

Vergaderjaar 2024–2025

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3400

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2025

De asielopvang staat al geruime tijd onder grote druk. Hierdoor is de inzet van noodopvanglocaties nog altijd nodig.¹ De realiteit is dat hiermee ook de situatie voor een aanzienlijke groep kinderen in de asielopvang al langere tijd niet optimaal is. Dit vind ik een zeer onwenselijke situatie. Verschillende rapporten van de Inspectie van Justitie en Veiligheid², de Inspectie Jeugd- en Gezondheidszorg³ en maatschappelijke organisaties⁴ hebben de afgelopen periode dit onder de aandacht gebracht. Ik wil voorop stellen dat een goede opvang van kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) mijn hoogste prioriteit heeft. Het betreft hier een kwetsbare doelgroep die zorg en aandacht behoeft en verdient.

Een belangrijke taak van de migratieketen is dat kinderen op een goede manier worden opgevangen en dat zij de juiste begeleiding ontvangen. Ook de toegang tot onderwijs en zorg is met de druk op de opvangcapaciteit, het verblijf van kinderen en amv in noodopvanglocaties en de verhuisbewegingen die hiermee noodgedwongen gepaard gaan, reden tot zorg. Vanuit het Ministerie van Asiel en Migratie wordt samen met het COA, Nidos, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) constant

¹ Op 14 februari jl. heb ik een brief (Kamerstuk 19 637, nr. 3383) naar de Tweede Kamer verstuurd, waarin ik in ga op de aanvullende maatregelen die het Kabinet neemt om de druk op de asielketen (met name de COA-opvang) te verlichten. Deze maatregelen richten zich op de versnelde uitstroom van statushouders uit de COA-locaties op korte termijn en hebben tot doel bij te dragen aan de afschaling van noodopvang en opvang in hotels en cruiseschepen.

² Inspectie Justitie en Veiligheid, 19 juni 2024, Brief Veiligheidssituatie COA locatie Ter Apel, <https://www.inspectiejenv.nl/toezichtgebieden/migratie/documenten/brieven/2024/06/19/brief/veiligheidssituatie-coa-locatie-ter-apel>

³ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Brief Inspecties over asielopvang, 1 november 2023, <https://www.igj.nl/onderwerpen/zorg-opvang-alleenstaande-jongeren-niet-op-ordevoor/asielzoekers/nieuws/2023/11/01/vertraagde-medische-intake-van-asielzoekers>

⁴ Kinderrechten.nl, 22 oktober 2024, «Kinderrechtencollectief: 65% meer kinderen in noodopvang is onacceptabel», <https://www.kinderrechten.nl/kinderrechtencollectief-65-meer-kinderen-in-noodopvang-is-onacceptabel/>

verkend op welke manieren, in lijn met eerder aangenomen moties en toezeggingen, de situatie voor kinderen in de (asiel)opvang en hun welzijn verbeterd kan worden. In deze gesprekken worden ook de conclusies van de verschillende rapporten van Inspecties en kinderrechtenorganisaties meegenomen.

In dit kader kan ik alvast met uw Kamer delen dat het COA een hernieuwde en verdiepende inventarisatie is gestart naar de situatie van kinderen in de (asiel)opvang, in aanvulling op en ter actualisering van eerdere inventarisaties. Het doel hiervan is in kaart te brengen welke locaties wel of niet voldoen aan de diverse standaarden om kinderen op te vangen en wat ervoor nodig is om verbeteringen hierin te realiseren. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar voorzieningen, aangeboden activiteiten en welzijn op de locaties, maar wordt ook bijvoorbeeld de toegang tot onderwijs en zorg betrokken. De uitkomsten van dat onderzoek worden deze zomer verwacht. Op basis van de uitkomsten zal ik uw Kamer informeren over verdere concretere acties om de situatie voor kinderen en amv in de (asiel)opvang te verbeteren.

