ONDERZOEKSRAPPORT

Kinderen in nood

Over het normaliseren van onveiligheid voor kinderen in de asielnoodopvang

Den Haag | september 2026





Onderzoeksraad voor Veiligheid

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

Als zich een ongeval of ramp voordoet, onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) hoe dat heeft kunnen gebeuren. We doen onderzoek met als doel daar lessen uit te trekken. Zo dragen we bij aan het verbeteren van de veiligheid van Nederland.

De OVV is onafhankelijk en besluit zelf welke voorvallen worden onderzocht. Daarbij richten we ons in het bijzonder op situaties waarin mensen voor hun veiligheid afhankelijk zijn van derden, bijvoorbeeld van de overheid of bedrijven. In een aantal gevallen is de OVV verplicht onderzoek te doen. De onderzoeken richten zich nadrukkelijk niet op vragen rond schuld of aansprakelijkheid.

Op grond van artikel 69 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is het niet toegestaan dit rapport te gebruiken in procedures (strafrechtelijk, civielrechtelijk, tuchtrechtelijk, bestuurlijk en disciplinair).



Dit rapport wordt in het Nederlands gepubliceerd, met de samenvatting, beschouwing en aanbevelingen in het Engels. Bestaan er interpretatieverschillen tussen beide versies? Dan is de Nederlandse versie leidend.

Inhoud

Samenvatting **5**
Beschouwing **10**
Aanbevelingen **14**
Lijst van begrippen en afkortingen **16**

1. Inleiding **18**
1.1 Aanleiding 19
1.2 Definitie van veiligheid van kinderen in de noodopvang 21
1.3 Doel, focus en onderzoeksvragen 23
1.4 Onderzoeksaanpak 23
1.5 Referentiekader 25
1.6 Leeswijzer 26

2. Noodopvang als onderdeel van het asielopvangsysteem **28**
2.1 Betrokken partijen en verantwoordelijkheden 28
2.2 Terugblik op de inzet noodopvang 31
2.3 Structurele inzet van noodopvang 38

3. De veiligheidsrisico's voor kinderen in de noodopvang **42**
3.1 Zes risicogebieden 43
3.2 Risico's in de noodopvang 46
3.3 Specifieke situatie van alleenstaande kinderen in de noodopvang 79
3.4 Langdurige opeenstapeling van veiligheidstekorten 82

4. Analyse structurele inzet van noodopvang **88**
4.1 Systemische tekorten 88
4.2 Crisislogica bepaalt de koers 99

5. Analyse voortduren onveilige situatie in de noodopvang **102**
5.1 Goed bestuur in turbulente tijden 102
5.2 Ontbrekende voorwaarden voor passende bestuurlijke aanpak 103

Bronnen van de coverfoto's

Boven: *ANP / Ramon van Flymen*

Onder: *ANP / Anjo de Haan*

6. Conclusies **118**

7. Aanbevelingen **122**

Bijlage A Onderzoeksverantwoording 124
Bijlage B Reacties op het conceptrapport 134
Bijlage C Lijst van rapportages over kinderen in de asiel(nood)opvang 135
Bijlage D Referentiekader 139
Bijlage E Beschrijving gebeurtenissen met betrekking tot de inzet van noodopvang 148
Bijlage F Methodologische verantwoording kwantitatieve data 156

Samenvatting

In Nederland groeien al jaren duizenden kinderen op in de asielnoodopvang. Dit is een tijdelijke opvangvorm die niet geschikt is voor langdurig verblijf. De noodopvang is in ongeveer vier jaar tijd gegroeid naar 278 noodopvanglocaties in juli 2025, tegenover 124 reguliere opvanglocaties in die maand. Op 1 juli 2025 verbleven ongeveer 6.900 van de 17.000 kinderen in de asielopvang (ruim 40 procent) in een noodopvanglocatie. Veel van deze kinderen moesten binnen een jaar meer dan twee keer verhuizen, vaak van de ene tijdelijke opvangplek naar de andere. Voor duizenden kinderen duurt die situatie langer dan een jaar. De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert dat deze kinderen daar structureel worden blootgesteld aan onveilige leefomstandigheden die ernstige risico's opleveren voor hun ontwikkeling. Deze ontwikkelingsrisico's leiden tot fysieke en mentale schade. Ondanks jarenlange signalen van onder meer inspecties, de Kinderombudsman en VluchtelingenWerk Nederland duurt deze situatie voort.

Centraal in dit rapport van de Onderzoeksraad staan de onveiligheden waaraan kinderen worden blootgesteld in de noodopvang die is georganiseerd door het COA of gemeenten. In de noodopvang leven kinderen in gezinsverband en kinderen die alleen reizen en in Nederland asiel aanvragen (de zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen). Kinderen worden opgevangen op uiteenlopende noodopvanglocaties, waaronder leegstaande kantoren, hotels, recreatiewoningen, schepen, evenementhallen en tijdelijke containerwoningen.

Met dit onderzoek wil de Onderzoeksraad bijdragen aan het opheffen van de onveilige situatie voor kinderen in de noodopvang. De oorzaken en omvang van migratie naar Nederland vallen nadrukkelijk buiten de scope van dit onderzoek.

Kinderen worden langdurig blootgesteld aan een opeenstapeling van veiligheidstekorten

Om de veiligheidssituatie van kinderen in de noodopvang te beoordelen heeft de Onderzoeksraad zes risicogebieden geïdentificeerd op het vlak van fysieke en mentale veiligheid. Deze risicogebieden zijn gebaseerd op een review van onderzoeken, rapporten en wetenschappelijke literatuur, in combinatie met inzichten opgedaan tijdens locatiebezoeken. Om inzicht te krijgen in het perspectief van kinderen, zijn op verschillende locaties groepsgesprekken gevoerd aan de hand van foto's die zij zelf maakten (photovoice-methode).

Op deze zes gebieden constateert de Onderzoeksraad dat er sprake is van veiligheidstekorten:

- *Huisvesting*: Noodopvang biedt vaak geen veilige en kindvriendelijke fysieke leefomgeving. Zo zijn hallen met schotten als kamerafzetting ongeschikt om langdurig in te wonen. Hoge bezetting leidt tot geluidsoverlast, druk op sanitaire voorzieningen en een tekort aan gemeenschappelijke ruimtes waar kinderen ongestoord kunnen rusten, spelen of huiswerk maken. Open water of nabijgelegen wegen vormen in sommige

gevallen een direct gevaarlijke omgeving voor kinderen. Ook komt het voor dat gezinnen geen eigen af te sluiten gezinskamer hebben.

- *Privacy en autonomie*: Kinderen in de noodopvang ervaren vaak een combinatie van continue nabijheid van anderen, gebrek aan persoonlijke ruimte en beperkte autonomie. Dit leidt tot gevoelens van stress en machteloosheid en tot voortdurende alertheid.
- *Sociale omgeving*: Kinderen in de noodopvang lopen een groot risico om in hun dagelijkse leefomgeving geconfronteerd te worden met fysiek geweld en seksueel geweld (inclusief grensoverschrijdend gedrag en misbruik). De combinatie van ondermaatse leefomstandigheden in de noodopvang en het gegeven dat mensen dicht op elkaar leven en kinderen weinig veilige ruimten tot hun beschikking hebben, creëert een risico op blootstelling aan fysiek geweld. Onder alleenstaande kinderen komt zelfbeschadigend gedrag voor, waaronder zelfverwonding en suïcidaal gedrag. Daarnaast worden kinderen die in gezinsverband wonen in hun directe woonomgeving geconfronteerd met zelfbeschadigend gedrag onder medebewoners.
- *Persoonlijke ontwikkeling*: Door frequente verhuizingen krijgen kinderen geen of vertraagd toegang tot onderwijs, of wordt de continuïteit van het onderwijs belemmerd. Kinderen moeten vaak langer dan de wettelijk vastgestelde termijn van drie maanden wachten voordat zij kunnen starten op een school. Ook wordt het onderwijs regelmatig onderbroken omdat kinderen opnieuw moeten verhuizen en hierdoor midden in het jaar van school moeten wisselen. Er is onvoldoende zicht op hoeveel kinderen in de noodopvang geen of vertraagd toegang hebben tot onderwijs.
- *Medische zorg*: Bij het plaatsen van (medisch) kwetsbare kinderen kan regelmatig geen rekening worden gehouden met specifieke opvangbehoeften. De frequente verhuisbewegingen ondermijnen daarnaast de continuïteit van opgestarte medische zorg, bijvoorbeeld specialistische zorg voor kinderen met chronische medische aandoeningen. Ongunstige omstandigheden in de asielnoodopvang, denk aan stress, slaapgebrek en gebrekkige sanitaire voorzieningen, belemmeren bovendien de effectiviteit van medische zorg en herstel. Ook vergroten de slechte leefomstandigheden, de lange verblijfsduur en de druk op betrokken zorgprofessionals het risico op gezondheidsschade bij kinderen.
- *Stabiliteit*: Kinderen in de noodopvang moeten vaak meerdere keren verhuizen tijdens hun verblijf in de asielopvang – regelmatig meer dan vijf keer, met uitschieters tot wel tien keer. In sommige gevallen gebeurt dit op stel en sprong, en ook is het niet ongebruikelijk dat kinderen meerdere keren per jaar moeten verhuizen. Het gevolg is dat er geen vastigheid voor deze kinderen is. Dit tast hun gevoel van stabiliteit en houvast aan.

Duizenden kinderen verblijven langer dan een jaar in de noodopvang. Zij krijgen structureel te maken met deze veiligheidstekorten. De hierboven genoemde veiligheidstekorten komen vaak gelijktijdig voor en versterken elkaar. Daarbij is niet alleen de stapeling van risico's schadelijk, maar ook de langdurige blootstelling eraan. Kinderen lopen daardoor risico's op ontwikkelingsschade, zowel op de korte als op de lange termijn. Naast de directe blootstelling aan onveiligheid is ook het langdurig leven in angst voor geweld schadelijk voor hun ontwikkeling. De aanwezige veiligheidstekorten laten zien dat de omstandigheden in de noodopvang niet voldoen aan de eisen die gesteld worden in de Europese opvangrichtlijn en aan de waarborgen opgenomen in het Kinderrechtenverdrag.

De Onderzoeksraad hanteert in lijn met de Europese opvangrichtlijn het uitgangspunt dat alle kinderen recht hebben op een veilige omgeving om op te groeien en zich te kunnen ontwikkelen. Kinderen die de asielprocedure in Nederland doorlopen en worden opgevangen in asielopvangcentra (inclusief noodopvanglocaties) zijn afhankelijk van de overheid voor hun veiligheid. Doordat noodopvang structureel wordt ingezet en kinderen hier langdurig verblijven, is de overheid niet in staat om de veilige opvang van deze kinderen te garanderen. De overheid draagt bovendien de volledige verantwoordelijkheid voor de veiligheid, verzorging en begeleiding van alleenstaande kinderen. Specifiek voor deze extra kwetsbare kinderen geldt dat de overheid geen goed zicht heeft op hun welzijn en veiligheid, doordat de inzet van noodopvang hun zichtbaarheid beperkt en hun begeleiding en bescherming belemmert.

Structurele inzet van noodopvang leidt tot onveiligheid voor kinderen

Vanuit de gedachte dat noodopvang tijdelijk nodig was, accepteerden Rijksoverheid, COA en gemeenten dat locaties niet aan het gestelde kwaliteits- en voorzieningenniveau voldeden. De eerste noodopvang werd echter ingezet op een moment dat het reguliere opvangsysteem al erg onder druk stond. Omdat het niet lukte om extra reguliere asielzoekerscentra te realiseren en op die manier het structurele tekort aan opvangplekken terug te dringen, bleef het COA afhankelijk van noodopvanglocaties. Gedreven door de gedachte ‘één bed is beter dan géén bed’ zette het COA in samenwerking met gemeenten onder hoge druk noodlocaties op om acute opvangproblemen op te lossen. In juli 2025 waren er 124 reguliere opvanglocaties tegenover 278 noodopvanglocaties – ruim het dubbele. Het opvangstelsel is in grote mate afhankelijk geworden van de inzet van noodopvang.

