

Rechter, laat je tanden zien!

Kinderen in de noodopvang en effectieve rechterlijke bescherming

Galina Cornelisse¹

Asielzoekerskinderen verblijven structureel in onveilige noodopvang locaties, zoals onlangs weer bleek uit een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Nu de overheid consequent rapporten en rechterlijke uitspraken over deze schrijnende situatie naast zich neerlegt, rijst de vraag wat de rechter nog kan doen. Het Europese recht biedt een krachtig antwoord: als geen veilige opvang in natura kan worden geregeld is de Opvangrichtlijn duidelijk: dan moet een financiële tegemoetkoming verstrekt worden waarmee gezinnen zelf huisvesting kunnen regelen.

Dit is dus hoe een land door de ondergrens zakt. In *slow motion* en in het volle zicht. Duizenden kinderen in de Nederlandse noodopvang worden structureel blootgesteld aan onveilige leefomstandigheden die ernstige risico's voor hun ontwikkeling opleveren, zo concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid vorige maand, na een onderzoek van twee jaar. Niemand die kan zeggen dat hij het niet heeft zien gebeuren. Zo waarschuwden de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2023 al dat de situatie van asielkinderen vroeg om direct ingrijpen. Rapport na rapport met dezelfde bevindingen volgde, maar er veranderde niets. Zelfs uitspraken van de burgerlijke rechter zorgden er niet voor dat de overheid in beweging kwam. Het politieke dividend van het in stand houden van een crisis woog klaarblijkelijk toch nét iets zwaarder dan het beschermen van de meest kwetsbaren onder ons.

De morele en menselijke implicaties laat ik hier even voor wat ze zijn. Niet omdat ze er niet toe doen, maar omdat ze overduidelijk zijn. Wat me bewoog tot het

schrijven van dit stukje is de moedeloosheid die ik meen te bespeuren bij juristen uit de praktijk:

‘Een nieuw kort geding zal niets veranderen, want de overheid legt die uitspraken toch weer naast zich neer.’

‘Wat kan een rechter nog doen als er niet genoeg plekken zijn in de reguliere opvang?’

‘De rechter kan misschien wel iets, maar hij kan niet op de stoel van het bestuur gaan zitten.’

De mismoedigheid is voorstelbaar, maar niet nodig. In het licht van de kunstmatig gecreëerde opvangcrisis en het schrijnende onrecht dat daar het directe gevolg van is, moet de focus nu niet liggen op wat de rechter allemaal *niet* kan. In plaats daarvan moeten we ons richten op een andere vraag: wat moet die rechter wél doen wanneer ernstige schendingen van fundamentele rechten vaststaan, terwijl een overheid steeds opnieuw zegt niet in staat te zijn de noodzakelijke voorziening te leveren?

In het licht van de kunstmatig gecreëerde opvangcrisis en het schrijnende onrecht dat daar het directe gevolg van is, moet de focus nu niet liggen op wat de rechter allemaal *niet* kan

De Onderzoeksraad spoort de minister aan om er *direct* voor te zorgen dat geen enkel kind in een onveilige situatie verblijft. Maar ook elke asieladvocaat, die een kind bijstaat dat in zo'n onveilige situatie verkeert, kan in een kort geding² direct een aantal concrete vorderingen neerleggen, die de rechter op grond van het Europese recht verplicht is om toe te wijzen. Niks dwangsommen, schadevergoedingsacties, of bevelen aan de overheid om binnen een bepaalde termijn verbeteringen door te voeren: indien die overheid niet in staat is om direct veilige huisvesting in natura te leveren, zal de rechter haar moeten opdragen gezinnen met kinderen in de noodopvang een financiële tegemoetkoming te geven, waarmee zij zelf hun eigen huisvesting kunnen bekostigen.