Tot die tijd blijven het kabinet, het COA en Nidos zich volop inzetten om waar mogelijk verbeteringen door te voeren en wat goed gaat te behouden. Want hoewel er zeker verbeteringen moeten plaatsvinden, gebeurt al veel. In deze brief informeer ik u over de voortgang van onze gesprekken en inzet de komende tijd. Hierbij worden ook eerder gemaakte toezeggingen en aangenomen moties betrokken en opvolging gegeven aan de motie van het lid Podt (D66) over ieder kwartaal de Kamer te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de opvang van amv (Kamerstuk 19 637, nr. 3089), waar uw Kamer op 25 oktober 2024 voor het laatst over geïnformeerd is (Kamerstuk 19 637, nr. 3305).

Omdat de opvang voor kinderen die met hun gezin worden opgevangen en de opvang voor amv anders is geregeld, behandel ik deze groepen waar nodig apart van elkaar in deze brief. De brief is als volgt opgebouwd:

- I. Plaatsingsbeleid
- II. Juiste voorzieningen voor kinderen in de (asiel)opvang
- III. Toegang tot onderwijs
- IV. Toegang tot gezondheidszorg
- V. Opvang van amv

I. Plaatsingsbeleid

Het uitgangspunt is en blijft dat kinderen (dus ook amv) niet op noodopvanglocaties verblijven. En dat als dat gebeurt, het verblijf van kinderen op noodopvanglocaties van zo'n kort mogelijke duur is. Hiermee geef ik opvolging aan de ingediende motie van de leden Boomsma (NSC) en Rajkowski (VVD)⁵ om mij maximaal in te spannen om gezinnen met kinderen te plaatsen in noodopvanglocaties die ook voor hen geschikt zijn.

Zoals toegelicht tijdens de plenaire vergadering van de Eerste Kamer van dinsdag 18 maart jl., wil ik te allen tijde voorkomen dat mensen op straat moeten slapen. Met het aanhoudende tekort aan structurele opvangplekken en de gebrekkige uitstroom naar huisvesting in gemeenten lukt dit nog steeds onvoldoende en komt het voor dat kinderen in de noodopvang moeten verblijven. Mijn ministerie en het COA vinden het wenselijk dat deze doelgroep met voorrang wordt doorgeplaatst naar reguliere opvang. Kinderen met voorrang in reguliere locaties plaatsen zodra er een plek vrij komt is echter niet altijd mogelijk en / of wenselijk. Hier zijn verschillende redenen voor. Zo zijn er meer groepen die voorrang

⁵ Kamerstukken II 19 637, nr. 3334

hebben, zoals mensen die voorrang krijgen op basis van medische gronden. Daarnaast wordt, zodra er een plek vrijkomt op een reguliere locatie, deze ingezet voor bewoners die op locaties verblijven waar een noodzaak tot doorplaatsen is. Dat kan zijn voor het ontlasten van Ter Apel, Budel en Zevenaar, maar ook het leegmaken van locaties die sluiten. Tot slot kan het ook een overweging zijn om kinderen niet naar een reguliere locatie te verplaatsen, omdat de verhuizing (en het daarmee gepaard gaande wisselen van school) grotere nadelen heeft dan de voordelen van een reguliere locatie.

Omdat in zijn algemeenheid niet gesteld kan worden dat kinderen met voorrang op reguliere locaties worden geplaatst en omdat er veel groepen zijn die voorrang hebben, zijn er ook geen termijnen afgesproken waarbinnen kinderen vanuit de noodopvang naar reguliere locaties worden doorgeplaatst. Het Kabinet kan om deze redenen niet volledig uitvoering geven aan de motie van de leden Ceder (CU) en Boomsma (NSC)⁶, maar probeert samen met het COA zo veel mogelijk naar de geest hiervan te handelen.

Ik vind het belangrijk hierbij ook aan te geven dat niet alle noodopvanglocaties onderdoen voor reguliere locaties en dat amv (in tegenstelling tot kinderen die reizen met een familielid) niet in de tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO) worden geplaatst. In de tussentijd blijft het kabinet, samen met het COA en Nidos, zich inzetten op het inrichten en behouden van kindvriendelijke voorzieningen in de opvang.