In de huidige situatie, waarin het tekort aan opvangplekken niet wordt weggewerkt, blijven concessies aan de veiligheid en kwaliteit van de opvang bestaan. Omstandigheden die oorspronkelijk als tijdelijke noodoplossing werden geaccepteerd, worden na verloop van tijd door alle betrokken partijen genormaliseerd en krijgen een structureel karakter. Tegelijkertijd hebben de betrokken partijen geen goed zicht op de veiligheidssituatie op opvanglocaties, en is in de beleidsvorming beperkt aandacht voor de veiligheid van kinderen. Het resultaat is dat, door de structurele inzet van noodopvang, een grote groep kinderen jarenlang in de onveilige omgeving van noodopvang opgroeit.

Het voortdurend openen en sluiten van opvanglocaties vraagt bovendien een grote organisatorische en personele inspanning van gemeenten en het COA. Deze werkwijze leidt tot een inefficiënte inzet van zowel financiële middelen als personeel. Zo gaan investeringen in panden verloren en worden waardevolle samenwerkingsverbanden afgebroken wanneer tijdelijke opvanglocaties weer sluiten. Ondanks deze omstandigheden blijven betrokken partijen zich met grote toewijding inzetten om de noodopvang zo leefbaar mogelijk te houden. De blijvende afhankelijkheid van noodopvang betekent echter dat het COA en gemeenten hun taken moeten uitvoeren met schaarse en ontoereikende middelen voor een veilige opvang.

Veiligheid van kinderen wordt niet verbeterd doordat partijen handelen vanuit een crisislogica

De partijen betrokken bij het regelen van opvangplekken handelen vanuit crisislogica om een structureel opvangprobleem in de asielketen op te lossen. Deze crisislogica wordt gekenmerkt door de ervaren urgentie om acuut opvangplekken te realiseren, de acceptatie van ondermaatse omstandigheden omdat deze

slechts tijdelijk zouden zijn, en het handelen van partijen alsof het realiseren van meer opvangplekken niet samengaat met het borgen van de kwaliteit en veiligheid van de opvangplekken. De schaarste aan opvangplekken blijft echter voortduren en de betrokken partijen blijven handelen vanuit deze crisislogica.

De Onderzoeksraad beschouwt het onderliggende probleem van schaarste aan opvangplekken niet als een plotselinge crisissituatie waarin, onder tijdsdruk, ingrijpende beslissingen moeten worden genomen om aanwezige acute risico's te beheersen. Het onderliggende probleem met de opvang-capaciteit speelt al vele jaren en het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het COA en gemeenten zijn ook al vele jaren bezig met dit onderwerp. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt, fluctueert door de jaren heen altijd als gevolg van internationale conflicten en geopolitieke ontwikkelingen.

Vanaf 2021 heeft het kabinet verschillende noodmaatregelen genomen om snel extra opvangplekken te creëren, maar deze pakken de structurele problemen in de asielopvang niet aan en zetten de crisisaanpak voort. Tegelijkertijd komt de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, die moet zorgen voor een duurzaam opvangsysteem, onvoldoende van de grond door een gebrek aan gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking. Ook de invoering van de Spreidingswet heeft nog niet voor voldoende opvangplekken gezorgd. Het in 2024 door het toenmalige kabinet geuite voornemen om de wet weer in te trekken heeft juist gezorgd voor onduidelijkheid, afnemend vertrouwen en problemen bij de uitvoering.

Voorwaarden voor een passende bestuurlijke aanpak ontbreken

Het ontbreekt aan verschillende essentiële voorwaarden voor een bestuurlijke aanpak die de veiligheid van kinderen in de noodopvang effectief kan waarborgen. Zo is er geen stabiel en robuust opvangsysteem, mede doordat het COA onvoldoende structurele financiële middelen, slagkracht en reservecapaciteit heeft om duurzame opvangplekken te realiseren. Middelen die niet passend zijn bij de taak dwingen het COA voortdurend tot op- en afschalen, waardoor de continuïteit onder druk staat en structurele oplossingen moeilijk uitvoerbaar zijn. Daarnaast zijn de kaders voor de uitvoering van opvang onvoldoende duidelijk en onvoldoende praktisch toepasbaar. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid bij uitvoerende partijen en komen de kwaliteit en veiligheid van opvangvoorzieningen voor kinderen in het gedrang.

Ook de samenwerking tussen Rijk, gemeenten en uitvoerings-organisaties staat onder druk. Lokale weerstand tegen opvanglocaties en een beperkt maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak zorgen ervoor dat gemeenten terughoudend zijn met het realiseren van langdurige opvang, of aanvullende voorwaarden stellen die nadelig kunnen uitpakken voor kinderen. Denk hierbij aan gemeenten die voorwaarden stellen om bepaalde groepen mensen in de asielprocedure juist wel of niet op te vangen. Om de problematiek op te lossen is het nodig dat er breed draagvlak is en individuele belangen van bijvoorbeeld gemeenten niet prevaleren boven het gemeenschappelijk doel. Verder is er te weinig ruimte om signalen over onveiligheid om te zetten in concrete verbetermaatregelen. Hoewel signalen van onder andere toezichthouders, gemeenten en uitvoeringsorganisaties beter worden opgehaald dan voorheen, schiet de opvolging daarvan vaak tekort door gebrek aan duidelijke sturing en bestuurlijke slagkracht. Daardoor blijven

bekende veiligheidstekorten bestaan en lukt het onvoldoende om de belangen en veiligheid van kinderen centraal te stellen.

Tot slot

Kinderen in de asielnoodopvang behoren tot een zeer kwetsbare groep die aan de zorg van de Nederlandse overheid is toevertrouwd. Zij zijn volledig afhankelijk van de overheid voor een veilige omgeving. Het waarborgen van die veiligheid is een fundamentele verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de rechtsstaat en internationale verdragen, in het bijzonder het Kinderrechtenverdrag. De Onderzoeksraad constateert dat de overheid, met de huidige bestuurlijke aanpak, onvoldoende in staat is die verantwoordelijkheid waar te maken. Zolang een passende bestuurlijke aanpak ontbreekt, blijven kinderen opgroeien in omstandigheden die hun veiligheid en ontwikkeling ernstig schaden.

Beschouwing

Dit rapport gaat over de veiligheid van kinderen. Duizenden kinderen leven in een onveilige noodopvanglocatie die hun ontwikkeling schaadt. De noodopvang, oorspronkelijk bedoeld als kortstondig overbruggingsmiddel, is sinds 2021 voor veel kinderen een langdurige werkelijkheid geworden. Dit terwijl hier kinderen verblijven die zich in een fundamenteel kwetsbare positie bevinden en juist extra bescherming verdienen; zij hebben vaak te maken gehad met geweld, uitsluiting en vele vormen van verlies, zoals verlies van hun familie, hun huis en hun leefomgeving. Het langdurig inzetten van noodopvang heeft schadelijke gevolgen voor kinderen. Deze kinderen moeten daarnaast vanuit een zeer kwetsbare positie hun weg gaan vinden in onze maatschappij, met het risico dat zij beschadigd raken en geen aansluiting vinden. Alles wat hen overkomt, kan nog generaties lang voor ontwrichting zorgen.

Inmiddels is er meer noodopvang dan gewone opvang. Dit is de omgekeerde wereld: de uitzondering is de regel geworden. Het opvangbeleid is zo ontzettend afhankelijk van noodopvang om het systeem overeind te houden, dat deze opvangvorm een structureel en dragend element is geworden in plaats van een tijdelijke crisismaatregel. Politieke en bestuurlijke keuzes hebben een opvangsysteem gecreëerd dat niet kan omgaan met de pieken en dalen in de aantallen mensen die in Nederland een asielaanvraag indienen, waardoor er structureel noodopvang wordt ingezet. De Onderzoeksraad stelt vast dat de onveiligheid in de noodopvang niet het gevolg is van een crisis die ons overkomt, maar wordt veroorzaakt door het ontbreken van de politieke wil en het bestuurlijk vermogen om de opvang veilig vorm te geven en goed te regelen.

Nederland handelt in strijd met Europese en nationale wet- en regelgeving. Dat is meerdere keren door de rechter vastgesteld. Vele organisaties luiden al jaren de noodklok over de veiligheid van de kinderen in de noodopvang, maar dit heeft evenmin tot blijvende verbetering geleid. Omdat de risico's van noodopvang al jaren bekend zijn, is het moeilijk te rechtvaardigen dat kinderen nog steeds in deze omstandigheden moeten verblijven. De huidige positie van kinderen in de noodopvang is moreel onverdedigbaar in een rechtstaat, maatschappelijk kostbaar en praktisch gezien onnodig.

Het uitblijven van duurzame oplossingen heeft ook bredere maatschappelijke consequenties. Door de opvang voortdurend als crisis te benaderen en te presenteren, ontstaat het beeld dat de overheid geen grip heeft op de situatie en machteloos is. Op die manier kan de voortdurende crisisretoriek het vertrouwen van burgers in het vermogen van de overheid om tot duurzame oplossingen te komen ondermijnen. Dat is problematisch, omdat vertrouwen in het handelen van de overheid nodig is om het maatschappelijk draagvlak voor het maken en uitvoeren van fundamentele keuzes te behouden. Als de overheid het beeld van bestuurlijke onmacht blijft bevestigen, kan dat onbedoeld de maatschappelijke steun voor een duurzame aanpak verzwakken

en de zorgen van burgers over de problematiek vergroten. Uiteindelijk kent deze benadering alleen verliezers. Kinderen groeien op in schadelijke omstandigheden, gemeenten blijven bezig met noodoplossingen en burgers zien een overheid die aanhoudende problemen niet opgelost krijgt.

Een veiligheidsperspectief op noodopvang

De Onderzoeksraad doet in uiteenlopende sectoren onderzoek naar onveiligheid, risico's, ongevallen en crises, en naar de wijze waarop organisaties daarmee omgaan. We zien dat vrijwel iedere sector beschikt over systemen voor risicobeheersing, vastgelegde verantwoordelijkheden, toezicht en crisisprotocollen. Nagenoeg iedere sector kent een meer of minder uitgebreid systeem van risicobeheersing, gebaseerd op geïnventariseerde bedreigingen en op maatregelen die zijn afgestemd op frequentie en impact.

In de wereld van de noodopvang zien we dergelijke systemen ter bescherming van de veiligheid van kinderen niet terug, niet in structurele aandacht voor hun veiligheid en evenmin in effectieve waarborgen. Kaders en toezicht bestaan formeel wel, maar hebben in de praktijk onvoldoende betekenis als ondergrens voor veiligheid. De programma's van eisen die ten grondslag horen te liggen aan noodopvanglocaties en die de veiligheid ervan moeten borgen, blijken niet afdoende als afdwingbare veiligheidsnorm te kunnen fungeren. Zij werken in de praktijk te vrijblijvend en zijn te vaak onderhevig aan concessies, wanneer partijen zich vanwege de door hen ervaren crisis genoodzaakt zien een keuze te maken tussen of kwantiteit of kwaliteit van opvang. Hierdoor worden veiligheidsnormen voor kinderen meer een keuzemenu dan een basisvereiste.

Oneigenlijke crisislogica

Het huidige opvangsysteem functioneert al sinds 2021 vanuit een oneigenlijke crisislogica. Tijdelijk bedoelde noodopvang wordt langdurig en grootschalig ingezet, in toenemende mate als opvangplaats voor kinderen, om een structureel tekort aan opvangplekken op te vangen. Dat zou voorstelbaar zijn als er sprake was van een onverwachte en acute noodsituatie. Van zo'n situatie is echter geen sprake. Schommelingen in de asielinstroom zijn een terugkerend en voorzienbaar onderdeel van het asielsysteem. Hierdoor wringt het dat crisismaatregelen niet langer uitzondering zijn, maar de bestuurlijke standaardaanpak zijn geworden. Er ontstaat een fundamentele paradox: maatregelen die bedoeld zijn om een tijdelijk tekort te overbruggen, houden het onderliggende probleem juist in stand.

Zonder een systeem met bindende normen en duidelijke grenzen aan de inzet van noodmaatregelen worden tijdelijke concessies in de praktijk al snel de nieuwe norm, en daarmee leidend voor de inrichting van de opvang. Zo wordt het openen van een opvanglocatie zonder toegang tot onderwijs gaandeweg steeds normaler. Zolang een bindende norm ontbreekt die duidelijk maakt dat dit niet aanvaardbaar is, blijven betrokken partijen op dezelfde manier handelen. Zij zien zich daartoe immers genoodzaakt binnen de door hen ervaren crisissituatie. Zo houdt het crisishandelen zichzelf in stand.

