



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum 16 juni 2022
Onderwerp Kinderen in de asielopvang

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon
contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam
Signaalbrief

Ons kenmerk
4066011

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer Van der Burg,

In deze brief vragen de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de inspecties) uw aandacht voor het welzijn en de veiligheid van kinderen in de asielopvang als gevolg van de aanhoudende problemen in de asielopvang.

Achtergrond

De inspecties hebben kennisgenomen van de aanhoudende en toenemende druk op de opvang voor asielzoekers verzorgd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA). Een belangrijke oorzaak van deze druk is de capaciteitsproblematiek die is ontstaan door belemmeringen in de uitstroom vanwege onder meer het niet behalen van de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders door gemeenten. Per peildatum 30 mei 2022 waren er 14201 statushouders die in locaties van het COA wachtten op huisvesting in een gemeente.

Om de capaciteitsproblematiek het hoofd te kunnen bieden, neemt het COA meerdere maatregelen. Er worden bedden bijgeplaatst, de plaatsingssystematiek is losgelaten en er wordt noodopvang en crisisnoodopvang georganiseerd. Deze maatregelen trekken een zware wissel op de medewerkers en hebben een negatief effect op de kwaliteit van de opvang en begeleiding. Op 22 april 2022 heeft het COA aan u aangegeven dat de kwaliteit van de opvang op deze wijze door de ondergrens van leefbaarheid en veiligheid zakt en de menselijke maat voor bewoners van het COA maar ook voor de medewerkers niet meer gewaarborgd is.¹

¹ Brief COA aan staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, d.d. 22 april 2022 betreffende 'structurele oplossingen nodig'.

Het COA verzocht daarbij om een structurele oplossing op korte termijn en om een versnelling in de ontwikkeling van een stabiel opvangsysteem.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Voorafgaand aan deze brief hebben de inspecties overwogen wat de meerwaarde zou zijn van toezichtactiviteiten door de rijksinspecties in het kader van de opvangproblematiek. De urgentie van de opvangproblematiek is namelijk al breed bekend, bij u, bij de Tweede Kamer, (internationale) non-gouvernementele organisaties, het veiligheidsberaad en de samenleving in brede zin. De inzet van extra maatregelen door het kabinet heeft tot dusver echter niet geleid tot het vinden van oplossingen, maar tot de situatie dat de voor het COA geldende normen voor opvang en uitplaatsing te veel onder druk staan.² Er bestaat nog geen concreet vooruitzicht dat de situatie op afzienbare termijn duurzaam verbetert.

Datum
16 juni 2022

Ons kenmerk
4066011

Dat er niet meer gewerkt kan worden volgens geldende normen zorgt voor een hoge belasting van de medewerkers van met name het COA en houdt in het algemeen een risico in voor asielzoekers. Binnen deze op zichzelf al kwetsbare groep bevindt zich een extra kwetsbare categorie: de kinderen in gezinnen, kinderen die door een familielid worden begeleid en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In totaal verblijven 8801 begeleide kinderen en 1450 alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de asielopvang. Van de begeleide kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn er respectievelijk 4175 (47%) en 131 (bijna 10%) statushouder.³ De uiterlijke termijn waarbinnen een statushouder een woning moet kunnen betrekken is 14 weken, maar zelfs dan wachten er nog 2395 kinderen met een vergunning langer dan deze 14 weken en honderden van hen zelfs al meer dan een jaar.⁴

Vanwege de ernst en het voortduren van de signalen en berichten, hebben de inspecties besloten om een specifiek beeld te vormen van de situatie van kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de asielopvang.

² Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

³ Peildatum 25 mei 2022. Het aantal is exclusief Oekraïense vluchtelingen in de gemeentelijke opvang Oekraïne, Afghaanse evacués in defensielocaties, de acute noodopvang in beheer van gemeenten en de crisisnoodopvang georganiseerd door veiligheidsregio's.