II. Juiste voorzieningen voor kinderen in de asielopvang

Indien kinderen toch noodgedwongen in een noodopvanglocatie verblijven, gebeurt dit op locaties die veilig zijn en zoveel mogelijk op locaties die ook de faciliteiten hebben voor de opvang van kinderen, waar kinderen naar school kunnen, etc. Zoals aangekondigd is het COA gestart met een inventarisatie om alle (nood)locaties onder de loep te nemen en te inventariseren waar verbeteringen moeten en kunnen worden doorgevoerd. Ik zal op basis van de uitkomsten van dit onderzoek uw Kamer informeren over concretere acties om de situatie voor kinderen en amv in de (asiel)opvang te verbeteren. De eerder aangenomen moties van de leden Van Nispen (SP), Podt (D66), Ceder (CU) en Piri (GL-PvdA)⁷, van het lid Van Baarle (DENK)⁸, van het lid Van Nispen (SP)⁹ en de toezeggingen^{10 11} die eerder zijn gedaan aan uw Kamer, zullen hierbij betrokken worden.

Daarbij geldt dat een aantal voorzieningen, naast de bestaande activiteiten, reeds aanwezig is op alle locaties van het COA en daarmee ook op alle noodopvanglocaties. Zo kunnen alle kinderen in de (nood)opvang van het COA onbeperkt gebruik maken van het aanbod van De Voorleeshoek. Dit is een app waarop allerlei soorten kinderboeken worden voorgelezen in het Nederlands maar ook in verschillende andere talen. Ook hebben alle locaties toegang tot de WoordExtra app waarop kinderen spelenderwijs hun Nederlandse woordenschat kunnen oefenen.

⁶ Kamerstukken II 2024–2025, 36 600 XX, nr. 41

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 19 637, nr. 3355

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 19 637, nr. 3373.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600-XX, nr. 29.

¹⁰ TZ202502-072.

¹¹ TZ202502-072.

Het COA zet er ook op in op noodopvanglocaties voldoende activiteiten voor kinderen te organiseren en inventariseert ook in welke locaties het aanbod aan activiteiten uitgebreid kan worden. Denk aan activiteiten die door vaste samenwerkingspartners worden aangeboden, waarmee gezorgd wordt voor ontspanning en tegelijkertijd ingezet wordt op het psychosociale welzijn van kinderen en jongeren in de opvang. Voorts wordt leeftijdsgeschiede voorlichting aan kinderen gegeven over de asielprocedure. Ook worden activiteiten door de locaties zelf georganiseerd door samen te werken met lokale aanbieders van sport, spel en cultuur zoals bijvoorbeeld sportclubs, bibliotheken, vrijwilligersorganisaties waardoor er sportactiviteiten of uitjes in de omgeving worden georganiseerd. Voor het organiseren van activiteiten zijn er op iedere locatie één of meer begeleiders van het COA aangesteld met het taakaccent contactpersoon kind, die in dat kader ook aanspreekpunt zijn voor externe partners.

Op noodlocaties waar amv verblijven worden eveneens bovengenoemde activiteiten georganiseerd en geldt voor het merendeel van de noodlocaties dat de jongeren in het kader van hun ontwikkeling en zelfstandigheid ook zelf boodschappen doen en koken.