Vanuit de gedachte dat 'alles beter is dan slapen in het gras' worden in de noodopvanglocaties risico's geaccepteerd die in andere omstandigheden ondenkbaar zouden zijn. Hierdoor verschuift geleidelijk de ondergrens van wat stilzwijgend wordt aanvaard. Het huidige systeem kent nauwelijks mechanismen die deze normalisering corrigeren of begrenzen. Zo is een opvangsysteem gecreëerd waarin fundamentele rechten en

de belangen van kinderen niet langer uitgangspunt zijn, maar afweegbare factoren binnen een voortdurende crisisaanpak. De bestuurlijke angst voor een afnemend maatschappelijk en politiek draagvlak voor asielopvang versterkt die ontwikkeling verder. Uiteindelijk brengt dit kinderen in onveiligheid.

Bestuurlijk gezien kan de situatie dus niet beschouwd worden als een bestuurlijke crisis, maar medewerkers en betrokken organisaties ervaren rond de noodopvang wel voortdurend een crisissfeer. Zij moeten hun werk doen in omstandigheden die worden gekenmerkt door chronische onrust, politieke strijd en voortdurende druk. Het uitblijven van duurzame oplossingen heeft de opvang in een permanente staat van improvisatie en onzekerheid gebracht.

Medewerkers in de knel

Misschien wel een van de meest wrange dynamieken in het huidige opvangsysteem is dat juist de inzet en betrokkenheid van individuele professionals verhullen dat het systeem volledig is vastgelopen. Medewerkers zoeken, vaak met grote toewijding en creativiteit, voortdurend naar manieren om de omstandigheden voor kinderen iets draaglijker te maken. Zo ontstaan geïmproviseerde oplossingen voor fundamentele tekortkomingen, bijvoorbeeld wanneer kinderen langdurig geen toegang hebben tot regulier onderwijs en medewerkers zelf alternatieven organiseren. Die inspanningen zijn zonder meer waardevol en getuigen van grote betrokkenheid. Tegelijkertijd schuilt daarin een pijnlijke paradox: doordat medewerkers de gaten dichtlopen, neemt de druk op bestuurders af om de onderliggende oorzaken met structurele oplossingen aan te pakken.

Het systeem leunt steeds verder op improvisatie en persoonlijke inzet, terwijl de vraag gesteld kan worden of uit professioneel perspectief (van de locatiemedewerker, de dokter, de voogd, de docent) deze verantwoordelijkheid werkelijk genomen kan worden. Het zou juist de overheid moeten zijn die verantwoordelijkheid neemt voor het waarborgen van fundamentele rechten en voorzieningen voor kinderen.

De bereidheid om het op te lossen

Het waarborgen van de veiligheid van kinderen in de noodopvang begint bij de nationale overheid. Het is aan de verantwoordelijke minister om leiderschap te tonen door richting te geven aan een bestuurlijke aanpak die past bij een structureel opvangvraagstuk en de voorwaarden te creëren waarbinnen gemeenten, het COA en andere uitvoeringsorganisaties hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Dat vraagt om stabiele financiering, duidelijke kaders, voldoende uitvoeringscapaciteit en bestuurlijke continuïteit – zoals vele partijen zelf ook al bijna tien jaar aangeven.

Als deze randvoorwaarden aanwezig zijn, kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties makkelijker duurzame keuzes maken en werken aan veilige opvang. Cruciaal daarbij is politieke dekking voor impopulaire keuzes vanuit de uitgedragen overtuiging dat we de opvangproblematiek kunnen oplossen. Stabiele financiering van het COA is ook een randvoorwaarde om voldoende opvangplekken te kunnen realiseren en duurzame afspraken met onder andere gemeenten mogelijk te maken. Het aanhouden van een buffer aan reguliere opvangplekken in tijden van lagere instroom is een noodzakelijke investering in veiligheid en continuïteit - een verzekering tegen het peperdure alternatief van onveilige noodopvang van kinderen op cruiseschepen en in hotels.

Het opvangvraagstuk vraagt om een verschuiving van denken. Niet de vraag '*wie slaapt waar?*' zou leidend moeten zijn, maar '*hoe organiseren we veilige opvang?*'. Dat betekent investeren in een robuuster opvangstelsel dat meer rekening houdt met mogelijke veranderende omstandigheden en tegenslagen. Noodopvang hoort een tijdelijk vangnet te zijn voor uitzonderlijke situaties en niet de manier waarop een regulier opvangsysteem wordt georganiseerd.

Aandacht voor het kind in de praktijk

In een robuuster opvangstelsel is er voortdurend aandacht voor de veiligheid en ontwikkeling van kinderen. Dat begint met zicht op hun situatie: weten waar zij verblijven, hoe het met hen gaat, welke risico's zij lopen en wat de gevolgen zijn van verhuizingen en langdurig verblijf in de noodopvang. Zonder dat zicht raken kinderen gemakkelijk uit beeld en worden zij een speelbal van het systeem, zoals de praktijk van veelvuldige verhuizingen tussen noodopvanglocaties laat zien. Het Kinderrechtenverdrag vraagt bovendien dat kinderen worden betrokken bij besluiten die hen raken, op een manier die past bij hun leeftijd en ontwikkeling. Dat vraagt om het luisteren naar hun belangen en perspectief, en het expliciet meewegen van hun belangen om tot een veilige opvang te kunnen komen.

Structurele noodopvang zorgt voor structurele verwaarlozing

Dat er veranderingen in het opvangsysteem nodig zijn om de veiligheid van kinderen te garanderen is geen nieuwe boodschap. Zolang wezenlijke veranderingen uitblijven, vraagt het beheersen van de huidige onveiligheid de absolute prioriteit voor de duizenden kinderen die nu leven in deze onveilige opvangvorm.

Daartoe is nodig dat in de meest basale zin een vorm van veiligheidsrisicobeheersing ten aanzien van de noodopvang van kinderen in de asielketen wordt opgezet. Welke risico's lopen kinderen en welke maatregelen worden getroffen om die risico's te verminderen? Wie heeft een verantwoordelijkheid voor die veiligheid, wie ziet erop toe?

Kinderen in de asielopvang bevinden zich in een positie waarin zij voor hun basisbehoeften en het waarborgen van hun rechten compleet afhankelijk zijn van de Nederlandse overheid. Er is sprake van een vorm van systemisch falen binnen de asielopvang, waardoor kinderen langdurig blootstaan aan onveiligheid, instabiliteit en ontwikkelingsrisico's die leiden tot schade of ontoereikende zorg. Deze schade vloeit niet primair voort uit individueel nalatig handelen, maar ontstaat uit de manier waarop verantwoordelijkheden, capaciteit, beleid en uitvoering binnen het asielopvangstelsel als geheel op elkaar inwerken, zelfs wanneer individuele professionals zich zorgvuldig en met goede intenties inzetten. Het onvermogen van de overheid om de noodopvang te beperken tot een tijdelijk en laatste redmiddel leidt ertoe dat Nederland deze kinderen institutioneel verwaarloost, en structureel tekortschiet in hun opvang en bescherming.

Aanbevelingen

Het onderzoek laat twee samenhangende kernproblemen zien die ervoor zorgen dat kinderen langdurig, onveilig in de asielnoodopvang moeten verblijven.

A. Crisismaatregelen worden ingezet om om te gaan met een structureel tekort aan opvangplekken. Door deze bestuurlijke keuze blijft duurzame opvangcapaciteit uit. Hierdoor wordt noodopvang structureel ingezet.
B. De noodopvang kent onvoldoende begrenzing en veiligheidswaarborgen, waardoor kinderen structureel worden blootgesteld aan veiligheidsrisico's.

De hoofdboodschap van de Onderzoeksraad is dat het opvangsysteem fundamenteel moet en kan veranderen om de structurele onveiligheid van kinderen weg te nemen. Tegelijkertijd kunnen kinderen niet wachten totdat deze systeemverandering is gerealiseerd. Daarom is het noodzakelijk om op korte termijn maatregelen te nemen die de veiligheid van kinderen direct verbeteren, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan een duurzaam opvangsysteem waarin deze onveiligheid zich niet opnieuw kan voordoen.

De Onderzoeksraad heeft kennisgenomen van de brief van de minister van Asiel en Migratie van 2 juni 2026 (Kamerstuk 19 637, nr. 3565) over de positie van kinderen in de asielketen en over zijn visie op de mogelijkheden tot verbetering van hun veiligheid. Ook in dat licht acht de Onderzoeksraad het nog steeds noodzakelijk aanbevelingen te doen om direct uit de aanwezige crisislogica te stappen en gelijktijdig de acute problemen van kinderen in de asielnoodopvang aan te pakken.

De onderstaande aanbevelingen vormen één samenhangend geheel en kennen geen volgordelijkheid; zij dienen gelijktijdig en in onderlinge samenhang te worden opgepakt. De minister van Asiel en Migratie is nu, als stelselverantwoordelijke, aan zet. De minister moet de huidige, zoals in dit rapport gedefinieerde onveiligheid aanpakken en de structurele voorwaarden scheppen voor een opvangsysteem waarin kinderen niet opnieuw aan deze risico's worden blootgesteld.

Aan de minister van Asiel en Migratie:

1. Verbeter binnen zes maanden de veiligheid van kinderen in de asielnoodopvang, en bestendig deze verbeteringen. Neem als stelselverantwoordelijke regie over de kwaliteit en veiligheid van de noodopvang en geef uitvoering aan ten minste de volgende acties:
   a. *Neem direct de volgende maatregelen om de veiligheid van kinderen in de asielnoodopvang te verbeteren*:
      - Breng op alle noodopvanglocaties de veiligheidsrisico's voor kinderen in beeld en zorg dat geen enkel kind in een onveilige situatie verblijft. Hef onveilige situaties direct op of plaats kinderen over naar een locatie waar hun veiligheid is gewaarborgd.
      - Stel een harde maximale verblijfsduur voor kinderen in noodopvang vast.
      - Creëer kwaliteits- en veiligheidseisen voor noodopvang waar een bindende werking van uitgaat en zorg ervoor dat deze in de praktijk de veiligheid van kinderen waarborgen.
      - Handhaaf de kwaliteits- en veiligheidseisen van de noodopvang.

b. *Neem besluiten over noodopvang aantoonbaar vanuit de belangen en veiligheid van kinderen.*
   Geef bij het nemen van beslissingen consequent de veiligheid van kinderen prioriteit en betrek hen hierbij, in lijn met de uitgangspunten van een Kinderrechtentoets.
c. *Signaleer, monitor en pak veiligheidsrisico's van ieder kind direct aan.*
   Houd gedurende het verblijf van kinderen voortdurend zicht op hun veiligheid, gezondheid, onderwijsdeelname, verhuisbewegingen en verblijfsduur. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de stapeling van problemen en het gegeven dat door verhuizingen risico's uit beeld kunnen raken. Zorg dat signalen tijdig worden herkend en dat passende maatregelen volgen.
d. *Stel gemeenten en uitvoeringsorganisaties in staat om de veiligheid van kinderen in de noodopvang te verbeteren.*
   Zorg dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties beschikken over de middelen, handelingsruimte en ondersteuning die nodig zijn om veiligheidsrisico's direct weg te nemen en kinderen veilig op te vangen. Neem hierin als minister de regie en geef invulling aan de benodigde stelselverantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid van de opvang.

2. Stap uit de crisislogica en investeer in de oplosbaarheid van de structurele onveiligheid van kinderen in de asiel-noodopvang. Zet daartoe in ieder geval de volgende stappen om een duurzaam en veilig opvangsysteem te creëren:
   a. *Bouw de afhankelijkheid van noodopvang af.*
      Zorg voor de volgende noodzakelijke randvoorwaarden: voldoende opvangplekken (zoals ook wordt beoogd met de Spreidingswet) die ook veilig zijn, reservecapaciteit en blijvend stabiele financiering van uitvoeringsorganisaties. Dit moet bijdragen aan het ontstaan van een weerbaar opvangstelsel dat schommelingen in het aantal mensen dat asiel aanvraagt kan opvangen zonder structureel terug te vallen op noodopvang.
   b. *Spoor gemeenten aan hun verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van veilige opvang en stel ze hiertoe in staat.*
      Voorzie gemeenten langdurig van voldoende middelen, handelingsruimte en ondersteuning. Het Rijk dient zich in woord en daad op te stellen als mede-eigenaar van de opvangopgave, zodat gemeenten die opvang realiseren de bestuurlijke en politieke gevolgen van besluiten die voortvloeien uit nationaal beleid, zoals de Spreidingswet, niet alleen dragen.
   c. *Stel uitvoeringsorganisaties in staat veilige opvang te bieden.*
      Voorzie uitvoeringsorganisaties van voldoende middelen, handelingsruimte en ondersteuning om de veiligheid en kwaliteit van de opvang te waarborgen. Verstevig daarnaast op korte termijn hun positie in de besluitvorming zodat zij (structurele) veiligheidsknelpunten uit de praktijk tijdig kunnen signaleren en rechtstreeks kunnen escaleren naar de minister. Neem als stelselverantwoordelijke verantwoordelijkheid voor het voortvarend oplossen van deze knelpunten.



mr. C.J.L. van Dam MPM
voorzitter



dr. V.J. Batelaan
secretaris-directeur a.i.

