeer. Zo organiseert IOM met enige regelmaat bezoeken van IOM-collega's uit belangrijke landen van herkomst om vreemdelingen in de opvang te informeren over de mogelijkheden na terugkeer. Projecten van stichtingen als Wereldwijd, Bridge to Better, IntEnt en Maatwerk bij Terugkeer richten zich ook op scholing in Nederland voorafgaand aan het vertrek.

Naast het ontwikkelen van algemene vaardigheden wordt door alle organisaties onderkend dat lichamelijke beweging en sport van belang zijn voor de (geestelijke) gezondheid. Ook pleiten meerdere organisaties ervoor om computerfaciliteiten uit te breiden, mogelijk met een WIFI-verbinding op de centra in plaats van beperkt toegankelijke computer ruimten. Ngo's zijn van mening dat aanwezige drempels om te werken, vrijwilligerswerk te verrichten of te studeren bekeken dienen te worden. Veel vreemdelingen in de opvang willen de Nederlandse taal leren. Bij het aanbieden van Nederlandse les is er de angst dat het signaal wordt afgegeven dat er een kans is om te blijven, maar dit speelt bij andere talen niet. De Nederlandse taal is echter belangrijk voor integratie, maar kan volgens ngo's ook een succesfactor zijn bij herintegratie in het land van herkomst. Daarnaast wijzen zij erop dat het van belang is dat ouders in de opvang Nederlands spreken, omdat hun kinderen dit op school leren. Zij spreken naarmate de verblijfsduur toeneemt steeds meer Nederlands. Beheersing van de Nederlandse taal is voor ouders dan ook van belang om hun ouderrol te kunnen blijven vervullen.

Ngo's en IOM geven aan dat al vanaf binnenkomst geïnvesteerd moet worden in het actief houden van vreemdelingen. Zij verblijven vaak minimaal een half jaar in de opvang. Hoewel de nieuwe asielprocedure verkort is, zijn er nog altijd vreemdelingen die langdurig in de opvang verblijven. De opvang is hier echter niet op gericht. Het COA op de gezinslocatie acht het niet zinvol om daar alsnog activiteiten aan te bieden als dit aan het begin van de opvang niet gebeurt. Dagbesteding is belangrijk, maar niet zaligmakend, omdat tijdens het verblijf in de opvang de onzekerheid over verblijf in Nederland immers blijft bestaan.

De periode in de opvang kan volgens ngo's en IOM goed worden benut als vreemdelingen dit willen. Het ondernemen van activiteiten moet gestimuleerd worden, maar als iemand behoefte heeft aan rust, moet hier ook ruimte voor zijn. Het uitgangspunt dat vreemdelingen in de opvang met respect en waardigheid dienen te worden behandeld, zou een betere invulling in de praktijk kunnen krijgen zonder dat dit leidt tot het aan de hand nemen van de vreemdeling. Deze investering kost geld en menskracht, maar geeft winst op langere termijn, doordat ze gezonder blijven, zo is de verwachting. Zodra de opvang en voorzieningen zijn geregeld zou een individueel plan opgesteld kunnen worden op basis van wat de vreemdeling kan en wil.

3.3 Vreemdelingen in de opvang over hun dagbesteding

In deze paragraaf worden de resultaten weergegeven van de gesprekken die de ACVZ heeft gevoerd met vreemdelingen die in de opvang verblijven of hebben verbleven. Allereerst wordt een indruk gegeven van de respondenten, hun opvangsituatie en de verblijfsprocedures die ze hebben doorlopen. Vervolgens wordt geschetst hoe hun dagbesteding er uitziet, hoe zij hun verblijf in de opvang ervaren en welke factoren hierop volgens hen van invloed zijn. Tot slot wordt beschreven wat de respondenten zelf graag zouden willen doen of hadden willen doen gedurende hun verblijf in de opvang.

De respondenten

De ACVZ heeft in totaal 15 (ex-)asielzoekers en vreemdelingen geïnterviewd over dagbesteding in de opvang. De respondenten zijn geselecteerd met behulp van Vluchtelingenwerk, het COA, Maatwerk bij Terugkeer, het UAF en IOM. De interviews vonden plaats in de periode van 11 tot 25 oktober 2012. Een deel van de respondenten verbleef op het moment van het interview in de azc's in Utrecht of Oisterwijk, de vbl in Ter Apel of de gezinslocatie in Katwijk. Anderen zijn ex-asielzoekers die na een verblijf in de opvang een verblijfsstatus in Nederland hebben verkregen, in de illegaliteit leven of zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. De respondenten zijn afkomstig uit Georgië, Azerbeidzjan, Soedan, Nepal, Irak, Bosnië, Kenia, Burundi, Afghanistan, Somalië en Iran. Acht respondenten zijn man, zeven vrouw. Het opleidingsniveau van de respondenten is divers: sommigen hebben een aantal jaren basisonderwijs genoten, anderen zijn universitair geschoold.

De geïnterviewde personen, en hun eventuele gezinsleden, hebben gemiddeld 5 jaar en zes maanden in de opvang verbleven, variërend van opvangperiodes van minimaal één jaar tot maximaal 11 jaar. De respondenten hebben gemiddeld in 3,1 verschillende opvanglocaties gewoond, variërend van één tot vijf verschillende locaties, zowel in azc's, de vbl als gezinslocaties. Een aantal personen heeft tussentijds niet in de opvang verbleven. Één respondent heeft niet in een azc, vbl of gezinslocatie verbleven, maar heeft als alleenstaande minderjarige asielzoeker gebruik kunnen maken van de aanvullende opvang bij een familielid en een wooneenheid voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. In de meeste gevallen hebben de respondenten na een afwijzing van hun asielaan-

vraag één of meerdere vervolgpcedures doorlopen, zoals een opvolgende asielaanvraag, een B9-procedure (slachtoffer mensenhandel), een aanvraag om verblijf of uitstel van vertrek op grond van medische omstandigheden of een beroep op schrijnendheid. De nummers die hieronder bij de aanduiding van de respondenten worden genoemd, komen overeen met de nummers die zijn opgenomen in bijlage 1.

Informatie over mogelijkheden om activiteiten te ondernemen

Veel respondenten geven aan dat het duidelijk is wat ze wel en niet mogen of kunnen doen tijdens hun verblijf in de opvang. De respondenten die in de vbl of de gezinslocatie verblijven, geven aan dat zij vooral de boodschap krijgen dat zij niets mogen doen. In de woorden van respondent 1, die in vier jaar tijd in drie verschillende azc's verbleef en op het moment van het interview 3 maanden in de gezinslocatie te Katwijk verbleef: 'De informatie is heel duidelijk: Ik mag niet werken, ik mag niet studeren, ik mag de gemeente niet verlaten en ik moet meewerken met de Dienst Terugkeer en Vertrek'. Respondent 4, die na een jarenlang verblijf in de opvang gedurende twee jaar een B9-vergunning had, en die nadat deze niet werd verlengd, terug is in de vbl in Ter Apel, merkt op dat het COA altijd negatief antwoordt op een verzoek om iets te kunnen ondernemen: 'Als we iets willen weten, gaan we naar de infobalie. Maar het maakt niet uit wat we vragen, we krijgen toch altijd 'nee' te horen'.

Twee respondenten geven aan dat het voor hen niet direct duidelijk was wat ze wel en niet mochten doen tijdens hun verblijf in de opvang. Zo wist één respondent aanvankelijk niet hoe ze zich moest aanmelden voor het doen van klusjes in het azc en kwam een andere respondent er na negen jaar verblijf in het azc achter dat het verbod om te werken niet geldt voor vrijwilligerswerk. Sinds ze dit weet, werkt ze iedere dag vrijwillig als overblijfmoeder op de basisschool van haar kinderen.

Bijna alle respondenten ontvangen informatie over de mogelijkheden om te werken, onderwijs te volgen en te recreëren van het COA, door middel van een informatiebrochure, mondelinge uitleg of via de informatiebalie. Eén respondent wijst erop dat het informatiemateriaal dat het COA verstrekt niet altijd wordt gelezen. Hij denkt dat het beter zou zijn als het COA voorlichtingsbijeenkomsten zou organiseren over de mogelijkheden tot het verrichten van activiteiten gedurende het verblijf in de opvang. Twee andere respondenten hebben ook informatie over dagbesteding verkregen via Vluchtelingenwerk of familieleden die al langere tijd in Nederland wonen.

Dagbesteding van de respondenten

Voor hun komst naar Nederland werkten veel (mannelijke) respondenten in loondienst of als zelfstandige. Eén van hen had een leidinggevende functie binnen een bedrijf. Twee respondenten waren huisvrouw en twee volgden een studie.

De respondenten geven aan dat de dagbesteding voor de meeste vreemdelingen in de opvang beperkt is tot het verrichten van huishoudelijke taken, koken, eten, televisie kijken, een wandeling maken en slapen. Van de vijftien respondenten die de commissie heeft geïnterviewd, hebben er tien gedurende hun verblijf in de opvang activiteiten op het gebied van werk, onderwijs of recreatie ondernomen. Deze activiteiten vinden of vonden vooral plaats in de opvanglocaties zelf. De overige vijf respondenten zijn tijdens hun verblijf in de opvang naar eigen zeggen niet of nauwelijks actief (geweest). Soms is dat een bewuste keuze, in andere gevallen wordt dit onmogelijk geacht vanwege belemmeringen in de persoonlijke levenssfeer.

Tien van de respondenten verrichten in de opvang werkzaamheden voor het COA tegen een kleine financiële vergoeding (extra zakgeld) of hebben dit in het verleden gedaan. De

werkzaamheden die in het kader van de jobshop worden verricht, zijn divers: schoonmaakwerkzaamheden, klusjes, kinderopvang, beheer van ruimtes, werkzaamheden voor de kabelkrant van het COA en het begeleiden van activiteiten voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Twee respondenten ondersteunen medebewoners in de opvang door als vertaler op te treden en één vrouw werkt als kapster voor medebewoners en geeft kookles. Drie respondenten doen naast hun werkzaamheden voor het COA in de opvang of hun vrijwilligerswerk in de opvang vrijwilligerswerk buiten de opvang of hebben dat gedaan, onder andere voor de Vrolijkheid, het Rode Kruis en als overblijfmoeder op een basisschool. Eén respondent heeft geprobeerd in het kader van de jobshop te werken op het azc, maar is daarin niet geslaagd wegens een gebrek aan beschikbare plaatsen. Van alle respondenten hebben er twee in het verleden betaald seizoenswerk verricht.

Veel respondenten hebben Nederlandse taalles gevolgd tijdens het verblijf in de opvang. Na de afwijzing van de asielaanvraag werd hier soms vervolg aan gegeven via zelfstudie of het volgen van Nederlandse taalles gegeven door vrijwilligers. Eén persoon heeft tijdens het verblijf in de opvang een door het COA gefinancierde MBO-opleiding afgerond en een vervolgstudie gevolgd met ondersteuning van het UAF. De respondent die als alleenstaande minderjarige asielzoeker naar Nederland is gekomen, heeft tot zijn achttiende jaar kunnen studeren.

Enkele mannelijke respondenten vullen hun dag mede in door te sporten, zoals voetbal en fitness. Deze activiteiten vinden plaats op het azc of daarbuiten als daar geld voor is. Het probleem is dat de mogelijkheden om te sporten in de opvang beperkt zijn en de meeste respondenten het zich financieel niet kunnen veroorloven om lid te worden van een sportvereniging buiten de opvang. Van de vrouwelijke respondenten doet niemand aan sport. Evenmin nemen zij op meer dan incidentele basis deel aan recreatieve activiteiten.

Hoe ervaren respondenten hun verblijf in de opvang?

Hoewel alle respondenten hun situatie als moeilijk en zwaar beschouwen, zijn ze primair dankbaar voor de opvang en de zorg die ze in Nederland (hebben) ontvangen. Respondent 1: 'Ik ben dankbaar voor de goede service die we in Nederland hebben gekregen, zoals de medicijnen en de operatie van mijn vrouw, de medische verzekering, de uitkering, de school voor onze kinderen en het transport daar naar toe en de activiteiten die voor hen worden georganiseerd.' Respondent 2, die zeven jaar in diverse azc's heeft gewoond, zes maanden in de vbl in Ter Apel heeft verbleven en op het moment van het interview 14 maanden in de gezinslocatie te Katwijk verbleef: 'het is niet gemakkelijk, maar we hebben een dak boven ons hoofd, krijgen geld om eten te kopen en mijn zoon kan naar school. Het is beter dan op straat slapen'. Voor respondent 11, die in een tijdsbestek van negen maanden in drie verschillende azc's verbleef en daarna zelfstandig is teruggekeerd naar haar land van herkomst, was onderdak en eten het enige waar ze behoefte aan had in de periode dat ze in de opvang verbleef.

Bijna alle respondenten beschouwen hun verblijf in de opvang als verloren tijd, waarin ze 'wegzakken' omdat ze niets mogen of kunnen doen. Respondent 14, die vier jaar in een azc woonde, daarna een aantal jaren illegaal in Nederland verbleef, tijdelijk terugkeerde naar zijn land van herkomst en nu rechtmatig verblijf in Nederland heeft op grond van zijn huwelijk met een Nederlandse vrouw, zegt over zijn verblijf in de opvang: 'Als ik terugkijk, heb ik het gevoel dat ik vele jaren heb verloren. Toen ik in de opvang verbleef, kon ik niet studeren of werken. Ik kon daardoor niet integreren en ik kon geen gezin vormen. Ik had een vrouw toen niets te bieden.'