III. Toegang tot onderwijs

Alle leer- en kwalificatieplichtige kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs. Voor minderjarige asielzoekers is internationaal bepaald in de Europese Opvangrichtlijn dat zij zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen drie maanden¹² na aankomst in Nederland, toegelaten moeten zijn op een school. Mede als gevolg van het tekort aan voldoende duurzame opvangplekken en tekort aan docenten staat de toegang tot onderwijs voor minderjarige nieuwkomers onder druk. Dat betekent dat ook kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd die asiel zoeken niet overal voldoende snel toegang hebben tot onderwijs of kan het aanbod onvoldoende integraal worden georganiseerd. De korte termijn waarbinnen onderwijsplekken moeten worden gerealiseerd voor een grote groep kinderen, soms voor een beperkte periode, en plotselinge verhuisbewegingen van leerlingen zijn voor scholen minder voorspelbaar en planbaar, waardoor het onderwijs op de noodopvang moeilijker te organiseren is dan op een regulier azc of bij betere spreiding van leerlingen dichtbij voorzieningen en scholen. Bovendien bestaat soms het onterechte beeld bij gemeenten dat wanneer kinderen korter dan drie maanden in de gemeente verblijven, gemeenten aan hen geen onderwijs hoeven te bieden. Dit is een onjuiste aanname. Voor het onderwijs geldt dat, om de continuïteit daarin te waarborgen, het belangrijk is om kinderen niet meer op (tijdelijke) noodopvanglocaties te laten verblijven.

Binnen de huidige omstandigheden wordt er hard aan gewerkt om het onderwijs toch zoveel mogelijk te organiseren. Gemeenten, provincies en scholen dragen zorg voor voldoende onderwijsplekken. Bij het organiseren van (nood)opvanglocaties moet rekening worden gehouden met de randvoorwaarden zodat gemeenten, gedeputeerde staten en scholen tijdig een passende invulling kunnen geven aan uitbreiding van het onderwijsaanbod met waar relevant ook uitbreiding van locaties en extra personeel. Het COA werkt hierin nauw samen met gemeenten en scholen. In opvolging van de toezegging¹³ gedaan in de Eerste Kamer tijdens de begrotingsbehandeling Asiel en Migratie op 18 maart jl. en soortgelijke

¹² In de herziene Opvangrichtlijn, die per juni 2026 werking heeft, is bepaald dat toegang tot onderwijs geregeld moet zijn binnen twee maanden.

¹³ Toezegging gedaan tijdens de begrotingsbehandeling AenM in de Eerste Kamer, op 18 maart 2025.

toezegging¹⁴ gedaan tijdens het commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid op 19 december 2024 aan de Tweede Kamer, informeer ik u op welke manieren het kabinet inzet op de verbetering van het onderwijs aan kinderen in de noodopvang.

De regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs van OCW adviseren gemeenten en schoolbesturen bij het vinden van passende oplossingen wanneer het niet lukt om de onderwijscapaciteit voldoende op te schalen, danwel een volledig aanbod te kunnen verzorgen. Ook netwerkorganisatie LOWAN ondersteunt, in opdracht van OCW, scholen die onderwijs verzorgen aan nieuwkomers. Als alle reguliere mogelijkheden zijn uitgeput, kunnen gemeenten via de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor onderwijs aan nieuwkomerskinderen een tijdelijke nieuwkomersvoorziening starten. Hiermee krijgt een schoolbestuur tijdelijk de ruimte het onderwijs anders in te richten op het gebied van onderwijstijd, curriculum en bevoegdheden. Een regulier onderwijsaanbod is echter altijd te verkiezen boven een tijdelijke plek in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Kortdurende opvang in een gemeente zorgt er bovendien voor dat een school tijdelijk extra personeel moet vinden. Schoolbesturen kunnen niet altijd tijdig vooraf geïnformeerd of geconsulteerd worden bij het opzetten van een nieuwe opvanglocatie wegens snelle op- en afbouw van (nood)opvanglocaties. Wanneer gemeenten huisvestingskosten maken voor de inrichting van bijvoorbeeld extra lokalen voor het basisonderwijs aan asielzoekerskinderen, kan de gemeente een beroep doen op de Regeling onderwijshuisvestingsbudgetten asielzoekers (OHBA-regeling). Het COA voert deze regeling uit. De OHBA-regeling is ook van toepassing voor huisvestingskosten voor het basisonderwijs aan kinderen verblijvend op een noodopvanglocatie.