Lijst van begrippen en afkortingen

Afkorting of begrip	Omschrijving
amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling, voorheen alleenstaande minderjarige asielzoeker (ama) genoemd. Het gaat hierbij om kinderen die zonder ouder of wettelijk voogd in Nederland een asielaanvraag indienen.
A&M	(Ministerie van) Asiel en Migratie. Sinds het aantreden van het Kabinet-Jetten valt de minister van Asiel en Migratie weer onder het Ministerie Justitie en Veiligheid en is het Ministerie van Asiel en Migratie opgeheven. De ministerspost van Asiel en Migratie blijft wel gehandhaafd.
Asielzoeker	Een asielzoeker vraagt een ander land dan diens thuisland om bescherming. Het land waar diegene asiel aanvraagt, moet onderzoeken of de asielzoeker onder het VN-Vluchtelingenverdrag valt, of onder de voorwaarden voor een aanvullende vorm van internationale bescherming zoals vastgelegd in Europese verdragen (subsidiaire bescherming). Dit gebeurt in Nederland tijdens de asielprocedure.
azc	Asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DGO	Duurzame gemeentelijke opvang, de langdurige tegenhanger van tijdelijke gemeentelijke opvang.
EASO	European Asylum Support Office, sinds 19 januari 2022 vervangen door het European Union Agency for Asylum.
EKANN	Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland.
GZA	Gezondheidszorg Asielzoekers Nederland B.V., verantwoordelijk voor eerstelijnsgezondheidszorg op opvanglocaties. Het COA heeft middels een aanbesteding de (huisartsen)zorg uitbesteed aan GZA.
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISK	Internationale Schakelklas, klas voor kinderen van 12 t/m 18 jaar die korter dan twee jaar in Nederland wonen. De ISK bereidt hen voor op vervolgonderwijs in Nederland.

Afkorting of begrip	Omschrijving
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
JenV	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
Kinderrechtenverdrag	Het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties (het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, (IVRK)).
Nidos	Stichting Nidos, de landelijke voogdij- en opvangorganisatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). Zij treedt op als wettelijk vertegenwoordiger en voogd voor kinderen en jongeren die zonder ouders of verzorgers in Nederland asiel aanvragen.
Opvangrichtlijn	De Europese Richtlijn 2013/33/EU regelt de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten van de Europese Unie (EU). Met ingang van 12 juni 2026 is deze richtlijn vervangen door een herziene Opvangrichtlijn, als onderdeel van het Europese Asiel- en migratiepact.
Pharos	Landelijk expertisecentrum, gericht op het terugdringen van grote gezondheidsverschillen in Nederland.
LOWAN	Landelijke organisatie; ondersteunt scholen die het eerste opvang-onderwijs aan nieuwkomers verzorgen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs.
PvE	Programma van Eisen. Beschrijft de functionele en ruimtelijke eisen die het COA stelt aan opvanglocaties, inclusief de ideale inrichting- en huisvestingseisen.
Statushouder	Een statushouder is een asielzoeker die een (tijdelijke) verblijfsvergunning in Nederland heeft gekregen. Een statushouder wordt ook wel een vergunninghouder genoemd.
TGO	Tijdelijke gemeentelijke opvang, opvangcentrum waarvoor niet het COA maar een gemeente de verantwoordelijkheid draagt.
VWN	VluchtelingenWerk Nederland, organisatie die zich inzet als belangenbehartiger voor asielzoekers en vluchtelingen in Nederland en met vrijwilligers begeleiding biedt aan vluchtelingen vanaf aankomst tot volwaardige deelname aan de samenleving.
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het Ministerie van Justitie.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1 Inleiding

Leven tussen schotten

Sara

Sara (15 jaar) woont al bijna een jaar met haar vader, moeder en peuterbroertje in een tijdelijke noodopvang waar gezinnen met minderjarige kinderen worden opgevangen. De noodopvang is ondergebracht in een grote evenementenhal. De privéruimtes waar kinderen en hun gezinsleden overnachten, worden gescheiden door dunne schotten. In de slaapzalen slapen ongeveer zeventig bewoners bij elkaar. De schotten reiken niet tot het plafond en zijn nauwelijks geluidswerend. De deur van de privéruimtes kan niet op slot. Er zijn geen ramen, er is geen daglicht en geen ventilatiemogelijkheid.

Sara slaapt slecht. 's Nachts hoort ze de mensen om zich heen praten, huilen of discussiëren. Een baby die twee ruimtes verderop huilt, een buurman die laat thuiskomt van een afspraak, de galm van een dichtvallende toiletdeur: alles klinkt door. De lichten in de hal gaan 's morgens om 7 uur aan en 's avonds om 21 uur uit.

Sara heeft weinig privacy. Niet als ze slaapt, niet als ze zich omkleedt, niet tijdens het huiswerk maken. Haar ouders proberen stabiliteit te bieden, maar ze zijn zelf uitgeput. Haar peuterbroertje slaapt slecht en huilt veel, waardoor Sara zich soms schuldig voelt als ze boos wordt. Ze mist momenten alleen: een deur die even dicht kan en plek om rustig te lezen of haar favoriete dansjes te oefenen. Ze zegt dat ze zich 'altijd bekeken voelt'. Sara vertelt: 'ik wil een kamer hebben met muren en een plafond waar niemand mij kan horen huilen'.

> 'Ik wil een kamer hebben met muren en een plafond waar niemand mij kan horen huilen.'

Hoewel het verblijf in deze hal als tijdelijk bedoeld was, woont het gezin hier al elf maanden. Sara vraagt zich af hoelang 'tijdelijk' nog gaat duren. Wanneer moeten zij verhuizen? Waar zullen zij dan moeten wonen? Zal ze haar schooljaar kunnen afmaken?



Figuur 1: Noodopvang met schotten (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).



Figuur 2: Privéruimte met stapelbedden in een noodopvang met schotten (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

1.1 Aanleiding

De casus van Sara geeft een inkijkje in het leven van kinderen in de noodopvang. De leefomstandigheden in noodopvanglocaties zijn vaak ondermaats. In Sara's situatie is sprake van gebrekkige huisvesting (schotten), weinig privacy (geen plafonds en geen slot op de deur) en beperkte autonomie (verlichting die op vaste tijden wordt aan- en uitgezet). Daarnaast beschrijft Sara hoe het gebrek aan stabiliteit onzekerheid creëert in haar dagelijks leven, en leidt tot onzekerheid over de voortzetting van haar onderwijs. In 2025 verbleven ongeveer zevenduizend kinderen zoals Sara en haar broertje maandenlang, en soms zelfs jaren, in de noodopvang. Dit rapport gaat in op de veiligheid van deze kinderen.

Halverwege het jaar 2021 ging het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) over tot de inzet van noodopvang, omdat de reguliere asielopvang op dat moment niet langer genoeg opvangplekken bood voor mensen die in Nederland asiel hadden aangevraagd. In de periode van 2021 tot en met 2025 kwamen er veel signalen dat de veiligheid van kinderen in noodopvanglocaties in het geding was. Zo schreven het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman in november 2021 een brief aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over hun bezoek aan noodopvang Heumensoord waar duizend gevluchte Afghanen verbleven, onder wie 450 kinderen.[1] Zij stelden dat de omstandigheden in deze noodopvang 'volstrekt ongeschikt zijn voor een verblijf langer dan een paar weken'.

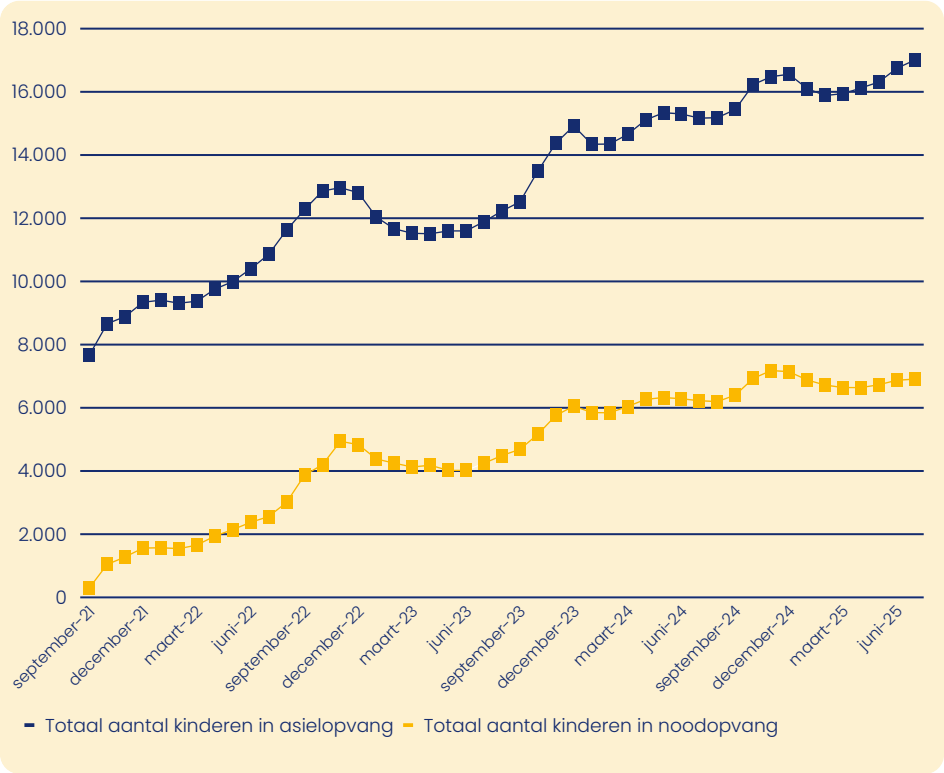
De inspectiediensten en een reeks andere organisaties (onder meer de Kinderombudsman, de Nationale ombudsman[2] en VluchtelingenWerk Nederland[3]) drongen meermaals aan op verandering. De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) rapporteerde tussen 2022 en 2024 regelmatig en met steeds grotere urgentie over de slechte leefomstandigheden van kinderen in de noodopvang. Dat deed zij vaak samen met andere inspectiediensten zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Zo constateerden vier inspectiediensten in 2023 in een gezamenlijke brandbrief aan de staatssecretaris dat de noodopvang voor kinderen op het gebied van leefomstandigheden, zorg en onderwijs niet voldeed aan de minimale kwaliteitsnormen.[4] In de zomer van 2025 stuurde de Inspectie JenV opnieuw een brief aan het Ministerie van Asiel en Migratie, medeondertekend door de IGJ en de Inspectie van het Onderwijs. De inspectiediensten constateerden dat 'ondanks een aantal verbeteringen en de variatie in kwaliteit van noodopvanglocaties – de veiligheid en het welzijn van kinderen in de noodopvang nog steeds onvoldoende zijn gewaarborgd'.[5]