Op grond van de Europese Opvangrichtlijn (Richtlijn (EU) 2024/1346) moeten lidstaten er voor zorgen dat materiële opvangvoorzieningen een passende levensstandaard voor asielzoekers waarborgen, inclusief bescherming van de fysieke en mentale gezondheid en eerbiediging van de rechten uit het Handvest (artikel 19 lid 2). De positie van minderjarigen wordt met extra waarborgen omkleed: zij hebben recht op een levensstandaard die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling (artikel 26). Een lidstaat die geen adequate materiële opvangvoorzieningen in natura, waaronder huisvesting, kan of wil verschaffen, is verplicht deze voorzieningen te verstrekken in de vorm van een financiële tegemoetkoming (C-97/24, ECLI:EU:C:2025:594 (*Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth*)). Die tegemoetkoming moet adequaat zijn om de toegang tot huisvesting te verzekeren (zie artikel 19 lid 7 en C-79/13, ECLI:EU:C:2014:1034 (*Saciri*)). Onvoldoende opvangcapaciteit, of die nu veroorzaakt wordt door gemeenten die niet meewerken, door een overheid die in het verleden niet meer regie heeft genomen, of door een denkbeeldige crisis, betekent niet dat het verstrekken van materiële opvangvoorzieningen in financiële vorm onmogelijk zou zijn (C-97/24, par. 48). Kort en goed: wanneer een lidstaat geen veilige huisvesting aan kinderen kan bieden, is het enige alternatief dat zij een adequate financiële voorziening toekent, die de toegang tot zulke huisvesting wél garandeert. De lidstaten moeten immers de volle werking van het Unierecht verzekeren.

Hoewel de kortgedingrechter zich wegens de *trias politica* wellicht enigszins moet inhouden als het gaat om het vorderen van specifiek en gedetailleerd beleid, is diezelfde rechter op grond van het beginsel van voorrang van Unierecht en van effectieve rechterlijke bescherming in artikel 47 Handvest, zonder meer *verplicht* om de toegang te verzekeren tot rechten die het Europese recht aan individuen toekent. Op grond van artikel 29 Opvangrichtlijn staat beroep bij de rechter open tegen de toekenning van materiële opvangvoorzieningen. Het Hof van Justitie heeft onder de vorige Opvangrichtlijn reeds bepaald dat 'de rechter die volgens het nationale recht bevoegd is om kennis te nemen van een dergelijk beroep, er [...] voor [moet] zorgen dat het recht op huisvesting [...] wordt geëerbiedigd'. Daarbij moet 'de nationale rechter bij wie een door het Unierecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid hebben voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de te geven rechterlijke beslissing over het bestaan van de rechten die krachtens het Unierecht zijn ingeroepen'. Dat betekent dat een asielzoeker 'zijn recht op



Kinderen in de noodopvang op het Walibi evenemententerrein

© Ramon van Flymen/ANP

De kortgedingrechter zal niet anders kunnen dan een recht op een financiële tegemoetkoming toe te kennen, die het mogelijk maakt op korte termijn een woning te vinden

ofwel een uitkering waarmee hij een onderkomen kan bekostigen ofwel huisvesting in natura, bij de volgens het nationale recht bevoegde rechter geldend moet kunnen maken' (C-924/19 PPU en C-925/19, ECLI:EU:C:2020:36 (*FMS*), paragrafen 296-298). Dus, in al die individuele kortgedingen waar ik naarstig op hoop (en die gezien de specifieke vordering de voorkeur hebben boven collectieve acties), moet telkens de vraag aan de orde komen of het COA/de Staat écht geen veilige opvangplaatsen voor het kind heeft, buiten de noodopvang. En als er inderdaad geen opvangplek aan te wijzen is, die past bij de 'fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van de minderjarige', dan zal de kortgedingrechter niet anders kunnen dan een recht op een financiële tegemoetkoming toe te kennen, die het mogelijk maakt voor het desbetreffende gezin op korte termijn een woning te vinden.³ Dat lukt expats doorgaans ook, dus als geld geen rol speelt, hoeft dat praktisch gezien geen enkel probleem te vormen. •

Auteur

1. Prof. dr. G.N. Cornelisse is hoogleraar Courts and Transnational Justice aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Noten

2. Spoedeisend belang lijkt me evident, net zoals een flagrante schending van het recht.

3. Ik laat de situatie van alleenstaande minderjarige asielzoekers voor nu buiten beschouwing, een groep waarvan al helemaal niet te begrijpen is dat hij in de noodopvang gehuisvest wordt. Zie voor de specifieke situatie van alleenstaande kinderen pp. 79 e.v. van het rapport van de Onderzoeksraad.