

Mensenrechten en kinderrechten: het normenkader

Introductie

Met het ratificeren van mensen- en kinderrechtenverdragen neemt de overheid de verplichting op zich om de rechten in de verdragen na te komen en ervoor te zorgen dat mensen de rechten kunnen realiseren.

In het rapport dat volgde op een onderzoek naar de omstandigheden van gezinnen in de crisisnoodopvang¹ hebben de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman een toetsingskader opgenomen. Daarin wordt weergegeven welke mensen- en kinderrechtelijke eisen er gesteld worden aan (asiel)opvang.

De crisisnoodopvang bestaat nog steeds en sindsdien zijn er nog tal van vormen van opvang bijgekomen waar bewoners moeten leven onder zeer moeilijke leefomstandigheden.

Sinds het uitkomen van het rapport in 2023 hebben verschillende organisaties praktische richtlijnen opgesteld om te komen tot opvang die voldoet aan mensen- en kinderrechten².

Omdat er nog altijd veel vormen van opvang bestaan die niet voldoen aan de eisen voor menswaardige opvang zien de ombudsmannen aanleiding om opnieuw aandacht te vragen voor hun toetsingskader.

Recht op opvang

Het recht op opvang voor asielzoekers vloeit voort uit het recht op een adequate levensstandaard dat is vastgelegd in verschillende internationale mensenrechtenverdragen.³ Het recht op adequate levensstandaard omvat zowel het recht op onderdak, kleding als voedsel.⁴ Op Europees niveau hebben asielzoekers recht op opvang op basis van een aantal rechten uit het EU Handvest.⁵ Hierbij gaat het om het recht op menselijke waardigheid, het verbod op onmenselijke behandeling, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op asiel, het verbod op discriminatie, én het belang van het kind. Al deze (fundamentele) rechten moeten in de opvang volledig verwezenlijkt worden.⁶

Voor de bescherming van de rechten van kinderen zijn de bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag (IVRK) van toepassing. Zowel op internationaal niveau (Kinderrechtenverdrag als op Europees niveau (EU Handvest) bestaan verplichtingen van de staat om het belang van het kind te onderzoeken en mee te wegen in besluiten die impact hebben op het welzijn en de ontwikkeling van kinderen.⁷ Daarbij volgt ook uit het IVRK de verplichting voor de Staat om minderjarige asielzoekers passende begeleiding, bescherming en bijstand te bieden om hun rechten te verwezenlijken.⁸

¹ 'De crisis voorbij' Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen en kinderrechtelijk perspectief. Een rapport van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman 27 juni 2023 [De crisis voorbij](#)

² Vluchtelingenwerk Nederland: [Elementen voor een Kwaliteitskader Opvang - Vluchtelingenwerk Nederland, maart 2025.pdf](#); kwaliteitskader gemeentelijke opvang: [kwaliteitskader-gemeentelijke-opvang.pdf](#); Rode Kruis en Open Embassy.

³ Dit recht is onder andere opgenomen in artikel 25 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM), artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR) en artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag.

⁴ In het standpunt van het Comité voor economisch, sociale en culturele rechten (CESCR) staat dat alle rechten uit het verdrag, waaronder het recht op een adequate levensstandaard, gelijkelijk gelden voor asielzoekers die onder de jurisdictie van een staat vallen, zie: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 13 March 2017, E/C.12/2017/1.

⁵ Considerans 35 van de Opvangrichtlijn. Considerans 75 van de herziene opvangrichtlijn

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

⁷ Artikel 3 IVRK en artikel 24 EU Handvest.

⁸ Artikel 22 IVRK.