⁴ Binnen twee weken nadat de verblijfsvergunning is verleend koppelt de regievoerder van COA de statushouder aan de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente tien weken de tijd om een woning te zoeken. Hierna heeft de statushouder twee weken de tijd om de woning te betrekken. Deze termijn geldt voor gezinnen met kinderen. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden binnen twee weken in gezinsverband opgevangen. Is opvang in gezinsverband niet mogelijk, dan verzorgt Nidos passende kleinschalige opvang.

Bevindingen

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
16 juni 2022

Ons kenmerk
4066011

Door locatiebezoeken aan verschillende soorten opvanglocaties, gesprekken en bestudering van documentatie en cijfers oordelen de inspecties dat de asielopvang zich in een staat van crisis bevindt en dat het functioneren van het asielopvangstelsel ernstig is verstoord.⁵ De geldende opvangnormen worden vanwege gekozen noodoplossingen op de korte termijn losgelaten. Hierdoor is de leefbaarheid in de COA-opvanglocaties onder de maat en kunnen ook de rechten van en de veiligheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kinderen in de asielopvang niet worden gewaarborgd.

Net als iedereen die zich aanmeldt voor een asielaanvraag bij aanmeldcentrum Ter Apel moeten ook de kinderen in gezinnen het reguliere identificatie- en registratieproces van de afdeling vreemdelingenpolitie identificatie en mensenhandel (hierna: AVIM) en de IND doorlopen.⁶ Dit lukt vaak niet op de dag van aanmelding waardoor ook de gezinnen met kinderen in de nachtopvang verblijven. Zij staan dan 's morgens vroeg op omdat om 6.00 uur de nachtopvang sluit. Vervolgens is het wachten tot ze aan de beurt zijn voor het identificatie- en registratieproces. Met regelmaat komt het voor dat kinderen in gezinnen tot wel tien dagen in de nachtopvang moeten verblijven alvorens ze in de reguliere centrale ontvangstlocatie van het COA kunnen worden geplaatst.⁷ De capaciteit van de nachtopvang is ook beperkt waardoor het COA nu ongeregistreerde asielzoekers vervoert naar de gemeentelijke opvang die door de veiligheidsregio's wordt georganiseerd. Onder hen bevinden zich eveneens kinderen in gezinnen. Exacte cijfers over het aantal kinderen zijn echter niet te geven omdat hier nu geen zicht op is. Ze zijn namelijk nog niet geregistreerd door AVIM en de IND.

Iedere stap in het asielproces bepaalt in principe de vorm van opvang. Nadat het identificatie- en registratieproces is afgerond, volgt een verblijf op de centrale ontvangstlocatie in Ter Apel voor de duur van het aanmeldproces van de IND. Onder normale omstandigheden is dit drie tot tien dagen maar nu blijven asielzoekers, waaronder gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen, weken en soms maanden langer op de centrale ontvangstlocatie. Hierdoor hebben de kinderen geen toegang tot onderwijs, is er geen medische intake door jeugdgezondheidszorg en kan ook het rijksvaccinatieprogramma niet van start gaan, omdat deze voorzieningen pas opstarten na afronding van het aanmeldproces. Vanwege de hoge bezettingsgraad in Ter Apel hebben de COA-medewerkers geen ruimte voor individuele aandacht. Voor de alleenstaande

⁵ Omdat de Inspecties het burgerperspectief - waarbij het kind in de asielopvang als kwetsbare burger centraal staat - betrekken, hebben de Inspecties ook gesproken met belangenorganisaties zoals Defence for Children, VluchtelingenWerk Nederland, VN organisatie Unicef en de werkgroep Kind in AZC. Meerdere organisaties en instellingen - zoals de Kinderombudsman, Unicef en VluchtelingenWerk Nederland - hebben eerder ook signalen afgegeven over de situatie van kinderen in de asielopvang.

⁶ Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is een aparte opvang en ook een apart identificatie- en registratieproces. Zij vallen daarom bijvoorbeeld buiten de nachtopvang.