Naarmate het verblijf in de opvang langer duurt, ervaren veel respondenten een steeds grotere afhankelijkheid. Ze voelen zich niet bij machte om dit te veranderen. Het gevolg is dat ze gefrustreerd en depressief zijn of worden en hun situatie als uitzichtloos zien. Respondent 13, die gedurende tien jaar in verschillende azc's verbleef en nu al enige tijd in het bezit is van een verblijfsvergunning, zegt over haar vader, die op het moment van het interview met haar overige familieleden in de gezinslocatie te Amersfoort verbleef: 'Het lange wachten heeft hem passief gemaakt. Hij maakt geen plannen, denkt niet verder dan vandaag en is alleen maar met die verblijfsvergunning bezig. Hij bestaat nog wel, maar hij leeft niet meer.' Respondent 4 verwoordt haar frustratie als volgt: 'Wij hebben geen goede ervaring met het asielleven. Je leeft gewoon elke dag drama. Als asielzoeker heb je geen invloed op je leven, er verandert niets. Ik kwam uit de oorlog, maar ben hier in een koude oorlog terechtgekomen. Mijn dochter was negen toen we vluchtten. Ze is nu 18. We voelen ons hier ook slachtoffer. Nu heb ik dikke spijt.' Respondent 3, die na vier jaar verblijf in meerdere azc's op het moment van het interview 19 maanden in de vbl in Ter Apel woonde, vergelijkt zijn leven met dat van een baby: 'Anderen beslissen alles voor mij. Ik ben totaal afhankelijk en heb nergens invloed op. Ik kan niet doen wat ik wil, ik heb geen controle over mijn leven. Dat maakt me boos, verdrietig en gestresst. Ik wil niet leven als een baby. Ik wil leven zoals andere mensen.' Ook respondent 8, die op het moment van het interview zeven jaar in het azc te Oisterwijk woonde, is het zat afhankelijk van het COA te zijn: 'Ik wacht en ik wacht, zonder iets te doen. Zeven jaar van mijn leven, weggegooid. Ik ben gezond en kan werken. Ik wil geen geld van het COA ontvangen. Ik wil mijn eigen geld verdienen. Dan zou het geld dat wij krijgen aan andere mensen kunnen worden gegeven, mensen die het echt nodig hebben.' Sommige respondenten zijn van mening dat hun leven voorbij is en hebben alleen nog hoop voor hun kinderen. Respondent 10, die na twee jaar verblijf in diverse azc's en 11 maanden in de vbl in Ter Apel te hebben gewoond op het moment van het interview 13 maanden in de gezinslocatie in Katwijk verbleef: 'Ik kan mijn situatie niet veranderen. Alleen als ik terug zou kunnen en dat gaat niet. Mijn leven is een puinhoop. Ik heb geen hoop meer. Ik leef alleen nog voor mijn kind.' Volgens respondent 15, die als alleenstaande minderjarige asielzoeker naar Nederland kwam, lange tijd zelfstandig kon wonen onder supervisie van stichting Nidos, in die tijd een MBO- en een HBO-opleiding heeft gevolgd en op het moment van het interview illegaal in Nederland verbleef, doet het er eigenlijk niet toe waar je verblijft: 'Of je nu in een azc verblijft of zelfstandig woont zoals ik, je gaat langzaam dood als je zolang in Nederland bent en geen verblijfsvergunning krijgt. Ik weet niet meer wat ik moet doen. Ik kwam hier met puistjes en heb nu grijs haar. Ik leef in een coma. Ik besta wel, maar ik functioneer niet meer.'

De gesprekken met de (oud-)bewoners van de verschillende opvangtypen maken duidelijk dat de mogelijkheden om daar activiteiten te ondernemen worden beïnvloed door de fase van de verblijfsrechtelijke procedure, die immers bepaalt in welk opvangtype iemand verblijft en dus welk regime op zijn verblijf van toepassing is, het karakter of de instelling van de bewoner zelf en zijn gemoedstoestand en gezondheidssituatie. Laatstgenoemde factoren worden op hun beurt weer beïnvloed door de (on)mogelijkheid om activiteiten te ondernemen.

Veel respondenten merken op dat hun energie is afgenomen naarmate de periode in de opvang langer duurt. Veel van hen waren in het begin van hun opvangperiode nog redelijk actief, maar zijn in de loop van de tijd steeds passiever geworden. Ze kunnen het nog maar moeilijk opbrengen iets te ondernemen, zeker na de eerste afwijzing van hun asielaanvraag. Zoals respondent 15 opmerkte: 'In de eerste zes maanden heb je nog wel energie. Daarna zak je in elkaar en word je moe.'

Respondent 1 ging zo snel mogelijk na zijn aankomst in Nederland als vrijwilliger aan de slag, maar kon dit (tijdelijk) niet meer opbrengen nadat zijn asielaanvraag was afgewezen:

‘Ik werkte als vrijwilliger bij de Bloedbank. Ook volgde ik Nederlandse les. Dat ging heel goed. Ik was gemotiveerd en leerde snel. Toen ontving ik de afwijzing van mijn aanvraag. Ik mocht geen Nederlandse les meer volgen en kon niet meer functioneren op mijn werk. Ik kon me niet meer concentreren. Ik kon alleen nog maar aan die afwijzing denken en het feit dat ik terug moest naar mijn land.’ Respondent 2, die na de intrekking van de afwijzing van haar asielaanvraag, opnieuw voor Nederlandse les in aanmerking kwam, kon het niet meer opbrengen, omdat ze overstuur was geraakt door de eerdere afwijzing van haar aanvraag.

Het sobere karakter en het beperkende regime van de opvang versterken de neiging om te berusten in de situatie. Naarmate het regime beperkter is, lijkt de berusting toe te nemen. Respondent 13: ‘Als je lange tijd niet weet wat je te wachten staat, ben je op een gegeven moment niet meer gemotiveerd om iets te ondernemen, zeker niet als je op geen enkele wijze wordt gestimuleerd.’

De respondenten zijn over het algemeen positiever over het verblijf in een azc dan over het verblijf in de vbl of gezinslocatie. Dat is niet zo vreemd, omdat in eerstgenoemde locaties veelal vreemdelingen verblijven die nog een asiel- of daaraan gerelateerde procedure hebben lopen, met de daaraan gekoppelde rechten en voorzieningen, terwijl in de vbl en de gezinslocaties meer vreemdelingen verblijven die zijn uitgeprocedeerd. De respondenten die in een azc wonen zijn dan ook vaak actiever dan respondenten die in de vbl of gezinslocatie verblijven. Laatstgenoemden ervaren sterker dat de ruimte om activiteiten te ondernemen beperkt is. De beperkingen in de vbl en de gezinslocaties zijn vooral gelegen in het soberdere regime, de dagelijkse meldplicht en de afwezigheid van enig aanbod van activiteiten voor volwassenen.

Respondent 1: ‘In de azc’s in Sweikhuizen en Heerlen was een recreatieruimte. Ook kon ik daar voetballen. Dat kan hier (in de gezinslocatie te Katwijk) niet. Hier is geen recreatieruimte en kan ik niet sporten. Ik heb het COA gevraagd waarom dat zo is. Ik heb geen antwoord gekregen. We zijn nog steeds mensen toch? Voor de kinderen zijn er voorzieningen, voor volwassenen is er niets. Die zitten de hele dag op hun kamer. Dat is niet goed.’

Ook in de vbl wordt een gebrek ervaren aan mogelijkheden om te sporten. Respondent 4: ‘Er is hier (vbl in Ter Apel) geen recreatiezaal of sporthal. We krijgen geen geld om buiten de poorten te sporten. Er zijn alleen wat speeltuintjes voor kleine kinderen. Voor volwassenen is hier niets. Er komen ook geen mensen van buiten om dingen te organiseren. Ik weet zeker dat er heel veel bewoners op af zouden komen als dat wel zou gebeuren. Maar daar is helemaal geen aandacht voor.’ De gedachte daarachter is haar duidelijk: ‘het is hier terugkeer’.

Naast het feit dat er geen sport- en recreatieruimten beschikbaar zijn in de vbl en de gezinslocatie, ervaren de respondenten de beperkte toegang tot het internet, het dagelijkse stempelen, het niet mogen verlaten van de gemeentegrenzen en de verplichte gesprekken met de DT&V als belemmeringen van hun zelfstandigheid en ‘bewegingsvrijheid’.

Respondent 3 ziet grote verschillen tussen zijn eerdere verblijf in azc’s en zijn huidige verblijf in de vbl in Ter Apel. Ook hij is van mening dat zijn zelfstandigheid en bewegingsvrijheid in de vbl in Ter Apel bewust wordt aangetast: ‘Voor volwassenen is hier helemaal niets. Dat doen ze expres, omdat ze ons niet willen. In de azc’s waar ik heb gewoond, was het minder erg. Daar hoefde ik niet iedere dag te stempelen en kon ik me vrij bewegen. Ik kon daar sporten en er was vrije toegang tot internet. Hier mag ik niet buiten de gemeentegrenzen komen en moet ik iedere dag stempelen. Als ik hier wil internetten, moet ik eerst toestemming vragen aan het COA. Ik moet soms drie dagen wachten, voordat ik anderhalf uur mag internetten. Het centrum ligt ook heel afgelegen. Als ik daar naartoe wil, moet ik heel ver lopen of een lange rit met de bus maken. Op een gegeven moment doe je dat niet meer. Er zijn dus veel beperkingen. Alle dingen die sim-

pel waren in de azc's, zijn hier ingewikkeld. Ook voor dit gesprek (het interview met de ACVZ) moest ik me registreren bij het COA. Ik moest 20 minuten omlopen, omdat het hek was afgesloten. Als dat open was geweest, was ik hier binnen twee minuten geweest. Ze maken hier alles expres ingewikkeld om je extra onder druk te zetten om weg te gaan. Zo is het systeem hier. Het systeem zet je voortdurend onder druk.'

Andere factoren die belemmerend werken op de dagbesteding en die op alle locaties worden ervaren, zijn het ontbreken van financiële middelen voor reiskosten, de afgelegen ligging van sommige locaties, de aanwezigheid van mannen in recreatieruimten op azc's (voor vrouwen) en de afwezigheid van kinderopvang voor alleenstaande moeders.

Naast de stand van de verblijfsrechtelijke procedure en het daaraan gekoppelde opvangtype en -regime, is, vanzelfsprekend, ook de instelling van de vreemdeling zelf van invloed op de mate waarin activiteiten (kunnen) worden ondernomen. Alle respondenten beseffen dat actief bezig zijn gezond is voor lichaam en geest. Terugkijkend op hun verblijf in de opvang constateren ze bijna allemaal dat ze in de loop van de tijd steeds passiever zijn geworden. Een deel van de respondenten is heel bewust direct na aankomst in Nederland of na verloop van tijd vrijwilligerswerk gaan doen.

Respondent 13, die in staat was gedurende haar verblijf in de opvang een studie te volgen, en die inmiddels al enige tijd een verblijfsvergunning heeft, koos er bewust voor direct na aankomst in het azc zo veel mogelijk vrijwilligerswerk te doen: 'Ik ben als vrijwilliger gaan werken op een kinderdagverblijf, waar ik mijn Nederlands oefende. Daarnaast trad ik op als tolk voor andere asielzoekers en werkte ik bij de kabeltelevisie van het COA. Tijdens mijn studie paste ik als bijbaantje ook op bij mensen thuis. Mijn verblijf in het azc heeft mijn integratie in het begin echt wel belemmerd, maar als je zelf actief bent, lukt het wel. Veel asielzoekers leggen zich erbij neer dat ze niet mogen werken en studeren, zeker de ouderen, maar ik ben blij dat ik dat niet heb gedaan. Het is mijn redding geweest.'

Ook respondent 14 koos er bewust voor om actief aan de slag te gaan: 'Ik deed het kantinebeheer op het azc, begeleidde alleenstaande minderjarige asielzoekers bij uitjes en trad op als deejay. Andere asielzoekers waren niet zo ondernemend als ik. De meesten denken dat ze pas iets kunnen doen als ze een verblijfsvergunning hebben. Ik wilde actief blijven, omdat ik me anders zou gaan vervelen. Het voelde ook goed om te helpen.'

Respondent 1 die met zijn vrijwilligerswerk stopte nadat zijn asielaanvraag was afgewezen, omdat hij niet meer kon functioneren, besloot later toch weer aan de slag te gaan: 'Na een tijdje werd ik depressief en deed ik niets meer. Ik besloot dat het zo niet langer kon, ik moest mijn leven weer oppakken. De enige oplossing was dat ik weer vrijwilligerswerk ging doen.'

Respondent 4, die na een jarenlang verblijf in de opvang gedurende twee jaar een B9-vergunning had, en die nadat deze niet werd verlengd, terug is in de vbl in Ter Apel: 'Het COA kon mij niet vertellen of ik hier vrijwilligerswerk mag doen. Daar wacht ik dus niet op. Ik ben gewoon begonnen. Ik vertaal voor andere bewoners, knip en epileer ze en geef kooklessen. Zo blijf ik bezig en zorg ik ervoor dat ik niet gek word.'

Respondent 6 kreeg hartklachten nadat hij vier jaar op straat had geleefd. Op grond van die klachten werd zijn vertrek uitgesteld en kreeg hij weer opvang in een azc. Inmiddels heeft hij alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Ook hij merkt op dat hij er indertijd bewust voor heeft gekozen om actief te worden: 'Ik denk dat mijn ziekte ook werd veroorzaakt doordat ik niets deed. Na mijn ziekte is mijn houding veranderd. Ik ging werken in het open leercentrum van het azc en deed vrijwilligerswerk voor De Vrolijkheid en stichting Hirda. In het weekend ging ik sporten buiten het azc. Ik koos ervoor actief bezig te zijn. Door mijn volle dagprogramma had ik geen tijd meer om na te denken over mijn problemen, waardoor ik niet meer depressief was. Het is heel goed geweest dat ik actiever ben geworden.'

Een ander deel van de respondenten was zich weliswaar bewust van de positieve effecten van het ondernemen van activiteiten, maar kon dat, om diverse redenen, vanaf het begin of in een later stadium, niet (meer) opbrengen. Het minderjarige zusje van respondent 13, die na een jarenlang verblijf in verschillende azc's op het moment van het interview in de gezinslocatie te Amersfoort verbleef, schaamt zich ervoor dat ze geen verblijfsvergunning heeft. Ze wil niet opnieuw aan iedereen haar situatie uitleggen. Naast haar school doet ze niets. Ze trekt zich terug en blijft veel binnen. Respondent 11, die na negen maanden in de opvang zelfstandig is teruggekeerd naar haar land van herkomst had tijdens haar verblijf in de opvang tijd nodig om bij te komen van de ervaringen voor haar komst naar Nederland: 'Ik had genoeg aan mezelf. Ik had behoefte aan rust en heb die in de azc's gevonden. Ik deed de hele dag niets. Ik was depressief en trok me terug. Ik vertrouwde niemand en vermeid contact met andere mensen. Eten en een dak boven mijn hoofd was alles wat ik wilde. Het was moeilijk om terug te keren, maar het was noodzakelijk om iets nieuws te kunnen beginnen. Ik had blijkbaar nog kracht over om dit te doen. Ik weet niet of dat ook zo was geweest als ik langer in de opvang zou hebben verbleven.' Respondent 2 is met haar schoonmaakwerkzaamheden voor het COA en haar vrijwilligerswerk in de crèche gestopt omdat ze niet alleen voor haar kind, maar ook voor haar man moet zorgen, die psychische problemen heeft.

Uit het vorenstaande blijkt dat veel respondenten een relatie leggen tussen hun verblijf in de opvang, hun dagbesteding en hun gezondheid. Nagenoeg alle respondenten en/of hun gezinsleden hebben medische klachten, die voornamelijk psychisch van aard en stressgerelateerd zijn. Ongeveer de helft van de respondenten had al lichamelijke en/of psychische klachten in het land van herkomst. Hun lichamelijke klachten zijn gedurende het verblijf in de opvang afgenomen, hun psychische problemen zijn over het algemeen verergerd. De andere helft van de respondenten kampt met psychische problemen, die zijn ontstaan gedurende het verblijf in de opvang. Deze worden naar eigen zeggen veroorzaakt door het lange wachten in de opvang en de passiviteit gedurende die periode, onzekerheid over de toekomst en dreigende terugkeer. Respondent 8: 'De psychische klachten van mijn vrouw zijn veroorzaakt doordat ze negen jaar in het azc woont en niets mag doen. Ze toont geen enkele interesse meer, ze maakt geen contact meer met de kinderen en mij. Ze doet niets meer. Ik heb ook stress, maar ik moet sterk zijn voor mijn gezin. Als ik wegval is er niemand meer om voor de kinderen te zorgen.' Respondent 7: 'We zitten al elf jaar uitzichtloos te wachten in azc's. Ik sta nu acht jaar onder behandeling van een psycholoog, maar mijn klachten worden alleen maar erger. Ik ben alleen maar zieker geworden van het lange wachten.'