De overheid verplicht zich daarbij ook zorg te dragen voor kinderen en hun rechten als ouders daar, vanwege hun situatie of mogelijkheden, niet toe in staat zijn.⁹ Dit betekent in navolging van het IVRK dat de overheid ervoor moet zorgen dat kinderen op haar grondgebied niet worden gediscrimineerd en dat de overheid in de ruimst mogelijke mate de ontwikkeling van het kind dient te waarborgen.¹⁰

Europese minimumnormen opvang en de invulling daarvan

Op basis van de rechten uit het EU Handvest is een opvangrichtlijn vastgesteld. Deze opvangrichtlijn (richtlijn 2014/1346) bevat regels op het gebied van de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming. Deze richtlijn bevat normen voor de opvang die gelden voor alle lidstaten van de EU.¹¹ Deze richtlijn wordt met ingang van 12 juni 2026 ingetrokken en vervangen door [richtlijn 2024/1346](#) (de zogenoemde Herziene Opvangrichtlijn). In dit kader worden in de verwijzingen beide richtlijnen vermeld.

Lidstaten zijn verplicht om bij de uitvoering van de opvangrichtlijn de beginselen van het belang van het kind en van de eenheid van het gezin in acht te nemen.¹²

Op nationaal niveau zijn de normen van de opvangrichtlijn geïmplementeerd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva).¹³ Het door de overheid gemaakte onderscheid tussen reguliere opvang en (crisis)noodopvang bestaat op grond van mensen- en kinderrechten en de daaruit voortvloeiende opvangrichtlijn niet. Onderstaande minimumnormen gelden voor alle soorten opvang.

Mensen- en kinderrechten in de opvang

Mensen- en kinderrechten ten aanzien van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen zien voor een deel op de specifieke context van deze groep mensen in een bijzonder kwetsbare positie. Voor een ander deel zijn de rechten intrinsiek verbonden aan het mens-zijn, volwassene of kind.

Dit toetsingskader ten aanzien van de mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen begint met deze algemene beginselen. De algemene beginselen van mensenrechtenverdragen en het kinderrechtenverdrag lopen grotendeels parallel aan elkaar. In de navolgende stukken worden de algemene en specifieke verplichtingen nader uiteengezet en wordt ingegaan op een aantal rechten die specifiek zien op kinderen.

Algemene beginselen van mensenrechten en kinderrechten

Het belangrijkste mensenrechtelijke beginsel is *waardigheid*. Waardigheid is, samen met bescherming tegen de macht van de overheid, het doel van alle mensenrechten en kinderrechten. Mensen moeten een waardig en een zo veilig mogelijk leven kunnen leiden. Het beginsel *waardigheid* krijgt invulling door de overige mensenrechtelijke beginselen die zijn vastgelegd als rechten in alle mensenrechtenverdragen. Het gaat om het recht niet te worden gediscrimineerd, het recht op autonomie en zelfbeschikking, op betekenisvolle participatie én het recht op rechtsbescherming. Voor kinderen betekent dit dat zij zo goed mogelijk kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen.

⁹ Artikel 22 jo artikel 20 IVRK

¹⁰ Artikel 2 IVRK en artikel 6 IVRK.

¹¹ Considerans 11 Herziene opvangrichtlijn en Artikelen 19-22 Herziene opvangrichtlijn.

¹² Considerans 9 van de Opvangrichtlijn. Considerans 38 Herziene opvangrichtlijn. Deze volgen uit het Kinderrechtenverdrag (artikel 3) en het Europese mensenrechtenverdrag (artikel 8).

¹³ Voor zover de normen uit de Opvangrichtlijn niet of onjuist zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving kunnen asielzoekers een direct beroep op deze normen uit de Opvangrichtlijn doen.

Kinderrechten moeten daarom gezien worden als een alomvattend (holistisch) geheel die in zijn totaliteit ziet op een optimale ontwikkeling¹⁴. Hierbij moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van de leefomgeving van kinderen in meest brede zin.¹⁵

** Non-discriminatie*

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

**Autonomie en zelfbeschikking*

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

** Betekenisvolle participatie*

Mensen hebben het recht om mee te praten over en invloed te hebben op maatregelen die impact hebben op hun leven. Kinderen moeten ook de mogelijkheid krijgen om hun visie te geven over besluiten die impact hebben op hun leven. Dit recht is intrinsiek verbonden met autonomie en zelfbeschikking en met non-discriminatie.