⁷ Deze plaatsing kan na aanmelding op de centrale ontvangstlocatie in Ter Apel zijn maar ook de centrale ontvangstlocatie in Budel behoort tot de mogelijkheden.

minderjarige vreemdelingen betekent dit dat de intakes niet meer individueel maar in groepen plaatsvinden, kamercontroles niet meer frequent worden uitgevoerd waardoor de hygiëne verslechtert, en maaltijden worden niet meer gezamenlijk genuttigd omdat de eetzaal niet geschikt is voor de grote groep. Er is met enige regelmaat overlast en een onrustige sfeer tussen verschillende groepjes minderjarigen. Het overgrote deel van de minderjarigen dat geen aandacht vraagt, blijft daardoor buiten beeld en er is geen goed zicht op de veiligheid van de minderjarigen.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
16 juni 2022

Ons kenmerk
4066011

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen krijgen een voogd van voogdijorganisatie stichting Nidos toegewezen. De voogd is de wettelijk vertegenwoordiger, is verantwoordelijk voor hun welzijn en heeft tot taak de jongeren te beschermen. Een gevolg van de overbezetting in Ter Apel is dat belangen van deze minderjarigen niet meer kunnen worden behartigd. Tijdens het inspectiebezoek was er bij de centrale ontvangstlocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen een overbezetting van 115 minderjarigen. In plaats van 55 verbleven er 170 minderjarigen. Waar een voogd van Nidos bij een normale bezetting de belangen moet behartigen van ongeveer 27 minderjarigen is dat nu 85.⁸ Dit lukt niet. Het ontbreekt aan tijd en continuïteit in de begeleiding. Dit terwijl deze minderjarigen extra kwetsbaar zijn. Sommigen kunnen niet voor zichzelf opkomen, worden beroofd of bedreigd met alle gevolgen van dien.

Na afronding van het aanmeldproces verhuist de asielzoeker in principe naar een procesopvanglocatie. Vanwege de capaciteitsproblemen heeft het COA diverse maatregelen genomen. Zo werden zogenoemde ‘kansrijke’ alleenstaande minderjarige vreemdelingen versneld doorgeplaatst naar de opvang van Nidos waar normaliter alleen minderjarigen met een vergunning worden geplaatst. Ook op de reguliere procesopvanglocaties ontstaat door de plaatsingsdruk een vermenging van doelgroepen waardoor enerzijds de geboden begeleiding niet meer past bij de fase van het asielproces en anderzijds frictie ontstaat tussen de verschillende groepen. Een ander gevolg van de overbezetting is dat de opvanglocaties weinig regelruimte meer hebben. Gezinnen worden bij voorkeur alleen in een unit geplaatst. Dit betekent dat als in een unit acht personen kunnen verblijven en het gezin uit vijf personen bestaat, niet alle bedden bezet kunnen worden. Het COA stuurt daarom in normale omstandigheden op een bedbezetting van 93% maar vanwege de capaciteitsdruk is dit nu 100%. Dit betekent dat bij de gezinnen nu ook anderen, voor het gezin vreemden, geplaatst kunnen worden. Dit geeft onrust.

Een andere maatregel vanwege de capaciteitsdruk is dat het COA (crisis-) noodopvanglocaties heeft opgestart. Hier verblijven de kinderen in gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in afwachting zijn van het aanmeld- of nader gehoor.⁹ Op deze locaties moeten kinderen soms lang wachten op

⁸ De inspecties hebben deze overbelasting op in ieder geval één andere opvanglocatie waargenomen.