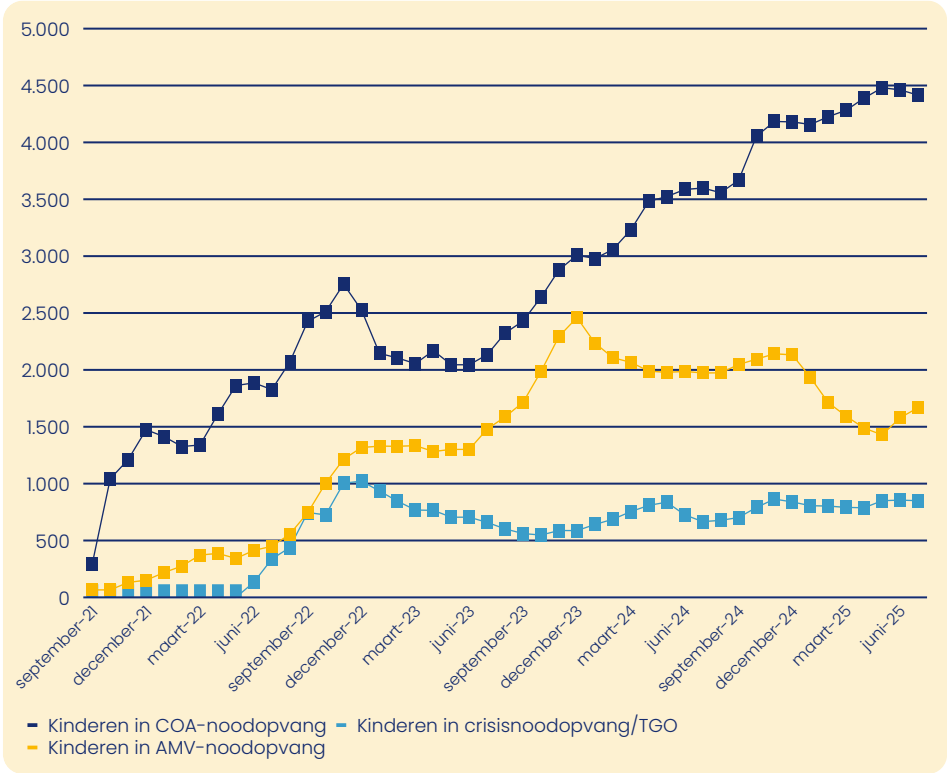
Ondanks alle signalen is het aantal kinderen dat in noodopvanglocaties verblijft in de afgelopen jaren gestegen (zie figuur 3). In totaal verbleven in juli 2025 ongeveer 6.900 kinderen in de nood-

1 Brief van Nationale ombudsman en College voor de Rechten van de Mens aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 'Bezoek College voor de Rechten van de Mens en Nationale ombudsman aan noodopvang Heumensoord', 8 november 2021.
2 Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensenrechten en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023.
3 VluchtelingenWerk Nederland, *Tweede QuickScan leefomstandigheden noodopvanglocatie asielzoekers*, 1 maart 2022; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023.
4 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.
5 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.

opvang, van de in totaal ongeveer 17.000 kinderen die op dat moment in Nederland in de asielopvang zaten.[6]
Het gaat om minderjarige kinderen met een of meer familieleden (veelal één of beide ouders) en om alleenstaande kinderen van 15 tot 18 jaar[7] (de zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen, afgekort amv).

Er zijn verschillende soorten noodopvang. Kinderen in gezinsverband kunnen terechtkomen in een COA-noodopvang of een tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO)[8]. Het COA vangt alleenstaande kinderen op in specifiek voor hen bedoelde amv-noodopvang.





Figuur 3: (a) Aantal kinderen in de asielopvang en in de noodopvang, en (b) aantal kinderen in de noodopvang gesplitst naar type locatie (bron: COA).

6 Het aantal kinderen in de (nood)opvang is gebaseerd op de dataregistratie die het COA uitvoert. Ook de in dit rapport genoemde data met betrekking tot het aantal opvanglocaties, openingsduur van locaties, verblijfsduur van kinderen in noodopvang, verhuisbewegingen zijn gebaseerd op de data zoals geregistreerd door het COA en is opgevraagd door de Onderzoeksraad. In bijlage F is een methodologische verantwoording opgenomen met betrekking tot gebruik van de data uit de COA-registratie in dit rapport.

7 Alleenstaande kinderen jonger dan 15 jaar worden niet in de noodopvang geplaatst en vallen daarom buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Deze kinderen worden door Nidos opgevangen, doorgaans in opvanggezinnen en sommige gevallen in kleinschalige woonvoorzieningen..

8 In 2022 werden Veiligheidsregio's en gemeenten gevraagd het COA te helpen met het realiseren van tijdelijke noodopvanglocaties, zogenoemde crisisnoodopvanglocaties (CNO). Na een jaar trekken de Veiligheidsregio's zich terug en wordt een deel van de door gemeenten opgezette CNO omgezet naar tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO). In een TGO voert niet het COA maar de gemeente het dagelijkse beheer. Zie paragraaf 2.2.4 voor meer toelichting.

Bij de eerste inzet van noodopvang in 2021 was er expliciet sprake van een tijdelijke en uit nood geboren oplossing. Inmiddels is het inzetten van noodopvang een blijvend alternatief geworden door het gebrek aan duurzame reguliere opvangplekken. Noodopvang is bijvoorbeeld gevestigd in evenementenhallen, zoals in het geval van Sara en haar broertje in de casus aan het begin van dit hoofdstuk. Maar ook leegstaande kantoren, hotels, recreatiewoningen, schepen en tijdelijke containerwoningen worden gebruikt. De noodopvang is in ongeveer vier jaar tijd gegroeid naar 229 COA-noodopvanglocaties en 49 zogenoemde TGO's in juli 2025. In juli 2025 waren er in Nederland 124 reguliere opvanglocaties.[9] Ongeveer de helft van alle asielzoekers is in 2025 opgevangen in de noodopvang. Van de kinderen die op 1 juli 2025 in de asielopvang verbleven, woonden er bijna 5.200 (onder wie 1.600 alleenstaande kinderen) langer dan een jaar op één of meerdere noodopvanglocaties.[10]

Kinderen die alleen of onder begeleiding van hun ouders naar Nederland vluchten en een asielprocedure doorlopen, vormen een kwetsbare groep. Zij zijn voor hun veiligheid en welzijn afhankelijk van de Nederlandse overheid die de opvang organiseert. Met de jarenlange inzet van noodopvang accepteert de overheid dat kinderen langdurig moeten leven op noodopvanglocaties die niet bestemd zijn voor een langdurig verblijf. Hoewel medewerkers van de direct bij de opvang betrokken partijen, zoals het COA en gemeenten, dag in dag uit werken aan goede opvang van kinderen die asiel hebben aangevraagd, geven inspectiediensten en een reeks andere organisaties aan dat de leefomstandigheden op veel noodopvanglocaties niet geschikt zijn voor kinderen. Er is sprake van een impasse; hoewel de onveilige leefomstandigheden voor kinderen in de noodopvang een bekend probleem vormen binnen het werkveld en bij beleidsmakers, lukt het de Nederlandse overheid niet om hier structureel verandering in aan te brengen.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft besloten om onderzoek te doen naar de veiligheid van kinderen in de asielnoodopvang. De focus ligt op de situatie waarin kinderen worden opgevangen in noodopvang waar de leefomstandigheden ondermaats zijn, en op de vraag waardoor die situatie maanden- en soms jarenlang blijft voortduren. Waar andere instanties en inspectiediensten zich in het verleden al regelmatig en veelvuldig hebben uitgelaten over de problematiek in de noodopvang, benadert de Onderzoeksraad dit vraagstuk expliciet vanuit een veiligheidsperspectief. Daarnaast richt de analyse zich op de vraag hoe de aanwezige veiligheidsrisico's vanuit bestuurlijk perspectief zijn ontstaan, en hoe deze kunnen worden beheerst.

1.2 Definitie van veiligheid van kinderen in de noodopvang

De Onderzoeksraad definieert veilige opvang van kinderen als een omgeving waarin risico's op fysieke en mentale schade in acceptabele mate worden beheerst, zowel op de korte als

9 Zie figuur 5 in paragraaf 2.3 voor een overzicht van het aantal reguliere opvanglocaties, COA-noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties/TGO's in de afgelopen jaren.

10 Zie tabel 1 in paragraaf 2.3 waarin de verblijftijd in de noodopvang is gegeven van alle kinderen die op 1 juli 2025 werden opgevangen (in de reguliere opvang of noodopvang). Daarnaast is in deze tabel ook de verblijftijd genoemde van de kinderen die in de afgelopen jaren de asielopvang hebben verlaten.

lange termijn.[11] Veiligheid omvat dus twee met elkaar verweven dimensies: fysieke en mentale veiligheid. De fysieke veiligheid van kinderen in de noodopvang wordt bepaald door de mate waarin zij worden blootgesteld aan agressie, fysiek geweld, grensoverschrijdend gedrag, gezondheidsrisico's en een fysiek gevaarlijke omgeving, en de mate waarin kinderen hiertegen beschermd worden. Mogelijke gevolgen van aantasting van de fysieke veiligheid zijn lichamelijk letsel, slechte hygiëne en gezondheidsschade. De mentale veiligheid van kinderen wordt bepaald door aspecten als sociaal-emotionele ondersteuning en ontwikkelingskansen (onder andere de ter plaatse aanwezige begeleiding en de toegang tot onderwijs), de autonomie en het gevoel van privacy dat zij ervaren, en het gevoel van controle en stabiliteit. Mogelijke uitingen van aantasting van de mentale veiligheid zijn gevoelens van stress, angst en somberheid.

Kinderen zitten volop in hun cognitieve, lichamelijke en emotionele ontwikkeling. Wanneer zij blootgesteld worden aan mentale of fysieke veiligheidstekorten, heeft dit gevolgen voor deze ontwikkelingsprocessen die onomkeerbaar kunnen zijn. Wetenschappelijk onderzoek toont dat hoe langer kinderen worden blootgesteld aan veiligheidstekorten, des te groter het risico is dat hun veerkracht wordt aangetast en dat zij op lange termijn ontwikkelingsschade oplopen.[12]

Hieruit volgt dat de Onderzoeksraad de noodopvang pas als een veilige omgeving ziet als de daar verblijvende kinderen kunnen opgroeien in gezonde en stabiele leefomstandigheden. Als de risico's op fysieke of mentale schade bij de kinderen in de noodopvang niet worden beheerst, is er volgens de Onderzoeksraad sprake van een veiligheidstekort. In dit onderzoek worden de volgende risicogebieden onderscheiden die van belang zijn voor deze veilige leefomgeving:

1. De fysieke leefomstandigheden, gerelateerd aan het onderkomen waar kinderen verblijven.
2. De mate waarin kinderen op een noodopvanglocatie autonomie en privacy ervaren.
3. De mate waarin kinderen op een noodopvanglocatie worden blootgesteld aan of getuige zijn van fysiek en seksueel geweld, en de aanwezigheid van een (on)veilige sociale omgeving.
4. De mate waarin kinderen op een noodopvanglocatie zich kunnen ontwikkelen (toegang tot onderwijs en dagbesteding).
5. De toegang tot en continuïteit van medische zorg wanneer kinderen die nodig hebben.
6. De mate waarin kinderen op een noodopvanglocatie stabiliteit in levensomstandigheden en toekomstperspectief ervaren.

In bijlage D.1 zijn deze zes risicogebieden uitgewerkt ten behoeve van het referentiekader dat de Onderzoeksraad heeft ontwikkeld voor dit onderzoek. In hoofdstuk 3 volgt een bespreking van elke van deze risicogebieden in relatie tot de leefomstandigheden voor kinderen in de noodopvang.

---

11 Met 'schade op korte en lange termijn' wordt hier bedoeld dat er negatieve impact is op de fysieke of mentale gezondheid en het de fysieke, cognitieve en sociale ontwikkeling van een kind die zich nu of in de toekomst manifesteert. Met een 'acceptabele mate' van risicobeheersing doelen wij op de mate die wij, op grond van het in dit onderzoek gehanteerde referentiekader (zie paragraaf 1.5 en bijlage D.1) redelijk achten in het kader van de veiligheid voor kinderen die verblijven in de asiel(nood)opvang in Nederland.

12 Van der Kuil, Marjolein. *Structuur, steun en stabiliteit. Mentale zorgverlening voor kinderen in de asielopvang en wat daarvoor nodig is.* Uitgave van Werkgroep Kind in azc, 2024. Zie ook: Pharos en Save the Children, *Gevlucht en geland Psychosociale steun en mentale zorg in Nederland voor jongeren met een vluchtachtergrond*, maart 2023; Save the Children, M. Snijder en M. Apgar, Institute of Development. Psychosocial wellbeing for children in Dutch asylum reception centers Team Up Impact evaluation. April 2024; NCJ-onderzoek *Stress bij kinderen: hoe houden we het gezond? Stress bezien vanuit de Jeugdgezondheidszorg*, 2019.