** Rechtsbescherming*

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

Algemene verplichtingen in mensen- en kinderrechtenverdragen ten aanzien van mensen in de opvang

De mensenrechtelijke beginselen vinden hun weerslag in verschillende mensenrechten(-verdragen) op zowel internationaal en Europees niveau als in de Nederlandse grondwet. Voor kinderen geldt dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft de rechten van kinderen te waarborgen én zorg te dragen als ouders zelf de rechten van hun kinderen niet kunnen waarborgen.¹⁶ Rechten in het Kinderrechtenverdrag zijn specifiek ingericht op de belangen en ontwikkeling van kinderen en krijgen voorrang boven de rechten uit andere verdragen wanneer het kinderen betreft.

¹⁴ In het Kinderrechtenverdrag komen de beginselen terug in vier kernrechten die in dit verdrag centraal staan: artikelen 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van kinderen staat voorop in alle beslissingen die impact hebben op het leven van kinderen), 6 (het recht op leven en ontwikkeling) en 12 (recht op participatie). Deze vier rechten moeten in onderlinge samenhang worden gezien en alle andere kinderrechten moeten aan de hand van deze onderling samenhangende kinderrechten worden geïnterpreteerd.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het belang van het kind en de voorwaarden voor ontwikkeling, in: Kalverboer, M. & Zijlstra, E. (2006). Kinderen uit asielzoekersgezinnen. Het belang van het kind in het Vreemdelingenrecht, Amsterdam: SWP Uitgeverij.

¹⁶ Artikel 4 en artikel 5 IVRK.

Voor onderstaande verplichtingen wordt daarom expliciet stilgestaan bij de relevante artikelen uit het Kinderrechtenverdrag.

** Non-discriminatie*

Alle asielzoekers krijgen zonder onderscheid gelijke toegang tot opvangvoorzieningen. Dit geldt ook voor kinderen.¹⁷ Deze verplichting is een rechtstreekse vertaling van het algemene mensrechtelijke en kinderrechtelijke beginsel ten aanzien van non-discriminatie.

** Menswaardige levensstandaard*

Op het moment dat asielzoekers een asielverzoek indienen, is de overheid verplicht om voor huisvesting, kleding, voedsel en een dagvergoeding te zorgen.¹⁸ Met betrekking tot de kwaliteit van de opvangvoorzieningen heeft het HvJ EU bepaald dat een asielzoeker altijd behandeld moet worden conform de minimumnormen van de opvangrichtlijn. Hij mag niet in een situatie worden gebracht waarin hij niet meer kan voorzien in basale levensbehoefte zoals eten, kleding en huisvesting.¹⁹ Ook kinderen hebben recht op een adequate levensstandaard.²⁰

** Rekening houden met bijzondere behoeften*

Er moet rekening worden gehouden met bijzondere opvangbehoeften.²¹ Zo moet rekening worden gehouden met factoren als gender, genderidentiteit en seksuele geaardheid. Dit betekent dat de overheid verplicht is bij het begin van de opvang een screening af te nemen om te beoordelen of er sprake is van specifieke opvangbehoeften ten aanzien van menswaardige levensstandaard, huisvesting, gezondheidszorg en voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding. Specifiek voor kinderen geldt dat de overheid ervoor moet zorgen dat zij een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling. Hun recht op ontwikkeling is vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag.²²

** Transparantie en verantwoording*

De regels over opvangvoorzieningen moeten helder en eerlijk zijn en volgens transparante en eerlijke besluitvormingsprocedures worden vastgesteld. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de overheid, ook als de uitvoering van de opvang bij een andere partij ligt.²³ Dit betekent dat deze informatie toegankelijk en beschikbaar moet zijn, ook voor kinderen.²⁴

** Participatie*

Asielzoekers hebben het recht te participeren.²⁵ Dit geldt voor alle asielzoekers, inclusief de kinderen²⁶ en ten aanzien van alle opvangvoorzieningen. Participatie van bewoners van huisvestingsvoorzieningen kan plaatsvinden via een adviesraad die wordt betrokken bij bepaalde huisvestingsaspecten, zoals de samenstelling van maaltijden of de activiteitenagenda.