⁹ Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden niet in een crisisnoodopvanglocatie geplaatst.

onderwijs en is beperkt jeugdgezondheidszorg beschikbaar. De (crisis-)noodopvanglocaties zijn van tijdelijke aard waardoor er continu doorplaatsingen zijn. Het gevolg van deze overplaatsingen tussen COA-locaties is een onderbroken doorlopende leerlijn en geen continuïteit in de begeleiding en de zorg. In de noodopvang in Leeuwarden is sprake van een schrijnende situatie. Deze noodopvanglocatie is een massale hal op een bedrijventerrein, waar kamers zijn gerealiseerd door middel van wandjes zonder plafond en deuren. In de hal is geen daglicht, sanitaire voorzieningen zijn gedeeld, en bewoners hebben geen privacy. Kinderen slapen slecht door alle onrust 's nachts, waardoor zij op school weinig concentratie hebben. Er verblijven geen alleenstaande minderjarige vreemdelingen maar wel kinderen met hun ouder(s) en kinderen die begeleid worden door een familielid met betrokkenheid van Nidos. De medewerkers geven aan dat de locatie ongeschikt is voor kinderen wanneer ze daar lang moeten verblijven. De opvang is geschikt voor verblijf van maximaal enkele weken en niet voor een langere periode. Een verblijf van zeven maanden komt echter regelmatig voor. Bewoners zijn gefrustreerd vanwege het gebrek aan perspectief. Nidos en het COA komen hierdoor eigenlijk niet aan begeleiding toe. Ze zijn voornamelijk bezig met het beantwoorden van vragen over doorplaatsing naar een andere COA-locatie.

Een ander gevolg van de capaciteitsuitbreiding is dat steeds meer medewerkers aangetrokken worden die vervolgens ingewerkt moeten worden door de vaste medewerkers. De inspecties hebben waargenomen dat bij noodopvanglocaties met name zzp-ers de opvang en begeleiding bieden waarbij een COA-medewerker coördineert. Het wrange hierbij is dat als de uitstroom van statushouders beter zou verlopen het zoeken, inwerken en begeleiden van nieuwe medewerkers niet nodig is. Statushouders die zich vestigen in gemeenten hebben immers geen COA-begeleiding nodig. Voor een belangrijk deel is de opvang nog draaiende vanwege de enorme inspanningen en bevlogenheid van de medewerkers. De druk op de medewerkers van het COA neemt echter toe, vanwege het niet kunnen werken conform de geldende normen en het ontbreken van perspectief op een structurele oplossing. Dit moet anders.

Overwegingen

De inspecties vinden het van belang dat, met inachtneming van de bevindingen en met de ervaring uit het verleden dat de asielinstroom in de zomer toeneemt, de situatie van kinderen snel verbeterd moet worden. Hoe langer deze situatie duurt, hoe schadelijker dat kan zijn voor hun ontwikkeling zoals ook blijkt uit wetenschappelijk onderzoek.¹⁰

In haar brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 6 mei jl. over het activeren van staatsnoodrecht voor de opvang van vreemdelingen geeft de minister van Justitie en Veiligheid aan dat er geen ruimte is voor de activering van staatsnoodrecht voor verbetering van de opvang van asielzoekers. Van buitengewone omstandigheden, in staatsnoodrechtelijke zin, is volgens de minister geen sprake als het gaat om problemen van structurele aard, zoals de knelpunten in

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
16 juni 2022

Ons kenmerk
4066011

¹⁰ Van Os, C., Zijlstra, E., Knorth, E., Post, E. & Kalverboer, M. (2019): [Het belang van het gevluchte kind in kaart gebracht](#).

‘de reguliere opvang van vreemdelingen’.¹¹ Het kabinet besloot eerder voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen, omdat het niet mogelijk was ze binnen de structuren (nood-)opvang te bieden, wel het staatsnoodrecht te activeren zodat in gemeenten opvangplekken georganiseerd kunnen worden. Zoals de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in de kamerbrief van 15 maart 2022 aangaven dienen de voorzieningen en rechten voor de Oekraïense vluchtelingen zoveel mogelijk gelijkwaardig te zijn aan de rechten en voorzieningen van personen die worden opgevangen via het reguliere asielproces.¹²

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
16 juni 2022

Ons kenmerk
4066011

Opmerkelijk is dat er in de praktijk en volgens het recht een onderscheid wordt gemaakt tussen de opvang van asielzoekers enerzijds, en de opvang van vreemdelingen die de situatie in Oekraïne zijn ontvlucht en eveneens asiel moeten gaan aanvragen, anderzijds. Van deze opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne staan er nu duizenden leeg. Daartegenover staat dat voor de personen in het reguliere asielproces de toegang tot alle vormen van opvanglocaties op zich laat wachten en de bezetting van de opvanglocaties veelal groter is dan 100%. Hierdoor komen zowel het opvangpersoneel als de bewoners en met name de kwetsbare groep van kinderen, ernstig in de knel met reële risico's voor hun lichamelijke en geestelijke welzijn.