Meerdere respondenten zijn van mening dat hun gezondheidssituatie is verbeterd nadat ze (alsnog) activiteiten zijn gaan ondernemen. Één respondent heeft geen medische klachten. Hij heeft al enkele jaren rechtmatig verblijf in Nederland.

Waar hebben de respondenten behoefte aan?

De respondenten is ook gevraagd waar ze het meest behoefte aan hebben op het gebied van dagbesteding. Veel respondenten zouden het liefst hun oude beroep weer uitoefenen of ander werk doen, in plaats van een toelage van het COA te ontvangen, dat hun afhankelijkheid onderstreept. Respondent 8: 'Ik was goudsmid en had twee juwelierswinkels. Ik wil bezig zijn en mijn eigen geld verdienen. Ik wil anderen helpen en niet door anderen geholpen worden.' Ook de vader van respondent 13 was juwelier in zijn land van herkomst. Hij heeft geprobeerd ook in Nederland te gaan werken bij een juwelierszaak, maar werd afgewezen omdat hij geen verblijfsvergunning had. Ondanks het feit dat de meesten het liefst hun oude beroep zouden willen uitoefenen en financieel onafhankelijk zouden willen zijn, willen bijna alle respondenten primair afleiding van de dagelijkse sleur. De belangrijkste reden voor het feit dat de jobshop van het COA zo populair is, is niet dat

de respondenten de werkzaamheden die zij in de opvanglocatie kunnen verrichten inspirerend vinden of dat ze er een kleine vergoeding voor krijgen. Het is nagenoeg de enige mogelijkheid om met iets anders bezig te zijn dan het overpeinzen van de situatie waarin ze zich bevinden. Respondent 1: 'In Sweikhuizen hebben mijn vrouw en ik drie jaar lang de keukens schoongemaakt en de kamers onderhouden. Daar verdienden we allebei der tien euro per week mee. Dat hebben we echt niet voor het geld gedaan, maar gewoon om bezig te zijn.'

Ook zouden veel respondenten een opleiding willen volgen of Nederlands willen leren, hetgeen niet meer via het COA kan na een negatieve beschikking. Vooral het beheersen van de Nederlandse taal wordt van groot belang geacht. De respondenten menen alleen dan hun problemen goed te kunnen uitleggen. Respondent 4: 'Dat merk ik iedere keer weer als ik als tolk met andere bewoners meega naar bijvoorbeeld het Gezondheidscentrum voor Asielzoekers.' Volgens respondent 6, die Nederlandse les heeft gevolgd buiten het azc, is er grote behoefte aan meer toegang tot Nederlandse les in azc's: 'Het is beter voor je toekomst als je in het azc al begint met het leren van de Nederlandse taal. Het COA biedt wel lessen aan, maar die zijn alleen bedoeld voor mensen die nog op een beslissing wachten of die een status hebben gekregen. Er zijn wel vrijwilligers die buiten het azc lesgeven, maar sommige bewoners vinden het moeilijk om buiten het azc te komen.' Respondent 9 volgt wel Nederlandse taallessen bij een vrijwilligersorganisatie buiten de opvang. De kosten daarvoor worden door zijn familieleden betaald, die verblijfsvergunningen hebben: 'Als ik geen Nederlands spreek, kan ik niet goed communiceren met mensen op de sportschool en met mijn neefjes en nichtjes, die hier geboren zijn.' Respondent 10 kwam als Engelstalige naar eigen zeggen niet in aanmerking voor het volgen van Nederlandse les: 'Analfabeten en niet-Engelstaligen kregen voorrang. Ik moest wachten en heb uiteindelijk nooit de kans gekregen om Nederlands te leren.'

Naast de wens te werken of te leren, hebben de respondenten behoefte aan beweging en sport. Veel respondenten merken op niet meer te kunnen sporten, omdat dit niet of nauwelijks mogelijk is binnen de opvang, en ze na de uitgaven voor de dagelijkse levensbehoefte geen geld meer overhouden om het lidmaatschap van een sportclub buiten de opvang te kunnen betalen, nu de tegemoetkoming in de kosten voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten voor volwassenen is komen te vervallen. In azc's is meestal wel een recreatieruimte aanwezig en zijn er (beperkte) mogelijkheden om te sporten. Respondent 13 wijst erop dat veel vrouwen in azc's zich niet prettig voelen in recreatie- en sportzalen, omdat daar vooral jonge mannen naar toe gaan. Vooral de respondenten die in de vbl in ter Apel of de gezinslocatie in Katwijk verblijven, missen sportfaciliteiten. Respondent 10: 'Er is hier wel een grote hal, maar die staat leeg. Er zijn geen fitnessstoestellen of zo. Op vrijdag komt er iemand joggingles geven, dat is alles.' Ook respondent 4 wijst op het belang van sport: 'Als we zouden kunnen fitnessen, zouden we gezond kunnen blijven'.

Tot slot pleiten de respondenten die in de vbl of de gezinslocatie verblijven voor vrije toegang tot internet. Het is één van de weinige mogelijkheden om in contact te komen met de buitenwereld en op de hoogte te blijven van de situatie in het land van herkomst. Respondent 5: 'Draadloos internet is heel belangrijk. Dat is nodig om informatie op te zoeken over je eigen land.'

De respondenten zoeken in eerste instantie afleiding om niet de hele tijd aan de eigen situatie te hoeven denken en willen zich daarnaast nuttig voelen. Zo merkt respondent 5 op dat ze hoopt haar MBO-opleiding af te kunnen maken: 'Als ik niet naar school zou gaan of stage zou kunnen lopen, zou ik me dood vervelen, want hier (vbl in Ter Apel) is echt niets te doen.' Voor respondent 2 gaat het er niet om wat er wordt georganiseerd, als er maar wat te doen is: 'Voor volwassenen is hier (gezinslocatie te Katwijk) niets te

doen. Ik zit nu bijna de hele dag op mijn kamer. Soms loop ik buiten een rondje met mijn zoontje. Het maakt niet uit wat er zou worden georganiseerd. Ik zou overal aan mee doen, gewoon om bezig te zijn, niet thuis te zitten en niet alleen maar aan onze problemen te denken.' Respondent 1: 'In de opvang doe je maar drie dingen: slapen, eten en praten. Ik hou er niet van om over niets te praten. Door mijn vrijwilligerswerk voelde ik me nuttig en kon ik zinvol bezig zijn.' Respondent 3: 'Wij zouden nuttig kunnen zijn voor Nederland. Mensen die kunnen werken, niets laten doen, is slecht voor iedereen. Daar schiet niemand iets mee op.'

HOOFDSTUK 4

Beschouwing en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is onderzocht aan welke (juridische) voorwaarden het ondernemen van activiteiten in de opvang is onderworpen, op welke wijze de organisatie van de opvang de dagbesteding van vreemdelingen in de opvang beïnvloedt, welke cijfermatige ontwikkelingen in de opvang de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en hoe in de literatuur en door de mensen die er werken en wonen wordt gedacht over dagbestedingsmogelijkheden in de opvang. In dit afsluitende hoofdstuk interpreteert de ACVZ deze onderzoeksresultaten en worden de adviesvragen beantwoord die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Hiertoe worden de bevindingen van het literatuuronderzoek vergeleken met de uitkomsten van de gesprekken met de mensen die in de opvang werken en de vreemdelingen die er wonen of gewoond hebben. De conclusies die hieruit worden getrokken komen uitsluitend voor rekening van de adviescommissie. Aan het einde van dit hoofdstuk formuleert de commissie haar aanbevelingen.

4.1 Beschouwing

‘Gedwongen’ nietsdoen leidt tot hospitalisatie

Het in de literatuur beschreven proces van ‘hospitalisatie’ of ‘mortificatie’ wordt herkend door alle geïnterviewde medewerkers van de organisaties die bij de opvang van vreemdelingen zijn betrokken. Ook de door de vreemdelingen zelf beschreven effecten van een langdurig verblijf in de opvang passen in het beeld dat in de literatuur wordt geschetst. Zowel uit de gesprekken met de medewerkers als uit de omschrijving van het dagelijks leven in de opvang van vreemdelingen die daar wonen, volgt dat laatstgenoemden niet langer de regie over hun eigen leven hebben, dat ze voor de voorziening in hun primaire levensbehoeften geheel afhankelijk zijn van het COA, dat ze weinig tot niets te doen hebben, dat ze niet gestimuleerd worden om activiteiten te ondernemen en dat er geen ruimte is voor persoonlijke ontwikkeling. Hun leven speelt zich grotendeels af in of rondom de opvanglocatie.

De ACVZ constateert dat de mogelijkheden om (betaalde) arbeid te verrichten beperkt zijn. Alleen asielzoekers die rechtmatig in Nederland verblijven en van wie de asielaanvraag ten minste zes maanden in behandeling is, hebben de mogelijkheid om tijdelijk betaalde arbeid te verrichten, en alleen als daarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven. Een minderheid van de asielzoekers komt hiervoor in aanmerking. De meeste bewoners van de vbl en de gezinslocaties zijn uitgeprocedeerd en kunnen daarom geen gebruikmaken van deze mogelijkheid. Ook vrijwilligerswerk buiten de opvang is om diverse redenen lastig te realiseren. Dit kan alleen als een instelling wordt gevonden die beschikt over een vrijwilligersverklaring. Doordat werkgevers in de profitsector niet in aanmerking komen voor een dergelijke verklaring, zijn de mogelijkheden beperkt om via vrijwilligerswerk eigen beroepsvaardigheden verder te ontwikkelen. Voor het gros van de vreemdelingen in de opvang is alleen inschrijving voor de jobshop van het COA een optie. Het betreft hier doorgaans simpele klusjes, die weliswaar tot activering (kunnen) leiden, maar die niet altijd aansluiten bij de vaardigheden van vreemdelingen en die slechts beperkt bijdragen aan hun ontwikkeling. Bovendien blijft het aanbod achter bij de vraag, zodat de meeste bewoners ook daarmee niet aan de slag kunnen. Het potentieel van vreemdelingen in de opvang wordt zodoende niet benut.

Op het gebied van onderwijs is het aanbod in azc's beperkt tot oriëntatie- en inburger-

ringscursussen, algemene terugkeerverlichting en Nederlandse les voor asielzoekers die in afwachting van een beslissing op hun aanvraag rechtmatig in Nederland verblijven. Incidenteel worden weerbaarheidstrainingen gegeven. Sommige, veelal hoger opgeleide vreemdelingen, krijgen het voor elkaar tijdens hun verblijf in de opvang een opleiding te volgen met behulp van het UAF. Een enkeling heeft de capaciteiten en het doorzettingsvermogen om aan zelfstudie te doen. In de vbl en de gezinslocaties worden alleen algemene voorlichtingsbijeenkomsten over terugkeer georganiseerd en individuele terugkeergesprekken gevoerd.

Als het om recreatie gaat, beperkt het COA zich over het algemeen tot facilitering door middel van het beschikbaar stellen van ruimtes. Als er geen 'geschikt' toezicht beschikbaar is, zijn de ruimtes voor vreemdelingen meestal niet toegankelijk. Ook zijn de mogelijkheden om activiteiten te organiseren beperkt vanwege het ontbreken van financiële middelen. Voor het organiseren van activiteiten verwacht het COA dat bewoners eigen initiatief tonen, maar dat blijkt voor velen moeilijk omdat ze niet weten hoe ze dit moeten aanpakken en dit overigens op andere vlakken soms juist niet wordt gewaardeerd. Het aanbod van recreatieve activiteiten is dus vaak mede afhankelijk van de inzet van derden van buiten de opvang en is niet structureel verzekerd op azc's. De ACVZ heeft tijdens de werkbezoeken gezien dat het COA in samenwerking met ngo's en bewoners binnen de gegeven beperkingen soms toch activiteiten organiseert. Dit gebeurt echter niet op structurele basis en de activiteiten die worden georganiseerd zijn vooral gericht op kinderen (en hun ouders) en jongeren. Het contact tussen bewoners van de vrijheidsbeperkende locatie en de gezinslocaties met mensen van buiten de opvang is beperkt. In de vbl kunnen de bewoners officieel vrijwilligerswerk verrichten of deelnemen aan activiteiten, maar vanwege de geïsoleerde ligging en het ontmoedigingsbeleid van het COA is dit in de praktijk nagenoeg onmogelijk.

Voor de meeste vreemdelingen is 'gedwongen' nietsdoen dus de dagelijkse praktijk. In een dergelijk sluimerbestaan verdwijnt de neiging om zelf initiatieven te nemen min of meer vanzelf. Ze worden apathisch, leven in een vacuüm en zijn niet of nauwelijks (meer) in staat hun leven in eigen hand te nemen. Ze beschouwen hun situatie als uitzichtloos en lijken na verloop van tijd niet langer bij machte na te denken over mogelijkheden om verandering in hun situatie te brengen. In de woorden van respondent 13: 'Ze bestaan nog wel, maar leven niet meer.'

Brede consensus over nut en noodzaak van activiteiten in de opvang voor het welzijn van de bewoners

Uit het verrichte onderzoek volgt dat de passiviteit van vreemdelingen in de opvang toeneemt, naarmate ze er langer verblijven. Deze exponentieel toenemende 'mortificatie' wordt niet alleen gadeslagen door alle geïnterviewde medewerkers, maar is ook duidelijk zichtbaar geworden in de gesprekken die de commissie met de vreemdelingen in de opvang heeft gevoerd. Velen van hen hebben opgemerkt dat ze in het begin van hun opvangperiode redelijk actief waren, maar dat ze na verloop van tijd steeds passiever zijn geworden. Sommigen van hen zijn inmiddels volledig gehospitaliseerd.

Ook de negatieve invloed van langdurige passiviteit op de gezondheid die in de literatuur wordt beschreven, wordt (h)erkend door de mensen die in de opvang werken. Nagenoeg alle medewerkers constateren dat veel vreemdelingen door het gebrek aan invloed op hun eigen leven na verloop van tijd hun zelfredzaamheid grotendeels of geheel verliezen. Mede hierdoor raken ze geestelijk (verder) in de knel, zoals ook de vreemdelingen zelf duidelijk hebben gemaakt. Zij zien naast het lange wachten in de opvang en de daarmee samenhangende voortdurende bestaansonzekerheid het gedwongen nietsdoen gedurende die periode als belangrijkste oorzaak of versterkende factor voor de constante stress die ze ervaren.