De (on)veiligheid van kinderen moet gezien worden als een doorlopend proces. In dit proces werken de risico's die de mate van fysieke en mentale veiligheid van kinderen bepalen op elkaar in, en beïnvloeden elkaar. Inbreuken op de fysieke veiligheid ondermijnen de mentale veiligheid, en vice versa. Bovendien dient rekening te worden gehouden met een opeenstapeling van risico's. Wanneer kinderen niet buiten kunnen spelen is dat onprettig. Maar als zij daarnaast niet naar school gaan, leven in een omgeving met weinig privacy, getuige zijn van vechtpartijen en geen perspectief zien op verbetering, tasten deze leefomstandigheden het mentale welbevinden en/of de gezondheid van deze kinderen rechtstreeks aan. Door deze opeenstapeling versterken veiligheidstekorten elkaar over en weer en kunnen zij een grotere schadelijke impact hebben.

De casus van Sara aan het begin van het rapport laat zien waar een ongeschikte leefomgeving voor een kind in een noodopvanglocatie toe kan leiden. Hier is sprake van een opeenstapeling van veiligheidsrisico's op het terrein van huisvesting, autonomie en privacy, en stabiliteit. Deze opeenstapeling maakt de noodopvanglocatie waar Sara verblijft tot een onveilige omgeving om op te groeien.

1.3 Doel, focus en onderzoeksvragen

De onveilige leefomstandigheden voor kinderen in noodopvanglocaties zijn een bekend probleem, maar het lukt de Nederlandse overheid niet om hier structureel verandering in aan te brengen. Met dit onderzoek wil de Onderzoeksraad bijdragen aan het doorbreken van deze al vele malen eerder gesignaleerde situatie, die ertoe leidt dat de onveiligheid van kinderen in de noodopvang blijft voortduren. Om dit doel te bereiken, heeft de Onderzoeksraad de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke veiligheidstekorten bestaan in de noodopvanglocaties waar kinderen worden opgevangen?
2. Wat verklaart dat er veiligheidstekorten voor kinderen in het asielopvangsysteem met noodopvang bestaan?
3. Wat verklaart dat deze veiligheidstekorten blijven voortbestaan?

In dit onderzoek kijkt de Onderzoeksraad naar de veiligheidsproblematiek rond alle kinderen van 0 tot 18 jaar die binnen de asielketen in Nederland worden opgevangen in noodopvang, ongeacht de status van hun asielprocedure. Dit betreft zowel alleenstaande kinderen als kinderen die samen met hun gezin de asielprocedure in Nederland doorlopen. Het onderzoek richt zich op de noodopvang georganiseerd door het COA en de noodopvang georganiseerd door gemeenten (TGO's).
Voor de verdere afbakening van dit onderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksverantwoording in bijlage A.

1.4 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak wordt hieronder toegelicht aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Een uitgebreide uitwerking van deze aanpak is opgenomen in de onderzoeksverantwoording in bijlage A.

Onderzoeksvraag 1

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 (*Welke veiligheidstekorten bestaan in de noodopvanglocaties waar kinderen worden opgevangen?*) zijn verschillende typen kwalitatieve en kwantitatieve data verzameld en vervolgens met elkaar geïntegreerd ('mixed methods').

A. Review van andere onderzoeken.
B. Opstellen conceptueel model van veiligheid.
C. Veldonderzoek (interviews, observatie, photovoice).
D. Verzamelen van kwantitatieve data.

A. De veiligheid van kinderen in de Nederlandse (nood)opvang-locaties is al jaren een breed erkend probleem. Door een systematische review van zestig onderzoeken, inspectie-brieven, rapporten en andere documenten is deze veiligheids-problematiek inzichtelijk gemaakt. De informatie is afkomstig van de vele partijen die tijdens de onderzoeksperiode 2021-2025, soms meermaals, over het onderwerp hebben gerapporteerd. In Bijlage C is de lijst van deze documenten opgenomen.

B. Op basis van de review heeft de Onderzoeksraad de belangrijkste veiligheidsrisico's geordend in een conceptueel model 'veiligheid'. Dit model beschrijft hoe de Onderzoeksraad aankijkt tegen de leefomstandigheden waar kinderen aan worden blootgesteld tijdens hun verblijf in de noodopvang en waar die leefomstandigheden raken aan hun veiligheid. Dit model is aangescherpt gedurende de onderzoeksactiviteiten. Dit heeft geresulteerd in de zes risicogebieden zoals genoemd in paragraaf 1.2. Ze zijn uitgewerkt in het referentiekader voor de veiligheid van kinderen in de noodopvang (zie bijlage D.1).

C. De genoemde risicogebieden vormen het uitgangspunt voor het (kwalitatief-empirische) veldonderzoek naar de veiligheidssituatie van kinderen die in noodopvanglocaties verblijven. Doel van dit veldonderzoek is het verzamelen van data om dieper inzicht te krijgen in de al breed bekende fysieke en mentale veiligheidsrisico's. Hierbij nemen we expliciet het perspectief mee van het kind. De Onderzoeksraad heeft acht noodopvanglocaties in Nederland bezocht in de eerste helft van 2025, meestal gedurende meerdere dagen. Voor de dataverzameling zijn de volgende methoden ingezet: observaties, interviews met medewerkers, interviews met ouders die met hun minderjarige kinderen in de noodopvang verblijven en photovoice[13] met kinderen vanaf twaalf jaar. In de uitwerking van het veldonderzoek zijn in dit onderzoek verschillende casussen beschreven die de onveilige omstandigheden op de noodopvanglocaties illustreren.

D. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve data die inzicht bieden in zowel de leefomstandigheden van kinderen in de noodopvang als in de omvang van de veiligheidsproblematiek, voor zover die data beschikbaar zijn. Zo zijn gegevens van het COA opgevraagd over aantallen kinderen, locatiekenmerken, beschikbare faciliteiten en voorzieningen op noodopvanglocaties, duur van het verblijf op noodopvanglocaties en aantallen verhuisbewegingen. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) leverde informatie over het aantal incidenten en misdrijven dat plaatsvindt in noodopvanglocaties waar zich kinderen bevinden. In bijlage F is een methodologische verantwoording van het gebruik van de kwantitatieve data gegeven.

Onderzoeksvraag 2 en 3

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 (*Wat verklaart dat er veiligheidstekorten voor kinderen in het asielopvangsysteem met noodopvang bestaan?*) en onderzoeksvraag 3 (*Wat verklaart dat deze veiligheidstekorten blijven voortbestaan?*) is allereerst het systeem van noodopvang in kaart gebracht. Hiervoor zijn alle betrokken partijen met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven. Daarnaast is een tijdlijn van gebeurtenissen gemaakt. Vervolgens is een systemische analyse uitgevoerd die ingaat op de dynamiek van krachten, belangen, invloeden en veronderstellingen tussen betrokken partijen op

13 Photovoice is een participatieve onderzoeksmethode waarbij deelnemers door middel van door henzelf gemaakte foto's hun leefwereld in beeld brengen en vervolgens in een groep in gesprek gaan over deze foto's. Deze methode is geschikt om potentieel kwetsbare onderzoeksparticipanten, zoals kinderen, aan het woord te laten. Voor een nadere omschrijving van deze methode wordt verwezen naar hoofdstuk 3.2 en Bijlage A: Onderzoeksverantwoording.

verschillende lagen van het systeem van noodopvang (van partijen op locatieniveau, tot aan overheids- en uitvoeringsniveau). Om de nodige informatie te vergaren, hebben de onderzoekers de betrokken partijen geïnterviewd en gericht documenten opgevraagd en bestudeerd.

1.5 Referentiekader

De Onderzoeksraad hanteert het uitgangspunt dat alle kinderen recht hebben op een veilige omgeving om op te groeien en zich te kunnen ontwikkelen. Kinderen die asiel aanvragen in Nederland en worden opgevangen in asielopvangcentra (inclusief noodopvanglocaties) zijn afhankelijk van de overheid voor hun bescherming en voor de vervulling van hun basisbehoeften.[14] De kwetsbare positie van kinderen in de asielketen legt de overheid een extra verplichting op wat betreft hun bescherming. Als een alleenstaand kind asiel aanvraagt zonder ouders of wettelijk vertegenwoordigers - de zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)[15] - draagt de overheid de volledige verantwoordelijkheid voor zijn/haar veiligheid, verzorging en begeleiding.[16] Omdat de beschermende, opvoedende en zorgdragende rol van ouders ontbreekt, zijn alleenstaande minderjarigen extra kwetsbaar.

Zoals in paragraaf 1.2 vermeld, ziet de Onderzoeksraad de (nood)opvang als een veilige omgeving wanneer de daar verblijvende kinderen kunnen opgroeien in gezonde en stabiele leefomstandigheden. Om deze veilige leefomgeving te kunnen bieden, moeten noodopvanglocaties waar kinderen voor langere tijd[17] verblijven (ten minste) voldoen aan de eisen aan opvang zoals gesteld in de Europese Opvangrichtlijn 2013/33/EU[18] (hierna: Opvangrichtlijn). Ook moeten de leefomstandigheden op de noodopvanglocaties in overeenstemming zijn met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: het Kinderrechtenverdrag)[19] en met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).[20] In bijlage D.1 zijn de vereisten uitgewerkt die bepalend zijn voor leefomstandigheden in de noodopvang, gerelateerd aan de zes risicogebieden zoals benoemd in paragraaf 1.2.

---

14 De opdracht van de overheid om zorg te dragen voor de opvang van asielzoekers, en hun immateriële en materiële behoeften vloeit voort uit Europese Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33). Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in nationale wetgeving, met name de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (RVA) 2005.

15 In dit rapport wordt de term 'alleenstaande kinderen' gebruikt voor kinderen die zonder ouder of wettelijk vertegenwoordiger de asielprocedure in Nederland doorlopen. Wanneer wordt verwezen naar beleid, sturing en institutionele contexten, wordt de officiële afkorting amv (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) gevolgd.

16 In overeenstemming de Opvangrichtlijn (artikel 24) en het Kinderrechtenverdrag (artikel 20).

17 Ter indicatie: De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geeft in november 2020 aan dat asielzoekers voor maximaal zeven dagen in crisisnoodopvang mogen worden opgevangen (*Kamerstukken II* 2020/21, 19 637, nr. 2684). En in het programma van eisen voor noodopvang (COA, april 2023) is de maximale verblijfstijd van bewoners op 6 maanden gesteld.

18 De Europese Opvangrichtlijn 2013/33 is van toepassing op burgers uit derde landen en staatlozen die een verzoek hebben ingediend om internationale bescherming op het grondgebied van een EU-lidstaat. De Opvangrichtlijn kent specifieke voorschriften met betrekking tot kinderen, die bindend zijn voor Nederland. De Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33) is met ingang van 12 juni 2026 ingetrokken en vervangen door de herziene Opvangrichtlijn, Richtlijn 2024/1346.

19 Het Kinderrechtenverdrag (het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)) beschermt de rechten van iedereen jonger dan achttien jaar. Uit dit verdrag vloeien voor de overheid speciale verplichtingen voort ten aanzien van kinderen die asiel zoeken of erkend vluchteling zijn, zodat hun ontwikkeling en waardigheid beschermd worden. Het Kinderrechtenverdrag is in 1989 aangenomen door de Verenigde Naties en in 1995 bekrachtigd door Nederland. Door die bekrachtiging heeft Nederland de verplichting het verdrag na te leven.

20 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verankert onder andere het recht op eerbieding van het privé, familie- en gezinsleven (artikel 8) en het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 5).

Aanvullend hierop verwacht de Onderzoeksraad dat bij de opvang van kinderen rekening wordt gehouden met de effecten van een opeenstapeling van veiligheidstekorten in de leefomstandigheden. Juist door die opeenstapeling kan een voor kinderen onveilige situatie ontstaan. De opeenstapeling van tekorten kan er op langere termijn voor zorgen dat kinderen achterblijven in hun emotionele en sociale ontwikkeling.