Tot slot voert OCW een toekomstverkenning onderwijs aan nieuwkomers¹⁵ uit die gestart is in het najaar van 2023. Het Ministerie van OCW heeft toen in de eerste fase van de toekomstverkenning knelpunten opgehaald die zich voordoen in het onderwijs aan nieuwkomers. De toekomstverkenning richt zich op problemen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De Staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap informeert uw Kamer op korte termijn over de voortgang.

IV. Toegang tot zorg

In onder meer het onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)¹⁶ komt naar voren dat de huidige opvangsituatie ook risico's met zich meebrengt voor zowel de fysieke als mentale gezondheid. Voor de toegang tot medische zorg is in Nederland in de regel de huisarts de eerste lijn. Dit geldt ook voor asielzoekers. Op of in de nabijheid van vrijwel elk asielzoekerscentrum is daarom een huisartsenpraktijk ingericht. Naast een huisarts maken ook een doktersassistent en een praktijkondersteuner GGZ deel uit van deze praktijk. Hiermee is de toegang tot de eerstelijnszorg geborgd. Voor eventuele vervolgvoldere-lijns-zorg wordt gebruik gemaakt van reguliere zorginstellingen.

¹⁴ TZ202501-032

¹⁵ Aanbieding Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap, september 2023.

¹⁶ Uitkomsten toezicht asielopvang 2024, het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers, 26 februari 2025, Factsheet Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Voor de publieke gezondheidszorg heeft het COA een contract afgesloten met GGD GHOR maar zijn lokale GGD-en verantwoordelijk voor het bieden van deze zorg. Zoals de IGJ heeft geconstateerd lukt het in de regel om kinderen binnen 6 weken na aankomst in Nederland te zien. Door het inrichten van een zogeheten registratieschil is het in beeld houden van kinderen sterk verbeterd. Dit geldt ook voor het bijhouden en delen van de medische informatie. Omdat het Rijksvaccinatieprogramma ook van toepassing is op asielzoekerskinderen, ontvangen zij daar waar van toepassing (inhaal)vaccinaties. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp aan de kinderen, inclusief asielzoekerskinderen, in hun gemeenten op grond van de Jeugdwet. Eventuele benodigde jeugd GGZ valt hier ook onder. De bekostiging van deze jeugdhulp verloopt in belangrijke mate via het gemeentefonds. Daarnaast kunnen gemeenten via een specifieke uitkering (SPUK) een subsidie aanvragen bij VWS wanneer gemeenten te maken krijgen met niet-beoogde bekostiging van jeugdhulp met verblijf en de daarmee samenhangende kosten voor een minderjarige. Deze specifieke uitkering heeft als doel gemeenten te compenseren voor deze kosten. Dit neemt niet weg dat veel gemeenten, in algemene zin, aangeven dat de bekostiging van de jeugdhulp onvolgende is. Dit raakt ook kinderen in de asielopvang. Voor gemeenten kan de bekostiging van de jeugdhulp voor asielzoekerskinderen echter wel een reden zijn om het openen van een opvanglocatie te weigeren. De bekostiging van jeugdhulp mag niet de reden zijn dat gemeenten opvanglocaties weigeren, om die reden zal ik mijn collega bij VWS vragen naar deze bekostigingssystematiek te kijken.