¹⁷ Op grond van artikel 2 IVRK.

¹⁸ Artikel 17, lid 2 Opvangrichtlijn/ artikel 19, lid 2 Herziene opvangrichtlijn.

¹⁹ HvJ EU 12 november 2019, C233/18, ECLI:EU:C:2019:956 (Haqbin), r.o. 46.

²⁰ Dit is verankerd in artikel 27 IVRK dat ziet op het recht op basale levensbehoefte zoals huisvesting, voeding, drinken en kleding.

²¹ De reikwijdte van de definitie van 'bijzondere behoeften' mag volgens de richtsnoer niet worden beperkt tot de categorieën van asielzoekers die zijn opgenomen in de niet-limitatieve opsomming, maar moet elke asielzoeker omvatten waarvan blijkt dat hij bijzondere opvangbehoeften heeft ongeacht de aard daarvan. Zie artikel 21 van de opvangrichtlijn (artikel 24 Herziene opvangrichtlijn): Minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.

²² Artikel 6 IVRK. Daaraan verbonden is ook het recht op onderwijs (artikel 28 IVRK), het recht op gezondheid en gezondheidszorg (artikel 34 IVRK) en het recht op vrije tijd (artikel 31 IVRK).

²³ Zoals een non-governmental organization (ngo) of private partij.

²⁴ Artikel 17 IVRK.

²⁵ Artikel 18 lid 8 Opvangrichtlijn. Artikel 20 lid 9 Herziene opvangrichtlijn

²⁶ Artikel 12 en 13 IVRK.

Nationaalrechtelijk zijn bovenstaande minimumnormen uitgewerkt in artikel 3 lid 1 Rva, waarin staat dat het COA moet zorgen voor de centrale opvang van asielzoekers, door erin te voorzien dat opvang wordt geboden in een opvangvoorziening.²⁷ Ook zorgt het COA ervoor dat de asielzoeker bescherming van zijn gezinsleven krijgt.

Specifieke verplichtingen in mensen- en kinderrechtenverdragen

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

*** Huisvesting**

Huisvesting van asielzoekers kan plaatsvinden in specifiek aangewezen ruimten die gebruikt worden asielzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een asielverzoek en die een toereikend huisvestingsniveau bieden.²⁸ Hierbij moet ook rekening worden gehouden met gender- en leeftijdsspecifieke problemen en met de situatie van personen in extra kwetsbare situaties in opvangcentra.²⁹ Asielzoekers mogen alleen worden overgeplaatst wanneer dit noodzakelijk is.³⁰ Slaapkamers in voorzieningen voor collectieve huisvesting moeten voldoende ruimte bieden. Onder slaapkamer wordt verstaan: een afzonderlijke kamer bestaande uit vier muren en een deur die kan worden afgesloten, een raam dat kan worden geopend en een plafond.³¹ Elke asielzoeker moet over minimaal 4 m² slaapruiimte beschikken.³² In voorzieningen voor collectieve huisvesting moeten ook maatregelen genomen ter bescherming van de privacy en de voorziening moet voldoende zijn gemeubileerd.³³ Elke slaapkamer is ten minste voorzien van één eenpersoonsbed per persoon en één kast per persoon of gezin, groot genoeg voor het opbergen van de persoonlijke bezittingen zoals kleding, medicijnen of documenten. Dit vereiste is geïmplementeerd in artikel 9 lid 1 sub a Rva, maar raakt ook aan het recht op privacy voor kinderen.³⁴

*** Gezondheidszorg**

De overheid moet ervoor zorgen dat asielzoekers medische zorg ontvangen.³⁵ Onder de nodige zorg vallen ten minste spoedeisende behandelingen en essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen. Ook moet de overheid de noodzakelijke medische of andere zorg verstrekken aan asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften. Hieronder valt passende geestelijke gezondheidszorg als dit nodig is. Kinderen hebben hetzelfde recht op (geestelijke) gezondheidszorg.