Aanleiding voor dit onderzoek is de langdurige inzet van noodopvang met leefomstandigheden die voor kinderen onveilig zijn, en het feit dat het de Nederlandse overheid niet lukt om hier structureel verandering in aan te brengen. De Onderzoeksraad beschouwt het onderliggende probleem van een tekort aan opvangcapaciteit in het asielsysteem niet als een crisis in de zin van een onverwachte gebeurtenis waardoor, in onzekere omstandigheden en onder tijdsdruk, ingrijpende beslissingen moeten worden genomen om acute aanwezige risico's te beheersen. Dit probleem speelt immers al vele jaren en wordt gekenmerkt door een dynamische en onvoorspelbare interactie tussen gebeurtenissen en ontwikkelingen, zoals een fluctuerend aantal asielzoekers dat naar Nederland komt. Hoe om te gaan met een dergelijke situatie wordt in de literatuur beschreven als 'goed bestuur in turbulente tijden'.[21]

In lijn hiermee verwacht de Onderzoeksraad dat overheidshandelen door de bij asielopvang betrokken overheidspartijen gestoeld is op 'robuust bestuur'. Dit houdt in dat bij het organiseren van de opvang van asielzoekers rekening wordt gehouden met mogelijke veranderende omstandigheden en tegenslagen, waarbij de veiligheid van kinderen altijd gewaarborgd moet blijven. De partijen pikken signalen over veiligheidsrisico's op en ondernemen hier actie op. De Rijksoverheid moet vervolgens de andere betrokken partijen, zoals uitvoeringsorganisaties COA en Nidos en de medeoverheden (gemeenten), in staat stellen hun taak naar behoren uit te voeren. Hoewel partijen binnen het (nood)opvangstelsel gedeelde, gedifferentieerde taken hebben, dragen zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid om veilige opvang voor kinderen te realiseren. In bijlage D.2 zijn deze uitgangspunten in een uitgebreid referentiekader uitgewerkt.

1.6 Leeswijzer

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 beschreven welke plek de noodopvang inneemt in het systeem van asielopvang. Het hoofdstuk gaat in op welke partijen betrokken zijn bij de noodopvang en wat hun verantwoordelijkheden zijn. Daarna beschrijft het hoofdstuk hoe de inzet van noodopvang zich heeft ontwikkeld, met name vanaf 2021. Tot slot wordt met behulp van cijfers aangetoond dat noodopvang niet langer incidenteel en kortstondig is, maar structureel wordt ingezet om opvang te realiseren voor kinderen die asiel hebben aangevraagd.

Hoofdstuk 3 gaat in op de veiligheidsrisico's waar kinderen in de noodopvang mee worden geconfronteerd en geeft antwoord op onderzoeksvraag 1 (*Welke veiligheidstekorten bestaan in de noodopvanglocaties waar kinderen worden opgevangen?*) Het hoofdstuk werkt toe naar de constatering dat kinderen voor langere tijd te maken hebben met een opeenstapeling van veiligheidsrisico's.

In de hoofdstukken 4 en 5 volgt de analyse van het systeem van noodopvang dat is ontstaan om asielzoekers te kunnen opvangen.

21 C. Ansell et al., *Robust Governance in Turbulent times*, 2024.

Hoofdstuk 4 gaat in op de systemische tekorten die ertoe leiden dat kinderen worden opgevangen op onveilige nood-opvanglocaties. In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal waardoor deze situatie blijft voortbestaan. Deze twee analysehoofdstukken geven antwoord op onderzoeksvraag 2 (*Wat verklaart dat er veiligheidstekorten voor kinderen in het asielopvangsysteem met noodopvang bestaan?*) en onderzoeksvraag 3 (*Wat verklaart dat deze veiligheidstekorten blijven voortbestaan?*).

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van dit onderzoek. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de aanbevelingen gegeven die de Onderzoeksraad naar aanleiding van dit onderzoek heeft opgesteld.

2 Noodopvang als onderdeel van het asielopvangsysteem

Noodopvang neemt, naast reguliere opvang, een belangrijke plek in binnen het huidige systeem van asielopvang in Nederland. Daar zijn verschillende partijen bij betrokken. Aangezien deze partijen ook, direct of indirect, betrokken zijn bij de veiligheid van kinderen in de noodopvang, is het binnen dit onderzoek van belang om hun rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in kaart te brengen. Dat is het doel van dit hoofdstuk.

De beschrijving in paragraaf 2.1 gaat uit van de situatie zoals die bestond tot juli 2025. Mede als gevolg van politiek-bestuurlijke keuzes is het asielopvangsysteem een zeer dynamisch systeem. Ook de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de realisatie van de noodopvang is met regelmaat gewijzigd. De situatie (in juli 2025) laat zich dan ook alleen goed begrijpen in het licht van hoe die is ontstaan. Daarom biedt paragraaf 2.2 een korte historische reconstructie. We maken duidelijk hoe de inzet van noodopvang de afgelopen jaren tot stand is gekomen en hoe noodopvang zich, als onderdeel van het totale asielopvangsysteem, heeft ontwikkeld tot wat het vandaag de dag is. In paragraaf 2.3 wordt ten slotte met behulp van cijfers een beeld geschetst van de omvang van de inzet van de noodopvang.

2.1 Betrokken partijen en verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden in het asielsysteem

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor het asielstelsel en de opdrachtgever van verschillende organisaties in de migratieketen, waaronder het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).[22] Het ministerie ontwikkelt het asielbeleid en is verantwoordelijk voor de regie op de migratieketen.[23] De wettelijke taak tot (im)materiële opvang en plaatsing van asielzoekers is belegd bij het COA.[24] Het COA is onder andere verantwoordelijk voor het opvangen van asielzoekers, het verwerven en beheren van opvanglocaties, het begeleiden van asielzoekers, het zorgen voor de voor hen noodzakelijke middelen en het handhaven van de veiligheid en de leefbaarheid op locaties. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en ontvangt financiering van het Ministerie van JenV om zijn taak uit te voeren.

22 In de periode van 2 juli 2024 - 23 februari 2026 betrof dit het ministerie van A&M. Zie voor toelichting de blauwe box in deze paragraaf.
23 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Introductiedossier Ministerie van Justitie en Veiligheid*, juni 2024.
24 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, 5 juli 1994 (Wet COA).

Ontwikkelingen rond het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M)
In de periode van het kabinet-Schoof (2 juli 2024 - 23 februari 2026) is het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M) opgericht als zelfstandig departement, met een nieuwe ministerspost met de verantwoordelijkheid voor het asiel- en migratiebeleid, de minister van Asiel en Migratie. Taken die voorheen onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) vielen, werden daarmee ondergebracht bij het nieuwgevormde ministerie.

Onder het kabinet-Jetten is het Ministerie van Asiel en Migratie opgeheven. De verantwoordelijkheden op het terrein van asiel en migratie zijn opnieuw ondergebracht bij het ministerie van JenV. De minister van Asiel en Migratie is wel als afzonderlijke ministerspost gehandhaafd binnen JenV.

In dit rapport wordt voor de aanduiding van betrokken actoren aangesloten bij de bestuurlijke inrichting van de beschreven periode. Voor de periode waarin sprake was van een zelfstandig Ministerie van Asiel en Migratie wordt de actor aangeduid als A&M. Voor perioden waarin de verantwoordelijkheden voor asiel en migratie waren ondergebracht bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt de actor aangeduid als JenV, ook wanneer daarbij sprake was van een afzonderlijke staatssecretaris of minister van Asiel en Migratie binnen dat ministerie.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Spreidingswet[25] op 1 februari 2024 en de vaststelling van de bijbehorende verdeelbesluiten (20 december 2024) hebben gemeenten een wettelijke taak om opvangplekken beschikbaar te stellen. De Provinciale Regietafels van de verschillende provinciën hebben een coördinerende rol; het Rijk bepaalt de benodigde opvangplekken en verdeelt deze over de twaalf provincies, en de Commissarissen van de Koning overleggen met de gemeenten over de invulling van deze taak. Gemeenten stellen vervolgens locaties beschikbaar aan het COA. Het COA zorgt voor de benodigde financiering en faciliteert de voorzieningen op locaties. In overleg kan ervoor gekozen worden om de exploitatie van opvanglocaties bij gemeenten te beleggen.[26] De minister van A&M treedt op als toezichthouder in het kader van de Spreidingswet en kan handhaven wanneer gemeenten tekortschieten in het realiseren van opvangplekken conform verdeelbesluiten in het kader van de Spreidingswet. De minister van A&M kan gemeenten vergoedingen verstrekken als er sprake is van extra inspanningen.[27]

Wanneer er te weinig reguliere opvangplekken zijn, realiseren het Rijk, het COA en gemeenten noodopvang. Het Rijk roept gemeenten en provincies in dat geval op om extra opvanglocaties te leveren.[28] Wanneer gemeenten een locatie beschikbaar stellen, kunnen zij ervoor kiezen om de exploitatie daarvan over te dragen aan het COA (noodopvang) of om zelf tijdelijk een locatie te beheren (tijdelijke gemeentelijke opvang, TGO).[29] Het COA, dat van het Rijk de opdracht heeft gekregen om deze noodopvang te faciliteren, financiert zowel de eigen noodopvang als de TGO-locaties.

---

25 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, 1 februari 2024 (Spreidingswet).
N.B. De officiële naam van de Spreidingswet is de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen. Het doel van de wet is te komen tot voldoende opvangplekken en een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over provincies en gemeenten.
26 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (artikel 3b).
27 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet), artikel 9.
Zie ook: Memorie van toelichting, *Regels inzake het toedelen van een wettelijke taak aan gemeenten om opvangvoorzieningen voor asielzoekers mogelijk te maken en wijzigingen van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen), 8 november 2022, p.4.
28 In 2022 werd Veiligheidsregio's en gemeenten gevraagd het COA te helpen met het realiseren van tijdelijke noodopvanglocaties, zogenoemde crisisnoodopvanglocaties (CNO). Na afbouwen van de nationale crisisstructuur is een deel van de door gemeenten opgezette CNO omgezet naar tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO). Aanvullend is gemeenten ook gevraagd te zoeken naar nieuwe en snel te realiseren locaties die als TGO konden worden geëxploiteerd.
29 In een TGO voert niet het COA, maar de gemeente het dagelijkse beheer. Een locatiemanager en woonbegeleiders zijn in dienst van (of ingehuurd door) de gemeente. In afstemming met de desbetreffende gemeente vervult het COA (en/of een veiligheidsregio) een ondersteunende rol.

Het COA zorgt voor de voorzieningen in de eigen locaties, voor een TGO regelt een gemeente die voorzieningen vaak zelf. Als een gemeente dat wil, kan het COA enige vorm van ondersteuning bieden. Ook kan een gemeente een verzoek indienen bij de veiligheidsregio voor ondersteuning bij het regelen van voorzieningen in tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties.

Bijkomende verantwoordelijkheid voor alle gemeenten waar kinderen in de asielopvang verblijven, is dat zij verplicht zijn ervoor te zorgen dat kinderen binnen drie maanden na aankomst in Nederland naar school kunnen.

Voogdij- en opvangorganisatie Nidos is verantwoordelijk voor opvangplekken voor alleenstaande kinderen jonger dan vijftien jaar en voor alleenstaande kinderen met een verblijfsvergunning.[30] Nidos is niet betrokken bij de organisatie van opvang in noodopvanglocaties, maar blijft wel altijd betrokken als voogd van alleenstaande kinderen die in de noodopvang verblijven.[31]

Toezicht

Verschillende toezichthouders houden toezicht op het asielsysteem, zowel op de reguliere opvang als op de noodopvang.[32] De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) houdt toezicht op het systeem van asiel en migratie. Het doel van de inspectie is om de kwaliteit van de uitvoering van taken van organisaties als het COA en Nidos te verbeteren. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt zich bezig met de zorg voor asielzoekers in Nederland. De IGJ kijkt onder meer naar de toegang tot zorg en de kwaliteit van zorg. Daarnaast houdt de IGJ toezicht op de opvang en begeleiding van alleenstaande kinderen (amv). De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de toegang tot en kwaliteit van het onderwijs.

Aanwezige partijen op een noodopvanglocatie

Naast medewerkers van het COA of gemeentelijke ambtenaren die betrokken zijn bij het beheer en de dagelijkse gang van zaken op een noodopvanglocatie, zijn er veelal ook nog medewerkers van andere partijen aanwezig. De beheerder van een noodopvanglocatie (COA of gemeente) huurt beveiligers in voor 24-uursbewaking en/of voor de receptie. Wanneer er op noodopvanglocaties geen keukenfaciliteiten aanwezig zijn, schakelt de beheerder een cateraar in. Jeugdbeschermers van Nidos zijn regelmatig aanwezig op de opvanglocatie voor gesprekken met alleenstaande kinderen en overleg met begeleiders van het COA.

Het bedrijf Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) biedt eerstelijnszorg aan asielzoekers in noodopvanglocaties. Dit doet GZA door ervoor te zorgen dat een doktersassistent, een praktijkverpleegkundige, een praktijkondersteuner huisarts en een huisarts er spreekuur houden.[33] De frequentie van de aanwezigheid van GZA verschilt van locatie tot locatie: van

---

30 In de wereld van asielopvang wordt voor alleenstaande kinderen de term alleenstaande minderjarige vreemdelingen, afgekort amv, gebruikt.