Zoals hierboven aangegeven wordt voor de medische zorg aan asielzoekerskinderen zoveel mogelijk aangesloten bij en gebruik gemaakt van de reguliere zorg. Dit betekent helaas ook dat asielzoekers te maken krijgen met de uitdagingen die er zijn in die zorg, zoals wachtlijsten. Tegelijkertijd kijk ik met betrokken organisaties constant waar verbeteringen zijn door te voeren in de toegang tot de medische zorg. Zoals de IGJ aangeeft is dat ook gelukt ten aanzien van de medische intake, dossiervorming, jeugdgezondheidszorg en preventie zorg. Ook over de hygiënezorg spreekt de IGJ zich positief uit. Daarnaast heeft het COA voor de overplaatsingen van asielzoekers die veel, continue of chronische zorg nodig hebben met de ketenpartners «de ketenrichtlijn continuïteit van zorg bij verhuizingen» opgesteld. Het doel van deze richtlijn is het bieden van doorlopende kwalitatief goede zorg en het voorkomen van medische risico's bij verhuizing voor bewoners van COA-locaties. Deze richtlijn wordt in de periode april/juni geëvalueerd. Daar komt ook de inzet van de medische blokkade aan de orde. Mogelijke verbeterpunten pakt het COA op met haar ketenpartners. Het COA gaat alvast aan de slag om de bekendheid met de ketenrichtlijn (inclusief het onderdeel medische blokkade), onder de medewerkers verder te vergroten. Om de toegang tot de GGZ zorg te verbeteren trekt het COA samen op met de Nederlandse GGZ en VWS. Op basis van de aanbevelingen uit het EGALITE-rapport (november 2024 Erasmus MC) is voor zwangere vrouwen een aantal verbeteringen in voorbereiding. Het COA werkt hiervoor intensief samen met de kraamzorg, verloskundigen en GGD GHOR en GZA in de ketenwerkgroep geboortezorg.

V. Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In de volgende paragrafen licht ik toe hoe het kabinet, samen met het COA en Nidos, zich inzet om de opvang en welzijn van amv te verbeteren.

Noodmaatregelen opvang van amv

Omdat de laatste maanden door de lagere instroom van amv ruimte is vrijgekomen in de amv-opvang, heeft het COA recentelijk het besluit genomen om de noodmaatregel van het doorplaatsen van amv van 17,9 maanden naar reguliere COA-locaties op te schorten. Met het opschorten van deze maatregel wordt Ter Apel voor een klein deel ontlast, zowel qua capaciteit als ook de begeleiding van deze kwetsbare doelgroep, omdat COA ziet dat een deel van deze minderjarigen onvoldoende zelfredzaam is om zelfstandig in de reguliere asielopvang te verblijven. Ondanks het opschorten van deze maatregel blijft de mogelijkheid bestaan om de maatregel opnieuw in te zetten wanneer de capaciteitsdruk bij het COA hierom vraagt. De bezetting bij het COA voor amv houdt stevig aan, waarbij nog steeds relatief veel gebruik gemaakt moet worden van noodopvang voor deze doelgroep. De situatie blijft daarmee zorgelijk. De oorzaak hiervan is gelegen in zowel de langdurige asielprocedures, als de uitstroom van vergunninghouders die met moeite gerealiseerd wordt.

Intensieve Begeleiding amv en Perspectief Opvang Nidos

Deze maand wordt de opvangvorm «intensieve begeleiding amv» (IBA) geopend in Nijmegen. Op deze locatie kunnen amv geplaatst worden waarvoor de reguliere opvangmodaliteiten niet toereikend zijn. De IBA is een kleinschalige opvangvoorziening waar amv kunnen worden geplaatst met een specifieke hulp- of begeleidingsvraag. Binnen de IBA wordt ingezet op positieve gedragsomgeving, met als doel de amv minder kwetsbaar of beïnvloedbaar te laten zijn door negatief gedrag vanuit medebewoners of het netwerk. De IBA zal naast de Perspectief Opvang Nidos (PON) bestaan, wat reeds wordt ingezet als alternatieve opvangvorm. Op deze kleinschalige opvangvorm van Nidos kunnen amv die ernstige overlast hebben veroorzaakt worden geplaatst en die onvoldoende begeleid kunnen worden in de reguliere amv-opvang. Op de PON worden jongeren geplaatst van wie het gedrag binnen de mogelijkheden die het COA heeft moeilijker omgebogen kan worden. Amv worden hier intensief begeleid in hun dagelijks leven en richting een toekomst binnen of, in het geval van terugkeer, buiten Nederland.

Tot slot

Ik wil nogmaals benadrukken dat ik het van groot belang acht dat kinderen op een goede en veilige manier worden opgevangen. Ik blijf mij hier dan ook in gezamenlijkheid met alle betrokken departementen en organisaties onverminderd voor inzetten.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber- van de Klashorst