Zoals blijkt uit paragraaf 3.1 wordt in de literatuur aangenomen dat psychische klach-

ten en stress op hun beurt factoren zijn die tot gevolg kunnen hebben dat iemand niet (meer) in staat is over zijn of haar toekomst na te denken. Die negatieve correlatie wordt ook door de respondenten gezien en ervaren. De mensen die in de opvang werken, constateren dat het steeds problematischer wordt de bewoners weer in beweging te krijgen, naarmate ze langer in de opvang verblijven. DT&V-medewerkers erkennen dat het moeilijker is vreemdelingen die eenmaal zijn gehospitaliseerd tot terugkeer te bewegen. In de gesprekken die de commissie met bewoners van de vbl in Ter Apel en de gezinslocatie in Katwijk heeft gevoerd, is gebleken dat slechts een enkeling daadwerkelijk wil terugkeren. Het gros van de respondenten heeft opgemerkt niet terug te kunnen door de problemen die men in het land van herkomst heeft ervaren. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat deze vreemdelingen, die naar haar mening allen kenmerken van hospitalisatie vertonen, ook geen idee hebben hoe ze hun bestaan na eventuele terugkeer opnieuw vorm zouden kunnen geven. Ze zijn zo passief geworden dat ze überhaupt niet in staat lijken te zijn over terugkeer na te denken, laat staan dat ze een plan van aanpak kunnen maken en de gevolgen van terugkeer kunnen overzien. De commissie beschouwt het niet accepteren van de afwijzende beslissing(en) op het toelatingsverzoek en de voor niet te verwaarlozen aantallen vreemdelingen nog altijd lange duur in de opvang na het ontvangen van deze beslissing(en) als belangrijke medeoorzaken van hun psychische problematiek. Daar waar vreemdelingen in de opvang er bewust voor kiezen geen gevolg te geven aan de afwijzing(en) van hun verblijfsaanvra(a)g(en) houden zij de door hen ervaren bestaansonzekerheid deels zelf in stand. In die gevallen is moeilijk te voorzien hoe groot het effect is van het aanbieden van zinvolle bezigheden op de gezondheid van de bewoners.

Het vorenstaande bewijst niet dat gezonde vreemdelingen eerder geneigd zijn terug te keren, zoals in de literatuur wordt gesteld. Wel constateert de commissie dat de twee teruggekeerde vreemdelingen die zijn geïnterviewd minder lang in de opvang hebben verbleven dan de overige respondenten (negen maanden, respectievelijk twee jaar). Respondent 11 betwijfelt of ze het ook had kunnen opbrengen om terug te keren als ze langer in het azc had gewoond. Wat het onderzoek van de ACVZ in ieder geval bevestigt is dat het hebben van een zinvolle dagbesteding een positieve uitwerking heeft op de gezondheid. Alle geconsulteerde medewerkers hebben gewezen op het belang van een zinvolle dagbesteding in de opvang, omdat dit het welzijn van de vreemdelingen ten goede komt. Dit vinden zij om verschillende redenen belangrijk. Die redenen hangen samen met de taak(opvatting) van de organisatie waar deze mensen werken. Zo wijzen medewerkers van het COA op de positieve effecten hiervan op de veiligheid, leefbaarheid en beheersbaarheid in de opvang. Medewerkers van IOM en de DT&V gaan ervan uit dat het bieden van mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen kan bijdragen aan herintegratie van de vreemdeling in het land van herkomst na terugkeer. Medewerkers van Vluchtelingenwerk benadrukken vooral dat de integratie van vreemdelingen in Nederland soepeler verloopt als ze in de opvang actief zijn gebleven. Wat de onderliggende redenen ook zijn, er bestaat onder de medewerkers in de opvang dus brede consensus over nut en noodzaak van activiteiten in de opvang. Naast de medewerkers, hebben ook de vreemdelingen in de opvang gewezen op de positieve uitwerking van actief zijn op de gezondheid. Een deel van hen heeft er bewust voor gekozen activiteiten te gaan ondernemen en merkt op daardoor afleiding van de dagelijkse sleur te hebben, minder stress te ervaren en zich gezonder te voelen. Bovendien blijkt hun veerkracht, soms tegen de eigen verwachting in, groot te zijn.

Zinvolle dagbesteding draagt ook bij aan doelstellingen van het opvangbeleid

De ACVZ constateert dat er ten aanzien van de dagbesteding in de opvang door alle betrokken partijen wezenlijke knelpunten worden ervaren: het ontbreken van mogelijkheden om de regie te houden over tenminste een deel van het eigen bestaan en activitei-

ten in de opvang te kunnen ondernemen ondermijnt de gezondheid van de bewoners en bemoeilijkt het werk van de betrokken organisaties. Naarmate de periode van gedwongen inactiviteit langer duurt, wordt het moeilijker vreemdelingen weer in beweging te krijgen. Uit de in paragraaf 2.3 weergegeven cijfers blijkt dat de bezetting van opvangtypes waar asielzoekers verblijven die nog in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag (azc's en voorliggende opvangtypes als de col en de pol's) sinds de invoering van de nieuwe asielprocedure in 2010 is afgenomen. De bezetting van de opvangtypes voor uitgeprocedeerde asielzoekers is na 2010 aanvankelijk (de vbl), respectievelijk vanaf 2011 (de gezinslocaties) juist toegenomen. Bovendien is het aantal en het aandeel vreemdelingen dat langer dan drie jaar in de opvang verblijft de laatste drie jaar zowel in azc's als in de gezinslocaties toegenomen. De ACVZ is van mening dat het hier niet te verwaarlozen groepen betreft die een aanzienlijke periode in de opvang verblijven. In combinatie met de breed gevoelde behoefte aan meer dagbestedingsmogelijkheden in de opvang die onder medewerkers van de betrokken organisaties bestaat, heeft deze omstandigheid de commissie tot de overtuiging gebracht dat er aanleiding is te onderzoeken of het anders kan.

De relevante Europese richtlijnen, de nationale implementatieregelingen en de overige nationale wet- en regelgeving bieden daartoe alle ruimte, maar ook enkele verplichtingen. Voor asielzoekers die in afwachting van een besluit op hun aanvraag in een azc verblijven, wijst de commissie op de in de Wet COA neergelegde taakomschrijving, die ook de immateriële opvang behelst, alsmede op het in de Rva neergelegde recht op educatie en ontwikkeling en het recht op deelname aan recreatieve activiteiten.¹⁰⁵ Aangezien niet is gespecificeerd wat dit precies inhoudt, hangt de invulling daarvan af van het COA-management ter plaatse. Op de ene locatie wordt dan ook meer aangeboden dan op de andere. Over het algemeen wordt dit recht voor volwassenen minimaal ingevuld. Voor (uitgeprocedeerde) vreemdelingen die in de vbl of één van de gezinslocaties verblijven wordt gewezen op de oproep in de Terugkeerrichtlijn om een regeling te treffen voor onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven, maar die nog niet kunnen worden uitgezet, waarbij in hun elementaire levensbehoeften wordt voorzien.¹⁰⁶ Aangezien de richtlijn niet definieert wat hieronder moet worden verstaan, kunnen dagbestedingsmogelijkheden hiervan deel uitmaken. Het onderzoek toont volgens de commissie aan dat daar alle reden voor is.

Een hernieuwde aandacht voor dagbesteding en daadwerkelijke activering van vreemdelingen in de opvang kan ook bijdragen aan verwezenlijking van de doelstellingen van het opvangbeleid: het bieden van basale, maar humane opvang zodat vreemdelingen beschikbaar zijn voor en effectief kunnen meewerken aan hun asielprocedure of het vertrektraject. Het bieden van mogelijkheden om zinvol bezig te zijn, kan het gevoel van eigenwaarde van vreemdelingen levend houden, terugbrengen of verstevigen, hun stress verminderen en daarmee hun gezondheid positief beïnvloeden. Reeds op basis van de preventieve werking die hiervan zou uitgaan, acht de commissie dit van groot belang. Het humane karakter van de opvang zou zo kunnen worden versterkt. Tegelijkertijd staat niet vast, maar is wel de verwachting dat hun zelfredzaamheid hierdoor wordt bevorderd en dat ruimte bij de bewoners ontstaat om meer dan nu gericht te kunnen nadenken over het verdere verloop van hun toekomst. Dit zou de effectiviteit van het beleid kunnen vergroten, of het nu gaat om inburgering na toelating, of zelfstandig vertrek na afwijzing. Dit is een aanname, op basis van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Het is tijd om die aanname te toetsen, omdat de steeds verdergaande versobering van de opvang een averechts effect lijkt te hebben op een belangrijk deel van de doelstellingen van het opvangbeleid.

105 Zie paragraaf 2.1.

106 Idem.

Randvoorwaarden voor invulling hernieuwde aandacht voor immateriële opvang

Zoals in paragraaf 3.2 is gebleken, wordt er verschillend gedacht over de vragen wat het precieze doel van meer dagbestedingsmogelijkheden in de opvang zou moeten zijn, en hoe de activering van vreemdelingen in de opvang concreet moet worden ingevuld. Volgens de commissie zou het primaire doel het voorkomen en verminderen van hospitalisatie moeten zijn. Met de medewerkers van de DT&V is zij van mening dat dit niet zou moeten betekenen dat de invulling van eventuele activiteiten moet worden losgekoppeld van de fase van de verblijfsrechtelijke procedure. Immers, de kans dat de toekomst voor vreemdelingen die in afwachting van een beslissing op hun asielaanvraag in een azc verblijven in Nederland ligt, is groter dan voor vreemdelingen die in de vbl of één van de gezinslocaties verblijven. Zij zijn over het algemeen uitgedoemd, wat betekent dat hun verwachte toekomst niet in Nederland, maar in het land van herkomst of elders ligt. Het zou inconsequent zijn om daar bij het organiseren van activiteiten aan voorbij te gaan. Dit betekent dat activiteiten in de vbl of de gezinslocaties gericht moeten zijn op het verwerven of versterken van kennis en vaardigheden die van pas kunnen komen na terugkeer naar het land van herkomst. Het aanbieden van Nederlandse les aan vreemdelingen die in de vbl of de gezinslocaties verblijven, past niet bij dit uitgangspunt. Eventuele cursussen die daar zouden worden gegeven mogen het terugkeertraject niet doorkruisen. De commissie heeft begrip voor de bezorgdheid van medewerkers van de DT&V op dit punt en onderkent het belang van een eenduidige communicatie hierover door alle betrokken organisaties. Hoewel het voorkomt dat vreemdelingen die in de vbl of in één van de gezinslocaties verblijven alsnog een verblijfsvergunning krijgen, is het zaak dat alle organisaties die bij hun opvang zijn betrokken duidelijk maken dat het verblijf daar is gericht op terugkeer. In het licht van de door de DT&V geuite vrees wijst de commissie erop dat verwerving of versterking van vaardigheden in de vbl en de gezinslocaties het vertrouwen in een succesvolle herintegratie in het land van herkomst na terugkeer kan vergroten en daarmee een positief effect kan hebben op de terugkeerintentie. De commissie sluit hiermee aan bij hetgeen de UNHCR ten aanzien van de ontwikkeling van asielzoekers tijdens de asielpcedure heeft overwogen. De commissie merkt hierbij op dat het van belang is dat vreemdelingen in de opvang zich goed kunnen informeren over de situatie in het land van herkomst en de behoeften die daar op de arbeidsmarkt bestaan.

Omdat het COA de wettelijke plicht heeft ook de immateriële opvang te verzorgen, ligt het volgens de commissie voor de hand dat deze organisatie een aanjagersrol vervult en een pro-actieve houding aanneemt in het activeringsproces. De in de literatuur geschetste neiging van het COA om vreemdelingen in de opvang in de eerste plaats als kwetsbare, hulpbehoevende mensen te beschouwen, die niet in staat zijn om onafhankelijk te handelen, lijkt plaats te hebben gemaakt voor een andere benadering. Tegenwoordig benadrukt het COA, net als de DT&V, dat vreemdelingen in de opvang een eigen verantwoordelijkheid hebben om hun leven vorm te geven. Nagenoeg alle medewerkers van de betrokken organisaties die zijn geïnterviewd, beschouwen dit als een positieve ontwikkeling en benadrukken dat dit een belangrijke voorwaarde is om hospitalisatie te voorkomen. De commissie sluit zich hier gedeeltelijk bij aan. Zij is verheugd dat vreemdelingen in de opvang steeds minder worden beschouwd en behandeld als gebrekkige individuen die in alles bij de hand moeten worden genomen. Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid lijkt echter dermate ver doorgeschoten, dat het niet het beoogde effect heeft. In een omgeving waarin mensen in bijna alles afhankelijk zijn van de medewerking van het COA, kan niet worden volstaan met het appeleren aan de eigen verantwoordelijkheid, omdat vreemdelingen in de opvang lange tijd het tegenovergestelde is verteld en hun initiatief juist is ingeperkt. Zij zullen hierin dus op een adequate wijze moeten worden gestimuleerd en gefaciliteerd. De commissie volgt sommige medewerkers van ngo's die

hebben opgemerkt dat het COA hiervoor opnieuw naar zijn taakopvatting zou moeten kijken. Daar waar het COA zich nu vooral beperkt tot het bieden van materiële opvang, zal moeten worden onderzocht hoe de organisatie invulling kan geven aan dat andere onderdeel van zijn wettelijke taak: het bieden van immateriële opvang. De commissie realiseert zich dat hiervoor tijd en geld beschikbaar moet zijn, terwijl het COA juist te maken heeft met een omvangrijke taakstellingsoperatie.¹⁰⁷ Het is niet aan de ACVZ te bepalen of en zo ja hoe de hiervoor noodzakelijke financiën kunnen worden vrijgemaakt. De commissie acht dit evenwel van groot belang, omdat ze constateert dat de versobering van de opvang die in de loop der jaren is doorgevoerd, de mogelijkheden heeft ingeperkt om in de opvang activiteiten te ondernemen, de gezondheid van vreemdelingen in de opvang negatief heeft beïnvloed en daarmee de effectiviteit van het opvangbeleid mede ondergraaft.

De resultaten van het verrichte onderzoek brengen de ACVZ tot de conclusie dat serieus zou moeten worden overwogen om meer activiteiten mogelijk te maken in de opvang. Het COA in de gezinslocatie te Katwijk heeft erop gewezen dat het weinig zinvol is voor de vreemdelingen die daar arriveren deelname aan activiteiten mogelijk te maken, als ze tijdens het voorliggende verblijf in azc's al zijn gehospitaliseerd. De noodzaak tot directe activering is ook duidelijk geworden in de gesprekken die de commissie met de vreemdelingen heeft gevoerd. Het effect van het aanbieden van activiteiten is het grootst als dit gebeurt op een moment dat zij nog niet zijn gehospitaliseerd. Dit houdt in dat activiteiten beschikbaar moeten zijn vanaf het moment dat vreemdelingen in een azc arriveren. Tegelijkertijd moeten de vreemdelingen die nu reeds langere tijd in de opvang verblijven niet als verloren worden beschouwd. Het onderzoek toont immers aan dat ook vreemdelingen die door een langdurige periode van passiviteit zijn weggezakt, een dermate grote veerkracht kunnen hebben dat ze weer actief kunnen worden.