³⁶

²⁷ Artikel 9 Rva geeft een omschrijving van wat de opvang in een opvangvoorziening in elk geval omvat, zoals onderdak in een opvangvoorziening, een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven, dekking van kosten van medische verstrekkingen, educatieve en recreatieve activiteiten en betaling van buitengewone kosten.

²⁸ Dit kunnen particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van asielzoekers aangepaste ruimten zijn, zie artikel 18 lid 2 Opvangrichtlijn 20 lid 1 Herzene opvangrichtlijn.

²⁹ Idem, lid 3 artikel 20 lid 3, 4, 5 en 6 Herzene opvangrichtlijn

³⁰ Idem, lid 6. Artikel 20 lid 7 Herzene opvangrichtlijn

³¹ EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren 2016

[Guidance-on-Reception-Conditions-NL.pdf](#)

³² Norm 5.

³³ Norm 6 en 7.

³⁴ Artikel 16 IVRK. Zie ook uitspraak van het Hof december 2022, zie ECLI:NL:GHDHA:2022:2429

³⁵ Artikel 19, lid 1 en 2 Opvangrichtlijn. Artikel 22 Herzene opvangrichtlijn

³⁶ Artikel 24 IVRK.

** Voedsel, kleding, hygiëne en dagvergoeding*

Voedsel en kleding moeten in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of in een combinatie van deze drie.³⁷ Asielzoekers hebben toegang tot voldoende en geschikt voedsel, dag en nacht toegang tot drinkwater, toegang tot voldoende en geschikte producten voor intieme hygiëne en een toereikende dagvergoeding.³⁸

** Informatieverstrekking*

Asielzoekers hebben recht op informatie over de opvangvoorzieningen in een taal die zij begrijpen. Om te voorkomen dat asielzoekers bij de intake overspoeld worden met informatie, moet die informatie pas worden verstrekt wanneer deze relevant is. De asielzoekers moeten wel binnen 15 dagen geïnformeerd zijn.³⁹ De lidstaten worden aangemoedigd om op nationaal niveau een tijdschema vast te stellen waarin is aangegeven welk soort informatie op welk tijdstip wordt verstrekt.

** Recht op begeleiding*

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

Verplichtingen specifiek ten aanzien van kinderen

Binnen het brede perspectief op de ontwikkeling van kinderen, is vanuit het Kinderrechtenverdrag nog een aantal verplichtingen van de overheid, dat zich niet zo eenduidig laat relateren aan de mensenrechtelijke verplichtingen. Uit het Kinderrechtenverdrag volgt dat vluchtelingkinderen extra bescherming krijgen, zodat hun ontwikkeling en waardigheid beschermd worden.⁴⁰ Daarnaast hebben kinderen recht op extra bescherming als zij geen gezin hebben, of in het geval van asielzoekers, als zij zonder gezin asiel aanvragen.⁴¹ Dit is het geval bij de groep amv'ers.

³⁷ Artikel 2 Opvangrichtlijn. Artikel 2 lid 7 Herzene opvangrichtlijn

³⁸ In artikel 9 lid 1(b) Rva is voorgeschreven dat een wekelijkse financiële toelage voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven onderdeel is van de opvang. Overigens geldt voor asielzoekers van wie de asielaanvraag in het aanmeldcentrum in Ter Apel wordt behandeld, dat zij alleen een wekelijkse financiële toelage voor voedsel ontvangen indien in de opvangvoorziening kookvoorzieningen aanwezig zijn om het eigen eten zelf te verzorgen (artikel 9 leden 5 en 6 Rva).

³⁹ Artikel 5 Opvangrichtlijn Dit wordt volgens artikel 5 van de Herzene opvangrichtlijn zo snel mogelijk en uiterlijk 3 dagen na indiening van het verzoek.

⁴⁰ Artikel 22 IVRK.

⁴¹ Artikel 20 IVRK.