Met uitzondering van de noodplekken die de veiligheidsregio's momenteel beschikbaar stellen, worden de lege plekken voor Oekraïners door gemeenten niet of nauwelijks voor de opvang van andere vreemdelingen – ook niet voor statushouders – beschikbaar gesteld wegens ‘het ontbreken van lokaal draagvlak’. Dit terwijl tijdige en goede integratie van deze kinderen in de samenleving niet alleen een recht is in het hier en nu, maar ook nog in het belang van de samenleving in brede zin op de langere termijn. De inspecties vragen zich af wat het onderscheid rechtvaardigt dat gemeenten feitelijk maken tussen de opvang van Oekraïners en van andere vreemdelingen die hun land ontvlucht zijn.

De inspecties kunnen deze ongelijke behandeling van in materiële zin gelijke groepen mensen, namelijk vluchtelingen, niet volgen en niet onderschrijven. Immers, ook de vluchtelingen uit Oekraïne moeten asiel aanvragen om de beschermde status te verkrijgen.¹³ Daar komt bij dat de maatregelen die nu getroffen worden voor de reguliere asielopvang niet voorzien in doorzettingsmacht en regie van het Rijk om in ieder geval de kinderen met een verblijfstatus door te plaatsen naar opvang in de gemeente. Hetzij door gebruik te maken van opvangplekken die in eerste instantie voor vluchtelingen uit Oekraïne zijn ontwikkeld, hetzij door voorrang op huisvesting.

¹¹ [Kamerbrief d.d. 6 mei 2022 van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over staatsnoodrecht opvang Oekraïners.](#)

¹² [Kamerbrief d.d. 15 maart 2022 van de minister en staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de aanpak van de opvang van vluchtelingen uit de Oekraïne.](#)

¹³ [Kamerbrief d.d. 30 maart 2022 over de aanpak opvang ontheemden uit Oekraïne](#)<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/30/tk-aanpak-opvang-ontheemden-uit-oekraïne>

De inspecties vragen zich af of het onderscheid, dat nu wordt gemaakt in de behandeling van asielzoekers waarbij voor de ene groep staatsnoodrecht wel van toepassing is en voor de andere groep niet, objectief te rechtvaardigen is. Zij wijzen daarbij in het bijzonder op de plicht van Nederland om de rechten uit het kinderrechtenverdrag – waaronder artikel 22 IVRK - te eerbiedigen en te waarborgen zonder discriminatie van welke aard ook, inclusief op grond van nationale, etnische of maatschappelijke afkomst (artikel 2 IVRK).

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
16 juni 2022

Ons kenmerk
4066011

De inspecties geven daarom in nadrukkelijke overweging om na te gaan of het antwoord op deze vraag zou kunnen leiden tot de keuze van het kabinet om ook regie te nemen op het realiseren van stabiliteit inzake opvanglocaties en op het versneld uitplaatsen van statushouders, in het bijzonder van gezinnen met (minderjarige) kinderen. De risico's die kinderen en jongeren momenteel lopen in de reguliere asielopvang vanwege de capaciteitsproblematiek maken het naar het oordeel van de inspecties niet langer mogelijk te wachten op de eventuele uitkomsten van de huidige 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' van landelijke, regionale en lokale overheden om tot een oplossing te komen.

Desgewenst zijn wij uiteraard bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,

H.C. Faber
*Hoofdinspecteur Rechtsbescherming en
Executie wvd. Handhaving en Migratie*
Inspectie Justitie en Veiligheid