De respondenten van de organisaties die de ACVZ heeft geconsulteerd, hebben erop gewezen dat het antwoord op de vraag wat een zinvolle dagbesteding is per persoon kan verschillen. Dit is onder meer afhankelijk van factoren als leeftijd, scholing, arbeidsverleden, interesses, competenties etc. Zij onderstrepen het belang om bij het aanbieden van activiteiten maatwerk te leveren, en dat het zou moeten gaan om een aanbod dat is toegesneden op de persoon van de vreemdeling. Hiertoe zou een individueel plan van aanpak kunnen worden opgesteld, zo stellen zij. Voor de commissie staat vast dat bij het aanbieden van activiteiten aandacht moet worden besteed aan de kennis en vaardigheden van de betreffende vreemdeling. Tegelijkertijd realiseert zij zich dat het ondoenlijk is de invulling van de activiteiten geheel afhankelijk te stellen van de wensen en ideeën van vreemdelingen. Mede gelet hierop bepleit de commissie géén algemene of soepelere toegang tot de arbeidsmarkt. Bovendien kan volgens haar, gelet op de uitvoering, van een geheel vraaggestuurd programma geen sprake zijn.

4.2 Aanbevelingen

Op grond van vorenstaande constatering en conclusies adviseert de commissie een aantal maatregelen te nemen waardoor vreemdelingen meer mogelijkheden krijgen om activiteiten te ondernemen gedurende hun verblijf in de opvang. Een deel van deze maatregelen is naar haar mening relatief snel en eenvoudig door te voeren, de uitwerking en implementatie van enkele andere kost naar verwachting meer tijd en geld.

107 Zie hiervoor onder andere: Algemene Rekenkamer (2013), *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*, waarin ook wordt ingegaan op de geplande invulling van de bezuinigingen die het COA de komende jaren moet doorvoeren.

Het is niet te voorzien in welke mate deze maatregelen effect zullen hebben. Het onderzoek maakt immers duidelijk dat ook de ervaren bestaansonzekerheid van invloed is op de gezondheid van vreemdelingen en de mogelijkheid en de wil om over de toekomst na te denken. Het bieden van meer mogelijkheden om activiteiten te ondernemen zal die onzekerheid niet (geheel) wegnemen, maar kan wel bijdragen aan een betere gezondheid, meer zelfvertrouwen en een sterkere overtuiging dat de toekomst in eigen hand kan worden genomen. Om het daadwerkelijke effect van de maatregelen te kunnen meten, beveelt de commissie aan deze te treffen gedurende een proefperiode van substantiële duur, bij voorkeur ten minste twee à drie jaar. Daarna zouden de resultaten van de proef door middel van een evaluatie in kaart moeten worden gebracht. Omdat het niet alleen van belang is de gevolgen van deze maatregelen voor de activiteit en gezondheid van vreemdelingen in de opvang alsmede op hun integratie na eventuele statusverlening in kaart te brengen, maar ook te kunnen bepalen of en in welke mate ze van invloed zijn op de terugkeerintentie en de besluitvorming over terugkeer, zouden deze maatregelen niet alleen in azc's moeten worden getroffen, maar juist ook in de vbl en de gezinslocaties.

De commissie beveelt aan:

- 1) *Licht vreemdelingen direct bij aankomst en gedurende het verblijf in de opvang nadrukkelijker en bij voorkeur in ieder geval ook mondeling voor over wat zij binnen de kaders van hun verblijfsprocedure en het daaraan gekoppelde opvangregime aan mogelijkheden hebben om activiteiten te ondernemen.*

Op dit moment wordt in de voorlichting en in de dagelijkse contacten met de in de opvang aanwezige organisaties vooral benadrukt wat er niet kan en mag. Dit geldt met name voor de voorlichting die in de vbl en in de gezinslocaties wordt gegeven. Deze lijkt nu beperkt tot het benadrukken dat aan terugkeer moet worden gewerkt, terwijl ook vreemdelingen die daar verblijven de mogelijkheid hebben om in en op voorwaarde van een vrijwilligersverklaring ook buiten de locatie vrijwilligerswerk te verrichten. Onderkenning van de gunstige uitwerking van het ondernemen van activiteiten op de gezondheid en de mogelijk positieve invloed ervan op het kunnen en willen nadenken over de toekomst, brengt met zich dat ook aan voorlichting over de mogelijkheden om activiteiten te ondernemen nadrukkelijker aandacht moet worden besteed.

- 2) *Herbevestig de wettelijke verantwoordelijkheid van het COA voor de immateriële aspecten van de opvang en stel voldoende financiële middelen beschikbaar om het COA in staat te stellen ook dat onderdeel van zijn wettelijke taak naar behoren te kunnen (laten) uitvoeren.*

De structurele versobering van de opvang heeft de mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen aanzienlijk ingeperkt, met alle hiervoor geschetste gevolgen van dien. Gelet hierop is het niet alleen zaak te onderzoeken hoe het COA opnieuw invulling kan geven aan de immateriële opvang en daarmee aan een zinvolle dagbesteding, maar ook om de hiervoor benodigde gelden beschikbaar te stellen.

- 3) *Vul het in de Rva 2005 neergelegde recht op educatie en ontwikkeling en het recht op deelname aan recreatieve activiteiten ruimer in, bijvoorbeeld op de hierna voorgestelde wijze, en pas deze ruimere invulling materieel ook toe op vreemdelingen die in de vbl of één van de gezinslocaties verblijven en die vanwege het ontbreken van rechtmatig verblijf niet vallen onder het toepassingsbereik van de Rva 2005. Bied op alle azc's, de vbl en de gezinslocaties een aanbodgestuurd programma aan, bestaande uit een aantal kortlopende vaardigheidstrainingen die zijn afgestemd op de fase van de verblijfsrechtelijke procedure en de aard van het betreffende opvangtype.*

Voor de inrichting van een dergelijk programma is een nadere behoeftemeting vereist. Deze zou onder auspiciën van het COA kunnen worden uitgevoerd, in nauwe samenwerking met de directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de DT&V, IOM en Vluchtelingenwerk. Het is zaak hierbij ook de ervaringen en inzichten van andere betrokken organisaties als de Vrolijkheid, Maatwerk bij Terugkeer, IntEnt en het UAF, alsmede de bewoners zelf (via eventueel aanwezige bewonersraden) te betrekken. De trainingen moeten gericht zijn op de ontwikkeling van vaardigheden die passen binnen het verwachte toekomstbeeld en zouden op verschillende niveaus moeten worden aangeboden, zodat ze beschikbaar zijn voor vreemdelingen met uiteenlopende kwalificaties en competenties. Te denken valt aan trainingen met het oog op bedrijfsvoering (computervaardigheden, bedrijfsadministratie, het opstellen van een ondernemingsplan), ambachtscursussen (hout- en metaalbewerking, motortechneek, installatietechniek), taalcursussen (Engels, Frans) en trainingen op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, zoals empowermentcursussen. Gelet op zijn wettelijke taak, ligt het voor de hand dat het COA de uitvoering hiervan coördineert. Hierbij zou zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij bestaande lokale initiatieven. Voor het verzorgen van de vaardigheidstrainingen is de betrokkenheid van bedrijven, vrijwilligers(organisaties) en de bewoners zelf onontbeerlijk.

- 4) *Inventariseer direct bij aankomst van de vreemdeling in de opvang zijn scholingsniveau, competenties en interesses en kijk samen met hem aan welke activiteiten hij kan en wil deelnemen of bijdragen.*

Het spreekt voor zich dat dit individuele plan van aanpak alleen kan worden opgesteld en uitgevoerd als en vanaf het moment dat de vreemdeling daar behoefte aan heeft. Het plan moet passen binnen het kader van de verblijfs- of vertrekprocedure. Om één en ander uitvoerbaar te houden, zal het moeten worden opgesteld binnen de kaders van het aanbodgestuurde programma. Ook kan op grond van deze inventarisatie worden bezien of er aanvullend aan het beperkt aantal klusjes dat nu via de jobshop beschikbaar is, andere taken in en rondom het opvangcentrum te verrichten zijn die zich lenen voor de inzet van bewoners en die aansluiten bij hun kennis en vaardigheden.

- 5) *Stel opnieuw een financiële tegemoetkoming voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten beschikbaar voor volwassen vreemdelingen in de opvang en zorg ervoor dat ook binnen de opvanglocatie ten minste een beperkt aantal sportfaciliteiten voor hen beschikbaar is. Zorg er tevens voor dat laatstgenoemde faciliteiten ten minste een deel van de tijd alleen toegankelijk zijn voor vrouwen, zodat ook zij ongestoord kunnen sporten. Bevorder daarnaast aansluiting bij lokale sportclubs.*

Uit het onderzoek blijkt dat er brede consensus bestaat over de opvatting dat ontspanning en lichaamsbeweging een positieve uitwerking hebben op de geestelijke en lichamelijke gezondheid. Alle geraadpleegde medewerkers en vreemdelingen hebben opgemerkt dat hier grote behoefte aan is en dat dit gemakkelijk te faciliteren is.

De afschaffing van genoemde tegemoetkoming voor volwassen vreemdelingen in de opvang heeft hun mogelijkheden om te recreëren aanzienlijk ingeperkt. In de vbl en de bezochte gezinslocatie zijn nauwelijks tot geen sportfaciliteiten beschikbaar. In combinatie met het ontbreken van genoemde tegemoetkoming heeft dit tot gevolg dat de vreemdelingen die daar verblijven geen reële ontspanningsmogelijkheden hebben. Het bieden dan wel uitbreiden van die mogelijkheden zou een positief effect kunnen hebben op de oriëntatie op terugkeer. Ook bij het inrichten en aanbieden van sportfaciliteiten op locatie kan worden bezien of meer gebruik kan worden gemaakt van de kennis en vaardigheden van de bewoners. Naast de beperkte mogelijkheden om op locatie sportfaciliteiten beschikbaar te stellen en –activiteiten te organiseren, zou aansluiting bij lokale sportclubs

buiten de centra moeten worden bevorderd. Hiervoor zou inspiratie kunnen worden gevonden in enkele door Pharos geïnventariseerde mogelijkheden om bij het verzorgen van een structureel beweeg- en sportaanbod voor volwassen asielzoekers aan te sluiten bij bestaande lokale initiatieven.¹⁰⁸

6) *Zorg ervoor dat vreemdelingen in de opvang vrij en onbeperkt toegang tot internet hebben en creëer specifieke studieruimtes.*

Vreemdelingen die niet kunnen werken en studeren en die niet of heel beperkt kunnen reizen en recreëren buiten de opvang, leiden een geïsoleerd bestaan. Met name voor de bewoners van de vbl en de gezinslocaties is toegang tot het internet één van de weinige mogelijkheden om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in de buitenwereld en het land van herkomst en met die wereld contact te maken. Dat maakt toegang tot internet voor hen welhaast een primaire levensbehoefte. Zeker in een setting waarin van de vreemdeling wordt verwacht dat hij alles in het werk stelt om zijn terugkeer te realiseren, ligt het voor de hand hem hierin op alle mogelijke manieren te faciliteren. Vrije en onbeperkte toegang tot internet, zonder logistieke beperkingen, acht de commissie hierbij van wezenlijk belang.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat er behoefte is aan rustige ruimten waar bewoners kunnen studeren. Studeren op een kamer die met meerdere personen wordt gedeeld, is lastig. De zogeheten Open Leer Centra, computerzalen waar bewoners nu voor beperkte duur gebruik kunnen maken van internet, zijn hiervoor evenmin geschikt, omdat ze voornamelijk als internetcafé worden gebruikt. Een plaats waar bewoners ongestoord kunnen studeren, is niet alleen belangrijk voor hun persoonlijke ontwikkeling, maar kan door hen ook worden gebruikt om zich in alle rust te bezinnen op de toekomst.

7) *Verplaats het moment waarop vreemdelingen in de vbl en de gezinslocaties zich moeten melden voor de inhuysregistratie naar het begin of einde van de dag en laat de verplichte inhuysregistratie op zaterdag voor vreemdelingen in gezinslocaties vervallen.*

De door de ACVZ geïnterviewde vreemdelingen ervaren de verplichte dagelijkse inhuysregistratie in de vbl en de gezinslocaties als zeer belastend. Vooral het moment waarop aan deze meldplicht moet worden voldaan, midden op de dag, ervaren zij als een ernstige inperking van hun bewegingsvrijheid. De ACVZ is van mening dat het thans geldende registratietijdstip het praktisch onmogelijk maakt in de loop van de dag voor een wat langere duur aaneengesloten activiteiten te ondernemen, activiteiten die ook in het kader van (de oriëntatie op) terugkeer van belang kunnen zijn. De commissie ziet niet in waarom dit tijdstip niet zou kunnen worden verplaatst naar de ochtend of het begin van de avond, zonder dat dit gevolgen heeft voor het toezicht en de beschikbaarheid voor terugkeer gerichte activiteiten. Bovendien ziet de commissie niet in waarom van vreemdelingen die in een gezinslocatie verblijven, wordt verwacht dat ze zich zes dagen per week voor de inhuysregistratie melden, terwijl die registratie voor vreemdelingen in de vbl beperkt is tot de doordeweekse dagen. Dit klemt temeer nu op zaterdag doorgaans geen terugkeergesprekken worden gevoerd. De commissie ziet dan ook geen reden de verplichte inhuysregistratie op zaterdag voor vreemdelingen in gezinslocaties te handhaven.

De commissie gaat ervan uit dat deze maatregelen het welbevinden en de gezondheid van vreemdelingen in de opvang ten goede komt en dat ze hospitalisatie kunnen tegengaan.

108 Zie Schayk, M. van & Haker, F. (2012), *Advies aan het COA om beweeg- en sportaanbod voor asielzoekers op een duurzame manier vorm te geven binnen gemeentelijke kaders*, Utrecht: Pharos.

Zij sluit niet uit dat de financiële kosten van deze proef worden geneutraliseerd en wellicht worden overtroffen door de opbrengsten die uitgaan van deze preventieve werking. Tegelijkertijd verwacht ze dat dit ook tot gevolg heeft dat vreemdelingen rust en ruimte krijgen om meer dan nu hun eigen leven vorm te geven en zo bewuster kunnen nadenken over hun toekomst, of het nu gaat om inburgering na toelating, of vertrek na afwijzing. Dit zou onder meer de besluitvorming in het kader van terugkeer op positieve wijze kunnen beïnvloeden. De evaluatie van het hier voorgestelde proefproject moet uitwijzen of dit ook daadwerkelijk zo is, en wat hierbij de resterende invloed is van de onzekerheid over de toekomst die kan blijven bestaan.

Geraadpleegde instanties en geïnterviewde vreemdelingen in de opvang

Geraadpleegde instanties

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers:

- Locatiemanager azc Utrecht;
- Locatiemanager en manager amv-unit, azc Oisterwijk;
- Locatiemanager vbl Vught;
- Locatiemanager gezinslocatie Katwijk;
- Adviseur bestuurlijke ondersteuning COA;
- Mediawoordvoerder COA;
- Directeur en adviseur directie Strategie en Bestuur.

Dienst Terugkeer en Vertrek:

- Senior regievoerder en regievoerder, directie Voorbereiden Vertrek, azc Utrecht;
- Afdelingsmanager, senior regievoerder en regievoerder, directie Voorbereiden Vertrek, azc Oisterwijk;
- Afdelingsmanager en senior regievoerder, directie Voorbereiden Vertrek, vbl Vught;
- Afdelingsmanager en senior regievoerder, directie Voorbereiden Vertrek, afdeling Rijswijk;
- Directeur directie Voorbereiden Vertrek.

Directie Migratiebeleid, ministerie van Veiligheid en Justitie:

- Dossierhouder opvang;
- Medewerker strategie en verbinding.

Immigratie- en Naturalisatiedienst:

- Dossierhouder opvang afdeling Uitvoeringsadvies.

Internationale Organisatie voor Migratie:

- Project officer azc Utrecht;
- Project officer azc Oisterwijk;
- Project officer vbl Vught;
- Project officer gezinslocatie Katwijk;
- Project manager Assisted Voluntary Return and Reintegration;
- Project assistant Assisted Voluntary Return and Reintegration.

Maatwerk bij Terugkeer:

- Directeur.

Pharos:

- Arts, trainer en adviseur;
- Onderzoeker en ontwikkelaar;
- Projectmedewerker.

Stichting de Vrolijkheid:

- Directeur.

Project De Werkelijkheid:

- Projectmanager

Stichting voor vluchtelingstudenten UAF:

- Medewerker communicatie & gemeentelijk beleid;
- Teamleider studentenbegeleiding.

VluchtelingenWerk Nederland:

- Hoofd opvang en terugkeer, afdeling Asiel, Landelijk Bureau;
- Beleidsmedewerker afdeling Asiel, Landelijk Bureau;
- Regiocoördinator Midden-Nederland, azc Utrecht;
- Werkbegeleider, azc Oisterwijk;
- Locatie- en regiomanager en locatiemanager, vbl Vught;
- Regionaal directeur Zuid-Holland Noord en coördinator, gezinslocatie Katwijk.

Werkgroep 'Kind in het azc'

- coördinator werkgroep;
- medewerker Defence for Children;
- medewerker Kinderpostzegels.

Geïnterviewde vreemdelingen in de opvang

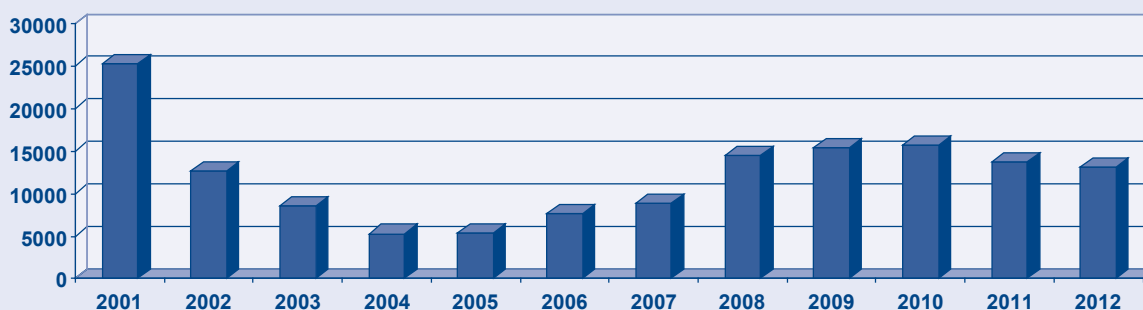
Nr	Geslacht	Leeftijd-groep	Gezins-samenstelling	Opvanglocaties	Verblijfs-duur in opvang	Verblijfsstatus
1	M	35-45	Gezin	3 azc's en gezinslocatie	4½ jaar	Uitgeprocedeerd
2	V	35-45	Gezin	2 azc's, vbl en gezinslocatie	9 jaar	Bezwaarprocedure tegen beëindiging uitstel van vertrek om medische redenen
3	M	35-45	Alleenstaand	4 azc's en vbl	4½ jaar	Uitgeprocedeerd
4	V	35-45	Gezin	2 azc's, noodopvang, vbl, opvang in gemeente en vbl	6 jaar	Uitgeprocedeerd na niet-verlengde B9- vergunning
5	V	17-25	Gezin	2 azc's, noodopvang, vbl, gemeentewoning en vbl	6 jaar	Uitgeprocedeerd na niet-verlengde B9- vergunning
6	M	25-35	Gezin, vrouw en kind verblijven in gemeentewoning	2 azc's, noodopvang en 2 azc's	6½ jaar	Verblijfsvergunning
7	V	35-45	Gezin	4 azc's	11 jaar	In afwachting uitspraak beroep verblijfsaanvraag op medische gronden
8	M	35-45	Gezin	2 azc's	7½ jaar	Verblijfsaanvraag op medische gronden
9	M	25-35	Alleenstaand	2 azc's	2 jaar	In afwachting uitspraak beroep asielaanvraag
10	V	25-35	Gezin	azc en vbl	4 jaar	Uitgeprocedeerd
11	V	25-35	Alleenstaand	3 azc's	1 jaar	Zelfstandig teruggekeerd naar land van herkomst
12	M	45-55	Gezin	azc	2 jaar	Zelfstandig teruggekeerd naar land van herkomst
13	V	25-35	Alleenstaand	2 azc's en gezinslocatie	9 jaar	Verblijfsvergunning kennismigrant
14	M	45-55	Alleenstaand bij binnenkomst	2 azc's	5 jaar	Verblijfsvergunning bij echtgenote
15	M	17-25	Alleenstaand	Aanvullende opvang en wooneenheid voor ama's	5 jaar	Uitgeprocedeerd

Instroom, uitstroom, bezetting, verblijfsduur en leeftijdsopbouw in de opvang

Instroom in de centrale opvang, 2001-2012

In 2001, het jaar dat de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) werd ingevoerd, stroomden meer dan 25.000 vreemdelingen in de centrale opvang in. In de jaren tot 2004 nam deze instroom aanzienlijk af tot iets meer dan 5.000 personen. Daarna stroomden ieder jaar gestaag meer mensen in, tot een aantal van meer dan 15.500 in 2010. In 2011 was voor het eerst weer sprake van een afname. In dat jaar werden bijna 14.000 nieuwe vreemdelingen opgevangen. De daling van de instroom lijkt zich voort te zetten. In 2012 stroomden iets meer dan 13.000 vreemdelingen in de centrale opvang in.¹⁰⁹

Grafiek 2.1 Instroom in de centrale opvang, 2001-2012

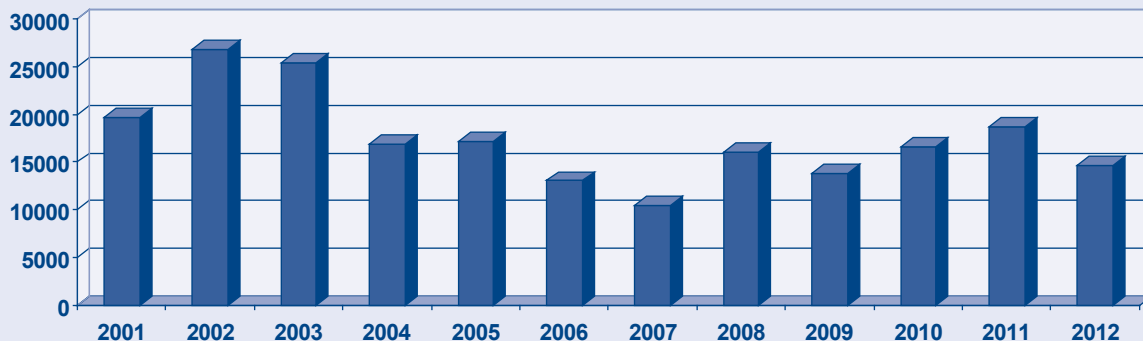


Uitstroom uit de centrale opvang, 2001-2012

De uitstroom uit de centrale opvang kent een wat grilliger verloop. In 2001 verlieten iets meer dan 19.500 vreemdelingen de opvang. Een jaar later waren dat er meer dan 26.500. Daarna nam de uitstroom tot 2007 (uitstroom: 10.500) ieder jaar af, met uitzondering van 2005, toen iets meer dan 17.000 vreemdelingen de opvang verlieten. Van 2007 tot 2011 verlieten ieder jaar meer vreemdelingen de opvang, met uitzondering van 2009, toen iets meer dan 13.500 vreemdelingen uitstroomden. In 2012 verlieten ongeveer 14.600 vreemdelingen de centrale opvang.¹¹⁰

109 In 2001 werden 25.223 nieuwe vreemdelingen opgevangen, in 2002 12.708, in 2003 8.529, in 2004 5.296, in 2005 5.381, in 2006 7.698, in 2007 8.900, in 2008 14.500, in 2009 15.370, in 2010 15.640, in 2011 13.770 (inclusief instroom in de vbl) en in 2012 13.095 (inclusief instroom in de vbl en de gezinslocaties).

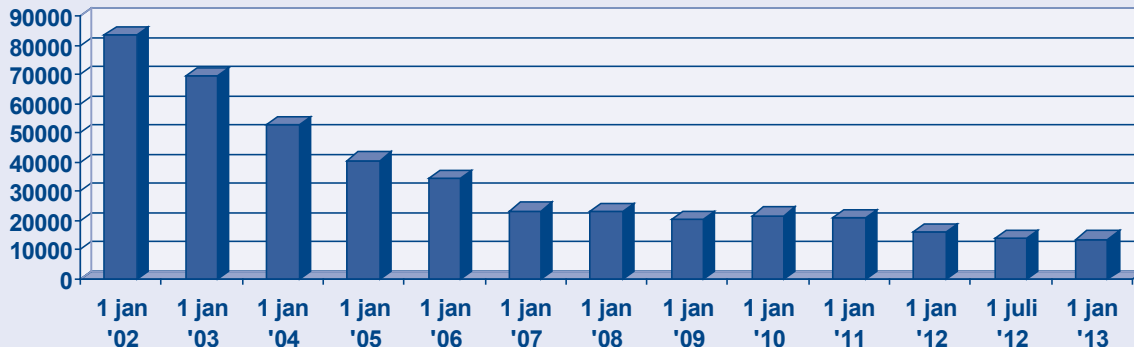
110 In 2001 verlieten 19.638 vreemdelingen de opvang, in 2002 26.782, in 2003 25.329, in 2004 16.887, in 2005 17.170, in 2006 13.046, in 2007 10.500, in 2008 16.000, in 2009 13.770, in 2010 16.640, in 2011 18.640 (inclusief uitstroom uit de vbl) en in 2012 14.632 (inclusief uitstroom uit de vbl en de gezinslocaties).



Grafiek 2.2 Uitstroom uit de centrale opvang, 2001-2012

Bezetting van de centrale opvang, 2001-2012

De bezetting van de centrale opvang is de laatste tien jaar structureel afgenomen. Alleen in 2010 nam de bezetting iets toe ten opzichte van het voorliggende jaar. Op 1 januari 2002 verbleven bijna 84.000 vreemdelingen in de opvang. Drie jaar later, op 1 januari 2005 was dat aantal meer dan gehalveerd, tot ongeveer 40.500 vreemdelingen. Vier jaar later, op 1 januari 2009 was dit aantal opnieuw gehalveerd, tot ongeveer 20.500 vreemdelingen. Op 1 januari 2013 verbleven er 13.738 vreemdelingen in de centrale opvang.



Grafiek 2.3 Bezetting van de centrale opvang, 2001-2012

Bezetting van azc's, vbl en gezinslocaties, 2010-2012

De afname van de bezetting van de centrale opvang in de afgelopen tien jaar is, logischerwijze, ook terug te zien in de cijfers over de bezetting van de azc's in de periode 2010-2012. Verbleven er op 1 januari 2010 nog 18.642 asielzoekers in azc's, op 1 januari 2013 waren dat er 9.868. De bezetting van azc's is de laatste drie jaar dus met maar liefst 47% afgenomen.

De bezetting van de vbl is pas met ingang van 1 juli 2010 als zodanig geregistreerd in het informatiesysteem van het COA. Dit is het moment waarop de nieuwe asielprocedure in werking trad. Vreemdelingen die daarvóór gedurende hun (verlengde) vertrektermijn nog in de opvang verbleven, woonden in een azc dat als 'terugkeerlocatie' was aangewezen.

Op 1 juli 2010 verbleven er 213 vreemdelingen in de vbl. In het jaar dat hierop volgde nam de bezetting van de vbl fors toe, met maar liefst 255%, tot 757 personen. In 2012 is de bezetting van de vbl juist weer afgenomen, met 69%. Op 1 januari 2013 was de bezetting van de vbl min of meer terug op het peil van 1 juli 2010. De afname van de bezetting van de vbl is veroorzaakt door de verhuizing van gezinnen met minderjarige kinderen naar gezinslocaties. Die verhuizing is op gang gekomen in de zomer van 2011.

Op 1 januari 2012 woonden er 775 personen in een gezinslocatie. Op 1 januari 2013 is dit aantal toegenomen tot 1.953 personen. Dit is een stijging van 152% in één jaar tijd.

Tabel 2.1 Bezetting van azc's, vbl en gezinslocaties, 2010-2012

	1 jan '10	1 juli '10	1 jan '11	1 juli '11	1 jan '12	1 juli '12	1 jan '13
Azc's	18.642	18.795	17.091	15.403	12.465	10.191	9.868
Vbl	0	213	505	757	787	555	245
Gezinslocaties	0	0	0	0	775	1.322	1.953

Om haar mening te kunnen bepalen over de vraag hoe noodzakelijk het is om in de opvang ruimte voor het ondernemen van activiteiten te bieden, heeft de commissie onderzocht hoe lang asielzoekers in een azc, vbl of gezinslocatie verblijven en hoe die verblijfsduur zich de laatste drie jaar heeft ontwikkeld. De hierna volgende cijfers zien op de totale duur van het verblijf van vreemdelingen in de centrale opvang. Daar waar in tabel 2.3 bijvoorbeeld wordt vermeld dat op 1 januari 2013 12 vreemdelingen langer dan vijf jaar in de vbl verbleven, betekent dit dat die vreemdelingen op dat moment in de vbl woonden en vijf jaar of langer in de centrale opvang verbleven. De duur van het verblijf in vóórliggende opvangtypen (zoals een azc in dit geval) is hierbij dus inbegrepen. Op basis van de huidige inrichting van zijn informatiesysteem is het COA niet in staat om de verblijfsduur per opvangtype te bepalen.

Verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen in asielzoekerscentra, 2010-2012

Gelet op de afname van de bezetting van de opvang, verbaast het niet dat de aantallen in de verschillende categorieën van de lengte van het verblijf (zie tabel 2.2) in absolute zin zijn afgenomen als wordt gekeken naar de verblijfsduur in azc's over de periode 1 januari 2010 tot 1 januari 2013. Uitzondering hierop vormt het aantal vreemdelingen dat twee tot drie jaar, drie tot vier jaar of vier tot vijf jaar in een azc verblijft. De eerste groep is over de laatste drie jaar qua omvang gelijk gebleven. De tweede groep is in genoemde periode bijna verdubbeld (van 317 naar 608 personen), de derde is met 120% toegenomen (van 179 naar 395 personen). Het aantal asielzoekers dat langer dan vijf jaar in een azc verblijft is met 65% afgenomen (van 1.108 naar 387 personen).

Op 1 januari 2010 verbleef 44% van de vreemdelingen langer dan één jaar in een azc (8.235 personen). 8,5% verbleef op die peildatum langer dan drie jaar in een azc (1.604 personen) en 6% verbleef langer dan vijf jaar in een azc (1.108 personen). Op 1 januari 2013 bedroegen deze percentages respectievelijk 49% (4.836 personen), 14% (1.390 personen) en 4% (387 personen). Het aandeel vreemdelingen dat langer dan één jaar, respectievelijk langer dan drie jaar in een azc verblijft, is de laatste drie jaar dus toegenomen, terwijl het aandeel vreemdelingen dat langer dan vijf jaar in een azc verblijft, substantieel is afgenomen.

Tabel 2.2 Totale verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen in azc's, 2010-2012

	1 jan '10	1 juni '10	1 jan '11	1 juni '11	1 jan '12	1 juni '12	1 jan '13
0-3 mnd	3.466	2.713	2.346	1.815	1.651	1.714	1.722
3-6 mnd	2.621	3.335	2.574	2.256	1.703	1.347	1.504
6-12 mnd	4.416	4.736	3.772	3.445	2.521	2.045	1.840
1-2 jaar	5.444	5.331	4.639	4.534	3.213	2.529	2.258
2-3 jaar	1.187	1.553	2.304	2.158	1.794	1.520	1.188
3-4 jaar	317	355	589	773	852	728	608
4-5 jaar	179	196	164	193	262	284	395
> 5 jaar	1.108	915	729	650	478	426	387

Verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen in de vrijheidsbeperkende locatie, 2010-2012

25% van het aantal bewoners in de vbl verbleef op 1 juli 2010 maximaal drie maanden in de opvang (54 personen). 62% verbleef op die peildatum tussen de drie en twaalf maanden in de opvang (131 personen). 13% van de bewoners van de vbl verbleef toen langer dan één jaar in de opvang (28 personen).

Op 1 januari 2013 verbleef 16% van de bewoners van de vbl maximaal drie maanden in de opvang (39 personen). 44% van de bewoners van de vbl verbleef toen langer dan drie maanden, maar korter dan één jaar in de opvang (108 personen). 40% van de bewoners van de vbl verbleef toen langer dan één jaar in de opvang (98 personen). Dat is een toename van 27% ten opzichte van 1 juli 2010. Op 1 januari 2013 verbleef 4,5% van de bewoners van de vbl (11 personen) tussen de drie en de vijf jaar in de opvang. 4,9% (12 personen) verbleef er toen langer dan vijf jaar.

Tabel 2.3 Totale verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen in de vbl, 2010-2012

	1 juli '10	1 jan '11	1 juli '11	1 jan '12	1 juli '12	1 jan '13
0-3 mnd	54	251	94	151	127	39
3-6 mnd	74	66	128	125	69	48
6-12 mnd	57	110	180	119	105	60
1-2 jaar	24	71	198	184	122	33
2-3 jaar	4	7	100	97	55	42
3-4 jaar	0	0	30	60	24	7
4-5 jaar	0	0	5	21	29	4
> 5 jaar	0	0	22	30	24	12

Verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen in gezinslocaties, 2012

Op 1 januari 2012 verbleef 1,7% van de bewoners van de gezinslocaties maximaal drie maanden in de opvang (13 personen). Op 1 januari 2013 was dat 5,5% (109 personen). Het aandeel bewoners van de gezinslocaties dat langer dan drie maanden maar maximaal één jaar in de opvang verbleef is procentueel nagenoeg gelijk gebleven. Op 1 januari 2012 bedroeg dit aandeel 20% (158 personen), op 1 januari 2013 20,5% (401 personen). Dit geldt ook voor het aandeel bewoners dat langer dan één jaar in de opvang verblijft. Op 1 januari 2012 bedroeg dit aandeel 78% (604 personen), op 1 januari 2013 74% (1.443 personen). In absolute zin is het aantal bewoners van gezinslocaties dat langer dan een jaar in de opvang verblijft in 2012 dus wel aanzienlijk toegenomen. Op 1 januari 2013 verbleef 45% (879 personen) van het totaal aantal bewoners van de gezinslocaties tussen één en drie jaar in de opvang. 22% van de bewoners (428 personen) verbleef op dat moment tussen drie en vijf jaar in de opvang en 7% (136 personen) verbleef op dat moment langer dan vijf jaar in de opvang.

Tabel 2.4 Totale verblijfsduur in de opvang van vreemdelingen in gezinslocaties, 2012

	1 jan '12	1 juli '12	1 jan '13
0-3 mnd	13	57	109
3-6 mnd	26	102	172
6-12 mnd	132	159	229
1-2 jaar	225	331	403
2-3 jaar	183	331	476
3-4 jaar	124	177	262
4-5 jaar	34	95	166
> 5 jaar	38	70	136

Leeftijdsopbouw van vreemdelingen in azc's, vbl en gezinslocaties, 2010-2012

Als wordt gekeken naar de leeftijd van vreemdelingen die in azc's, de vbl en de gezinslocaties verblijven, dan valt op dat het overgrote deel van de vreemdelingen in azc's en de vbl tussen de 18 en 45 jaar is, een leeftijdscategorie die over het algemeen als de meest productieve van een mensenleven wordt beschouwd. In 2012 was 64% van de azc-bewoners tussen de 18 en 45 jaar (6.378 personen). Van de bewoners van de vbl viel 61% in deze leeftijdscategorie (155 personen). In de gezinslocaties ligt dit percentage lager, omdat daar gezinnen met minderjarige kinderen verblijven. In 2012 was 54% van de bewoners van de gezinslocaties (1.099 personen) minderjarig. 41% had een leeftijd tussen de 18 en 45 jaar (831 personen).

Tabel 2.5 Leefstijdsopbouw van vreemdelingen in azc's, de vbl en de gezinslocaties, 2010-2012¹¹¹

	1 jan 2011	1 jan 2012	1 jan 2013
Azc's			
0-17 jaar	5.137	3.021	2.474
18-45 jaar	10.536	8.231	6.378
45-65 jaar	1.234	1.024	888
65+	184	189	162
Vbl			
0-17 jaar	173	291	35
18-45 jaar	278	406	155
45-65 jaar	43	77	56
65+	11	13	9
Gezinslocaties			
0-17 jaar	0	427	1.099
18-45 jaar	0	312	831
45-65 jaar	0	34	101
65+	0	2	6

111 Op genoemde peildata is teruggekeken naar het daaraan voorafgaande jaar.

BIJLAGE 3

Gebruikte afkortingen

ACVZ:	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Azc:	Asielzoekerscentrum
COA:	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Col:	Centrale ontvangstlocatie
DT&V:	Dienst Terugkeer & Vertrek
IND:	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM:	Internationale Organisatie voor Migratie
Ngo:	Niet-gouvernementele organisatie
Pol:	Proces opvanglocatie
Rva:	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
Rvt:	Rust en voorbereidingstijd
Twv:	Tewerkstellingsvergunning
UAF:	Stichting voor Vluchteling Studenten
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugees
Vbl:	Vrijheidsbeperkende locatie
VW:	Vluchtelingenwerk
Vw 2000:	Vreemdelingenwet 2000
Wav:	Wet arbeid vreemdelingen
Wmo:	Wet maatschappelijke ondersteuning
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Literatuuroverzicht

Academic network for legal studies on immigration and asylum in Europe (2006), *Comparative overview of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states*, The institute for European studies.

Algemene Rekenkamer (2013), *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Baars, B. van (2005), *Vrije Vogel. De voor- en doormethode toegepast in een preventieproject voor asielzoekers*, Utrecht: Pharos.

Centrum 45 (2005), *Ondanks krimp toch groei? Een quick scan naar behoefte en gebruik van geestelijke gezondheidszorg door asielzoekers in Nederland*, Centrum 45.

Dourleijn, E. (2011) 'Migratie en demografisch profiel'. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische Vluchtelingen*, Den Haag: SCP.

Elshof, R. (2006), *'Iets zwaars drukt op mijn schouders'*, Masterscriptie Medische Antropologie en Sociologie, Amsterdam.

Gastelaars, M., K. Geuijen, J. van der Horst & M. van Leeuwen (2002), *Tussen arena en netwerk. Leefbaarheid en draagvlak bij de lokale opvang van asielzoekers*, USBO Utrecht.

Genuchten, H.J.M. van (1988), 'Hospitalisatie. Bewoner heeft zich goed aangepast, maar vertoont weinig initiatief', Bureau voor Toegepaste Sociale Gerontologie, *Infobulletin*, 1988-5.

Geraci, D. (2011), *Bewogen Terugkeer: methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex) asielzoekers en ongedocumenteerden*, Pharos.

Geuijen, K. (1998), *Asielzoekers aan het woord. Cliëntwaardering in Asielzoekerscentrum Rosmalen*, Utrecht.

Ghorashi, H. (2005), 'Agents of change or Passive victims: The impact of Welfare States (the Case of the Netherlands) on Refugees', *Journal of Refugee Studies*, p. 191-195.

Ghorashi, H. (2011), *Becoming a refugee: opportunities and nightmares. The challenge of starting a new life and the importance of the medical sector* (Keynote for the Medical Women International Association Congress), The Netherlands.

Goosen, S. & A. Gerritsen (2007), *Gevlucht – gezond? Vanuit preventieperspectief: epidemiologische gegevens over de gezondheidstoestand en het zorggebruik van asielzoekers*, GGD Nederland.

Holder, F. ten (2012), *Kleine stappen van grote betekenis. Een nieuw perspectief op humane*

opvang van asielzoekers, Amsterdam, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Houtemaker, C. (2012), 'Ziek van Nederland', *NRC weekend* 21 en 22 juli 2012.

Kloosterboer, K. (2009), *Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra*, UNICEF.

Kramer, S., J. Bala, R. van Dijk & F. Öry (2003), *Making sense of experience. Patronen van betekenisverlening en coping van asielzoekers*, Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Laban, C., H. Gernaat, I. Komproe, B. Schreuders & J. de Jong (2004). The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands, *The Journal of Nervous and Mental Disease*, p. 843-851.

Leerkes, A., M. Galloway & M. Kromhout (2010), *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*, WODC Den Haag.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, directie Minderheden, Vluchtelingen en Asielzoekers (1991), *Met de tijd geen raad? Onderzoek en advies decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding van asielzoekers*, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur .

National Red Cross (2001), Guidelines on the reception of asylum seekers for National Red Cross and Red Crescent Societies, principle 5.

National Red Cross (2001), Guidelines on the reception of asylum seekers for National Red Cross and Red Crescent Societies, principle 7.

Schayk, M. van & E. Vloeberghs (2011), *Podium voor preventie: een overzicht van psychosociale preventie voor asielzoekers*, Utrecht: Pharos.

Schayk, M. van & Haker, F. (2012), *Advies aan het COA om beweeg- en sportaanbod voor asielzoekers op een duurzame manier vorm te geven binnen gemeentelijke kaders*, Utrecht: Pharos.

Terlouw, A. & K. Zwaan (red.) (2011), *Tijd en Asiel. 60 jaar Vluchtelingenverdrag*, Radboud Universiteit Nijmegen.

UNHCR (2001), *Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17.

UNHCR's Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, recommendation (ix) Education.

UNHCR's Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union, recommendation (x) Employment.

Veldheer, V., J.J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (2012), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag.

VluchtelingenWerk Nederland (2005), *Met één hand kun je niet klappen. Goede integratiepraktijken uit het netwerk van VluchtelingenWerk Nederland*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

Weiler, R. (2012), 'Integratie: een zaak van iedereen', in: D. Engelhard en R. Weiler (red.), *Fietsen met tegenwind. Over vluchtelingen en integratie*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland, p. 31-32.

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Beleidsadviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)
- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid

2003

- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?

- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers) Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

2009

- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden. Een advies over een evenwichtig beschermingsregime voor slachtoffers van mensenhandel (Advies 2009/28)
- Briefadvies Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid
- Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 – 2035 (Advies 2009/29)

2010

- Briefadvies Huwelijks- en gezinsmigratie
- Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen (Advies 2010/30)
- Regelrust voor vreemdelingen. Een advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid (Advies 2010/31)
- External Processing. Een advies over de voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie (Advies 2010/32)

2011

- Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn
- Briefadvies over beleid ten aanzien van verzoeken om voorlopige voorziening
- Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid (Advies 2011/33)

2012

- Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen (Advies 2012/34)
- Expertise getoetst. De rol van deskundigenadvisering in de asielprocedure (Advies 2012/35)
- Signalering gezinsmigratie. Signalering gezinsmigratie met vier aandachtspunten voor het beleid (september 2012)
- Signalering Vermaatschappelijking in het vreemdelingenbeleid. Signalering over de uitvoering van publieke taken in het vreemdelingenbeleid door de ‘civil society’ (november 2012)

Wetsadviezen

2002

- Advies technische verbeteringen en Wet COA (20 maart 2002)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, RL 2001/55/EG (6 november 2002)

2003

- Advies aanvulling artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, RL 2001/51/EG (15 januari 2003)
- Advies verlenging tijdelijkheid van verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (11 februari 2003)
- Advies vervallen van het driejarenbeleid (14 maart 2003)
- Advies overheveling toelatingstaken regionale politiekorpsen naar Immigratie- en Naturalisatiedienst en gemeenten (17 november 2003)
- Advies inburgering in het buitenland (27 november 2003)

2004

- Advies gezinshereniging en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde, RL 2003/86/EG (24 februari 2004)
- Advies vereisten toegang, Overeenkomst EG-Zwitserse Bondsstaat e.a. (16 maart 2004)
- Advies minimumnormen verlenen tijdelijke bescherming massale toestroom ontheemden, RL 2001/55/EG (27 april 2004)
- Advies definitie van procedures (9 juni 2004)
- Advies kennismigratie (6 juli 2004)
- Advies Besluit inburgering in het buitenland (29 december 2004)

2005

- Advies Wet inburgering (10 maart 2005)
- Advies Ontwerp Besluit videoconferentie (13 juli 2005)
- Advies status langdurig ingezetenen onderdanen derde landen, RL 2003/109/EG (13 juli 2005)
- Advies wijziging art. 3.104, 4.21 eerste lid, 4.25 en 4.29 eerste lid Vb 2000 (8 november 2005)
- Advies ontwerp-Visumwet (14 november 2005)
- Advies Besluit inburgering (24 november 2005)

2006

- Advies minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, RL 2004/83/EG (kwalificatierichtlijn) (30 maart 2006)
- Advies over reactie minister op ontwerp-Visumwet (21 juni 2006)

2007

- Advies werknemers Noordzeestallaties (1 maart 2007)
- Advies Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging door de minister van Justitie (19 april 2007)
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 i.v.m. minimumnormen erkenning onderdanen derde landen en staatlozen als vluchteling, implementatie RL 2004/83/EG (3 mei 2007)

2008

- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van mvv (4 december 2008)

2009

- Advies Vreemdelingenwet 2000 en Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassen asielpcedure (5 maart 2009)
- Advies ontwerpregelgeving ter uitvoering van het modern migratiebeleid (5 maart 2009)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (18 mei 2009)
- Advies in verband met verruiming bevoegdheden vreemdelingtoezicht (29 oktober 2009)
- Advies inzake het middelenvereiste in het modern migratiebeleid (17 november 2009)

2010

- Advies in verband met wijziging basisexamen inburgering (19 februari 2010)
- Advies Voorschrift Vreemdelingen ter uitvoering Modern migratiebeleid (27 april 2010) (nog niet openbaar)
- Becomentariëring Vreemdelingencirculaire (WBV) bij wetsvoorstel modern migratiebeleid (24 juni 2010) (nog niet openbaar)
- Advies Besluit justitiële gegevens - verstrekken justitiële gegevens aan autoriteiten landen van herkomst bij uitzetting (26 juli 2010) (nog niet openbaar)*
- Advies Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nationale visa (8 september 2010) (nog niet openbaar)

2011

- Advies over toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (21 maart 2011)
- Advies Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) (10 mei 2011)
- Advies versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige (16 mei 2011)
- Advies vereiste mvv (13 juli 2011)
- Advies aanscherping eisen gezinsmigratie (20 juli 2011)
- Advies aanscherping glijdende schaal (23 augustus 2011)
- Advies herschikken gronden voor asielverlening (7 september 2011)
- Advies strafbaarstelling illegaal verblijf van vreemdelingen (7 september 2011) (nog niet openbaar)

2012

- Advies tegengaan huwelijksdwang (1 februari 2012) (nog niet openbaar)
- Advies Besluit inburgering (4 april 2012) (nog niet openbaar)
- Advies afschaffen rechtmatig verblijf hangende beklag slachtoffers mensenhandel (14 juni 2012) (nog niet openbaar)

2013

- Advies aanscherping glijdende schaal (29 januari 2013) (nog niet openbaar)
- Advies biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen (25 februari 2013) (nog niet openbaar)
- Advies regeling langdurig verblijvende kinderen (26 februari 2013)

Voor het raadplegen en downloaden van adviezen, zie: www.acvz.org

* De voorgestelde wijziging van het Besluit justitiële gegevens is niet tot stand gekomen.

Summary

Lost time

Advisory report on activities in reception facilities for aliens

The main principle underlying Dutch policy on reception facilities for aliens is that they should be basic but humane. Within those parameters, the principal aim is to ensure that aliens are available for and able to cooperate effectively in their asylum procedure or departure.

In this report the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ) addressed the question of how the opportunities for aliens in reception facilities to engage in activities relate to the aims of reception policy. To answer this question, the Committee examined the legal and other conditions governing participation in activities in reception centres; how the organisation of the centres influences the daily activities of the aliens housed there; developments in reception over the last few years in statistical terms and what authors on this subject and the people who live and work in the facilities think of the opportunities for pursuing activities there. The Committee spoke to staff of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA), the Repatriation and Departure Service (DT&V), the Dutch Refugee Council and the International Organization for Migration at a number of locations and in different types of facility (asylum seekers' centres (AZCs), the restrictive accommodation centre and the family accommodation centre). In addition, it consulted other organisations involved in this field and interviewed aliens who have resided or are currently residing in a reception facility.

Developments in reception

The number of aliens awaiting a decision on their application in an AZC has declined over the past few years. In contrast, the occupation of facilities for failed asylum seekers has actually increased since 2010 (the restrictive accommodation centre) and 2011 (the family accommodation centres). It is worthy of note that both the absolute and relative numbers of aliens who spend more than three years in a facility both in AZCs and in family accommodation centres has increased. Most of the aliens in reception facilities are between 18 and 45 years old, which can be regarded as the most productive period in a person's life. Some years ago, the COA played an important role in offering various activities. Nowadays, it emphasises that facility residents should themselves take the initiative in this respect. In recent years cuts have been made in expenditure on activities. For example the financial contribution towards the costs of participation in social and cultural activities for adult asylum seekers has been abolished.

Hardly any opportunities for activities in reception facilities

'Forced inactivity' is the daily routine for most of the aliens in the facilities. They are completely dependent on the COA for their basic needs and are not encouraged to undertake activities. The scope for paid work is limited and voluntary work outside the facilities is for a variety of reasons difficult to arrange. The only option for most aliens is to register for the COA's 'job shop'. This involves basic chores in the facility which contribute only on the most limited scale to the person's development. In addition, demand outstrips supply. With regard to education, the schooling offered in the AZCs is restricted to orientation and civic integration courses, general information on return to the country

of origin and Dutch lessons for asylum seekers who are residing legally in the Netherlands pending a decision on their application. Now and again, personal resilience training is given. In the restrictive accommodation centre and the family accommodation centre only general, informative meetings on return are held as well as individual interviews on the same subject. Where recreation is concerned, the COA confines itself in general to making space available. The financial resources available are however limited and it is not always possible to arrange for the necessary supervision. The COA expects residents to show initiative and organise activities themselves, but that has proved difficult in many cases as they do not know how to go about it. What is more, initiative in other areas is not always appreciated. The recreational activities on offer are therefore frequently dependent on the efforts of people from outside the facility and they are not a structural part of the programme in AZCs. The contact between residents in the restrictive accommodation centre and the family accommodation centres with people outside the facility is limited. Although residents in the restrictive accommodation facility can officially engage in voluntary work or participate in activities, this is in practice virtually impossible due to its isolated location and the COA's policy of discouragement.

Consequence: institutionalization

The consequence of a long-term stay in a reception facility and the boredom it entails is that the residents become increasingly passive. The likelihood of displaying initiative inevitably disappears. People withdraw, lead an increasingly isolated existence and after a while regard their situation as hopeless. They see the time spent in the facility as lost and at a certain point become unable to think about ways of changing their situation. In the long term, some become completely institutionalised. Both facility staff and residents regard the inactivity, alongside the long period spent waiting and associated long-term uncertainty as to whether they will be allowed to stay as the major cause of or an aggravating factor in the constant stress residents experience. Staff have noted that the longer people stay in the facility, the more difficult it becomes to motivate them to become more active. DT&V staff acknowledge that it is more difficult to encourage aliens who have been institutionalised to return to their countries of origin. The lack of opportunities for activities in the reception facilities thus undermines residents' health and hampers the work of the organisations involved.

Scope for change

On the basis of a widely felt need among residents and staff for more opportunities to engage in activities in reception facilities, and the observation that the austerity measures implemented in this respect in the last few years are affecting the health of residents and do not appear to contribute to the effectiveness of reception policy, the Committee concludes that there are grounds for investigating the scope for change. It assumes that offering opportunities for meaningful activity can help maintain, restore or strengthen aliens' self-esteem and reduce the stress they experience, thereby improving their health. Purely from the point of view of prevention, this is extremely important. In addition, it could benefit the humane character of the facilities. At the same time, the Committee expects that such measures would increase aliens' self-reliance and give them space to think in a more focused manner than at present about their future. This could increase the effectiveness of policy, whether in the context of civic integration after admission, or departure after denial of their applications. These are assumptions based on the outcome of the research done. It is now time to test these assumptions.

The Committee advises the State Secretary for Security and Justice to adopt a number of measures enabling aliens to engage in more activities during their stay in a reception

facility. Because the COA has a statutory responsibility to provide reception in both the material and non-material sense, it would be logical for this organisation to take the initiative and to be equipped to do so. To be able to measure their impact, the measures would have to be in force for a considerable trial period, for example two to three years, followed by an evaluation. Since it is not only important to chart the impact of the measures on the level of activity and health of the aliens concerned, but also to be able to determine whether and to what extent they influence the intention to return and decision-making on the subject of return, they should be implemented both in the AZCs and, more importantly, in the restrictive accommodation centre and family accommodation centres.

Recommendations:

- 1) *Inform aliens more explicitly, and preferably orally as well as in writing, as soon as they arrive and throughout their stay in the facility about the opportunities they have, within the limits of their residence procedure and the associated reception regime, to engage in various activities.*
- 2) *Reaffirm the COA's statutory responsibility for non-material aspects of reception and make sufficient financial resources available to enable it to fulfil this part of its statutory mandate properly as well as the material aspects.*
- 3) *Expand the interpretation of the right to education and development and the right to participation in recreational activities laid down in the RVA 2005 (Order concerning benefits to asylum-seekers and other categories of aliens), for example in the way described below, and apply this broader interpretation as well to aliens in the restrictive accommodation centre and the family accommodation centres who do not fall within the scope of the RVA 2005 because they are not legally resident in the Netherlands. Offer at all locations a supply-driven programme consisting of a number of short skills courses adapted to the relevant stage of the residence procedure and the nature of the reception facility.*
- 4) *As soon as aliens arrive at the facility, establish their level of education, skills and interests and discuss with them what activities they are able and willing to participate in or contribute to.*
- 5) *Restore the financial contribution towards participation in social and cultural activities for adults in reception and ensure that there are a limited number of sports facilities available to them within the centres. Ensure that at least some of the time the sports facilities are available to women only, so they can engage in sporting activity undisturbed. In addition, encourage links with local sports clubs.*
- 6) *Ensure that aliens in reception facilities have free and unlimited access to internet and create dedicated study areas.*
- 7) *Move the time at which aliens in the restrictive accommodation centre and the family accommodation centres have to report for the internal roll call to the beginning or end of the day and abolish the requirement to report on Saturdays for persons in the family accommodation centres.*

The Committee assumes that these measures will benefit the health of aliens in reception facilities and reduce institutionalization. It does not rule out the possibility that the

measures could be cost-neutral or even that the benefits accrued through prevention may exceed the costs.

At the same time, it expects that the measures will give aliens a greater chance than they have had until now to shape their own lives and thus enable them to think in a more focused manner about the future, whether that future consists of civic integration after admission or departure after their application has been denied. This could, among other things, positively influence decision-making in the context of return. The evaluation of the proposed pilot will have to show whether this is in fact the case, and what remaining influence the uncertainty over the future which can continue during the stay in a reception facility will have.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter:

- mw. mr. A.C.J. van Doijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht

Plaatsvervangend voorzitter:

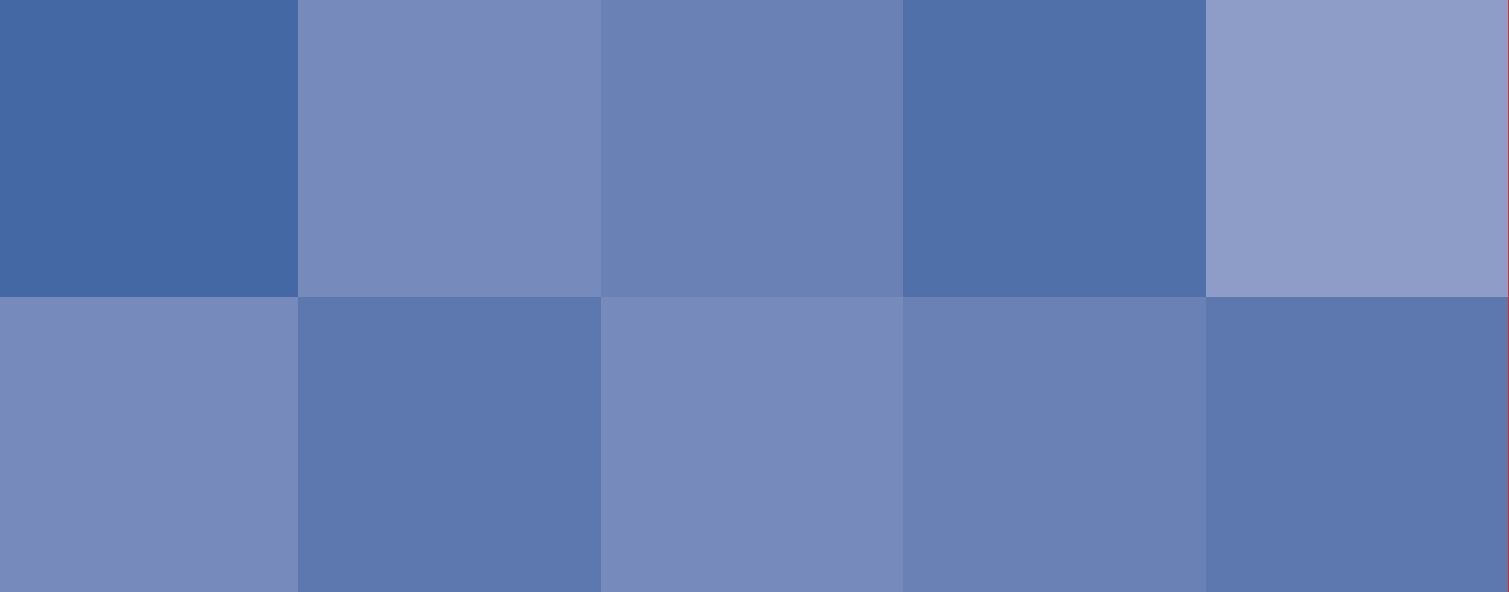
- dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:

- prof. mr. H. Battjes, hoogleraar staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam
- dhr. M.A. Beuving, voormalig korpschef van politie, oud-commandant Koninklijke Marechaussee en ex-voorzitter managementboard Frontex
- mw. prof. mr. dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- prof. mr. P. Boeles, emeritus hoogleraar immigratierecht
- mr. T.C.M. Claessens, ex-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- drs. R.J. Glaser, adviseur op het terrein van strategische beleidsadvisering en overheidsstrategie, voor zowel nationale als Europese wet- en regelgeving
- dr. T. de Lange, docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam
- prof. dr. W. Shadid, emeritus bijzonder hoogleraar interculturele communicatie, diversiteitsconsultant

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens



9 789085 210580 >