31 Alleenstaande kinderen die zonder ouders of wettelijk vertegenwoordiger asiel aanvragen in Nederland krijgen een jeugdbeschermer van het Nidos toegewezen. De wettelijke voogdij wordt door de jeugdrechter toegewezen. Daarnaast hebben alleenstaande kinderen die op een (nood)opvanglocatie van het COA verblijven ook een mentor van het COA die hen ondersteunt en begeleidt tijdens hun verblijf in de opvang.

32 Naast de in deze alinea genoemde toezichthouders houdt de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op de werkomstandigheden van medewerkers van opvanglocaties. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

33 Eind 2024 had GZA voor 290 locaties een contract met het COA of de lokale gemeente om zorg te verlenen; op de andere locaties waren andere externe zorgaanbieders actief en op enkele kleine CNO-locaties een lokale huisarts (bron: Dokters van de wereld, Pharos, Rode Kruis, *Uitzichtloos in de opvang - Vervolgonderzoek naar gezondheidszorg en leefomstandigheden in de tijdelijke gemeentelijke opvang*, december 2024).

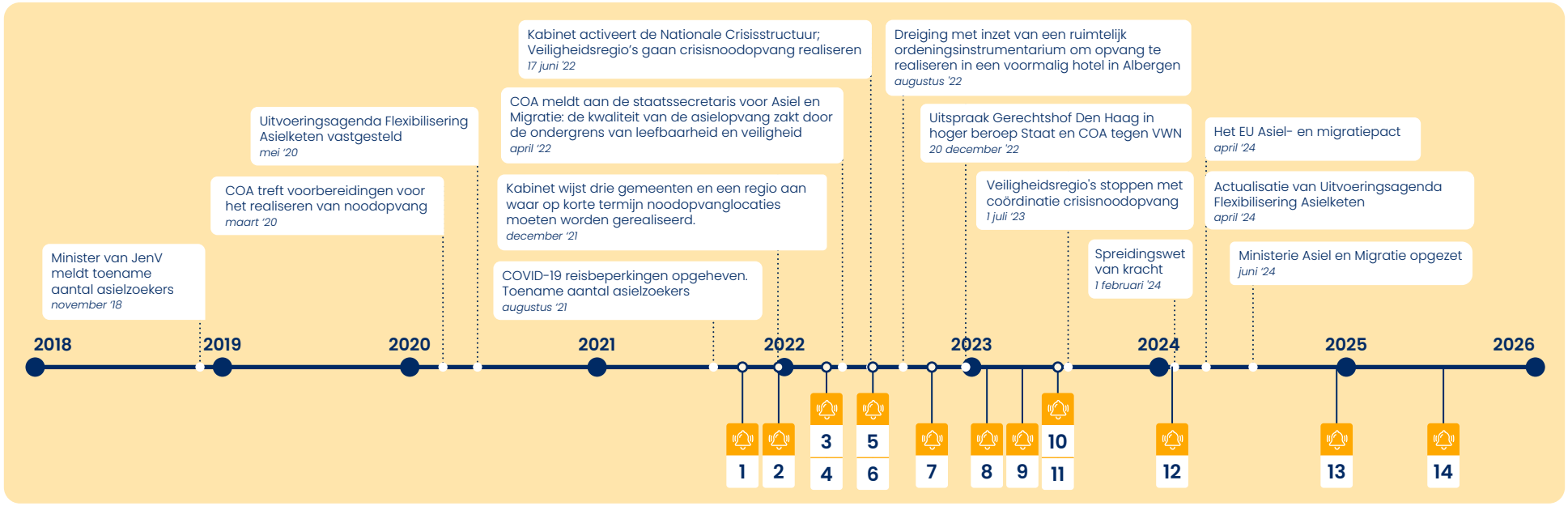
enkele dagdelen per week tot dagelijks.[34] De huisarts van GZA kan bewoners doorverwijzen naar specialistische tweedelijnszorg.[35] Asielzoekers kunnen ook gebruik maken van de Praktijklijn van GZA, die 24 uur per dag bereikbaar is voor telefonisch advies, triage en soms ook medicatievoorschriften. Daarnaast hebben jeugdverpleegkundigen en -artsen van Jeugdgezondheidszorg (GGD-GHOR) een taak om de groei en ontwikkeling van alle kinderen tot 18 jaar te volgen tijdens periodieke contactmomenten.

Medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland zijn vaak een of meer dagdelen per week aanwezig in een noodopvanglocatie om asielzoekers en vluchtelingen te begeleiden bij hun asielprocedure en hun integratie. Daarnaast zijn in gemeenten regelmatig lokale vrijwilligersorganisaties actief die activiteiten voor kinderen organiseren. Zij bieden ook vaak sociale en praktische ondersteuning voor asielzoekers, zoals hulp bij onderwijs en taal. Organisaties zoals Save the Children, VluchtelingenWerk Nederland, Stichting De Vrolijkheid en lokale vrijwilligersorganisaties organiseren in verschillende noodopvanglocaties activiteiten voor kinderen, die mede als doel hebben hun psychosociaal welzijn te verbeteren.[36]

2.2 Terugblik op de inzet noodopvang

Hieronder volgt een terugblik op hoe de inzet van noodopvang de afgelopen jaren (vanaf 2021) tot stand is gekomen en zich heeft ontwikkeld. We belichten de verschillende belangrijke momenten zoals die zich hebben voorgedaan vanaf de toenemende druk op de opvang in 2018. In bijlage E is een uitgebreide reconstructie opgenomen, waarin de gebeurtenissen en ontwikkelingen in de periode van 2021 tot medio 2025 chronologisch zijn beschreven. Hieronder is voor het overzicht een figuur met een tijdlijn opgenomen.

34 Voor enkele locaties wordt door GZA fysieke zorg geboden op een nabijgelegen opvanglocatie (een zogenaamde satellietlocatie). Bewoners worden voor fysieke consultaties in overleg met het COA doorverwezen naar de huisarts van GZA op deze satellietlocaties.
35 De Regeling Medische Zorg Asielzoekers (RMA) stelt vast op welke zorg personen tijdens de asielprocedure recht hebben. Voor kinderen is de meeste zorg vrij toegankelijk (verglijkbaar met basisverzekering).
36 Een deel van deze activiteiten wordt ingekocht en/of gesubsidieerd vanuit het Ministerie van JenV. De activiteiten vanuit VluchtelingenWerk worden gesubsidieerd vanuit het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) van de EU en aanvullende financieringsbronnen.



Signalen van partijen over omstandigheden van kinderen in de noodopvang

Nr	Omschrijving
1	Brief (9 november 2021) van College voor de Rechten de Mens en Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Justitie en van Veiligheid, onderwerp: Bezoek aan noodopvang Heumensoord
2	Rapportage van VluchtelingenWerk Nederland (december 2021): Quikscan Leefomstandigheden noodopvang asielzoekers
3	Rapportage van VluchtelingenWerk Nederland (maart 2022): Tweede Quickscan Leefomstandigheden noodopvang asielzoekers
4	Brief (24 maart 22) van College voor de Rechten de Mens, Nationale ombudsman en Kinderombudsman aan de staatssecretaris van Justitie en van Veiligheid, onderwerp: Zorgen opvang vluchtelingen
5	Signaalbrief (16 juni 2022) van Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, onderwerp: Kinderen in de asielopvang
6	Rapportage van Werkgroep Kind in azc (20 juni 2022): Noodsituatie op noodlocaties
7	Rapportage van VluchtelingenWerk Nederland (oktober 2022): Derde quickscan (crisis) noodopvang asielzoekers
8	Brief van Jeugdartsen Nederland (AJN), Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland (V&VN) en LOWAN aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid (23 maart 2023), onderwerp: Schadelijke verplaatsingen asielkinderen
9	Brief (19 april 2023) van Inspectie Justitie en Veiligheid (mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs en Nederlandse Arbeidsinspectie) aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid, onderwerp: Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang
10	Rapport van Pharos, Dokters van de Wereld en Rode Kruis (19 juni 2023): Zorgen in tijden van crisis. Gezondheidszorg in de crisisnoodopvang
11	Rapport van Kinderombudsman en Nationale ombudsman (27 juni 2023): De crisis voorbij.
12	Rapportage van VluchtelingenWerk Nederland (januari 2024): Gevlucht en vergeten?
13	Onderzoek van Dokters van de Wereld, Pharos, Rode Kruis (18 december 2024): Uitzichtloos in de opvang. Vervolgonderzoek naar gezondheidszorg en leefomstandigheden in de tijdelijke gemeentelijke opvang
14	Brief van Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd aan de minister van Asiel en Migratie (29 juli 2025), onderwerp: Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk

Figuur 4: Tijdlijn met gebeurtenissen relevant voor de inzet van noodopvang (vanaf de toenemende druk op de opvang in 2018) (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

2.2.1 Toenemende druk op de opvang

Sinds het najaar van 2021 wordt in Nederland veelvuldig nood-opvang ingezet. De toenemende druk op de opvang is in de drie jaar daarvoor echter al zichtbaar. In 2015 en 2016 zette het COA ook al noodopvang in om het grote aantal vluchtelingen uit onder andere Syrië en Eritrea op te vangen.[37,38] Na het afbouwen van de laatste noodopvangvoorzieningen in het voorjaar van 2016 volgt voor het COA een periode van relatief lage instroom. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt loopt terug en het COA ziet zich genoodzaakt de beschikbare capaciteit af te bouwen. Uit evaluatie van die crisis bleek dat, hoewel het lukte om iedereen van opvang te voorzien, het opvangstelsel niet flexibel genoeg was om grote pieken en dalen in de asielopvang aan te kunnen. In mei 2020 stelde de Landelijke Regietafel daarom de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen vast, waarin het streven werd vastgelegd naar een flexibel en effectief systeem dat zou kunnen reageren op schommelingen in de omvang en samenstelling van de instroom.[39]

Eind 2018 rapporteert het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het eerst dat het aantal asielzoekers weer toeneemt.[40] Om de totstandkoming van extra opvangcapaciteit te versnellen, roept de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op om de Regionale Regietafels (nu Provinciale Regietafels) nieuw leven in te blazen.[41] Deze overlegstructuren bleken in 2015 en 2016 effectief bij het realiseren van de benodigde opvangplekken. De revitalisering van de regietafels blijkt in 2018 onvoldoende effect te hebben. Begin maart 2020 deelt de staatssecretaris de Tweede Kamer mee dat het COA voorbereidingen treft voor het realiseren van noodopvang. Terwijl dat proces in volle gang is, breekt de coronacrisis uit. Vanwege de maatregelen om het coronavirus in te dammen moet de ingebruikname van twee noodopvanglocaties uiteindelijk worden gestaakt.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid onderkent in november 2020 de risico's van het inzetten van noodopvang. Zij schrijft in een brief aan de Tweede Kamer: 'Specifiek ten aanzien van de inzet van crisisnoodopvang[42] wil ik benadrukken dat dit een uiterste redmiddel is, namelijk als er geen andere mogelijkheden resteren. Het betekent namelijk dat asielzoekers voor maximaal zeven dagen worden opgevangen, veelal in sporthallen in gemeenten. Zonder uitzicht op korte termijn realisatie van meer reguliere opvanglocaties kan dit ertoe leiden dat asielzoekers gedurende onbepaalde tijd van sporthal naar sporthal worden verplaatst'.[43]

2.2.2 Start inzet van noodopvang

Als halverwege 2021, in de loop van de coronaperiode, reizen weer mogelijk is, ontstaat er al snel druk op de capaciteit van de reguliere asielopvang. Na herhaalde oproepen van het kabinet

---

37 COA, *Tijdlijn 30 jaar COA*, https://www.coa.nl/nl/tijdlijn-30-jaar-coa [laatst geraadpleegd op 9 september 2025].
38 Nederland heeft te maken gehad met meerdere pieken in de toestroom van migranten, zoals bijvoorbeeld vluchtelingen uit Hongarije in 1956, uit Chili en Vietnam in de jaren '70/'80 en uit voormalig Joegoslavië in de jaren '90.
39 Landelijke Regietafel, *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*, 14 mei 2020, p. 3.
40 *Kamerstukken II* 2018-2019, 19 637, nr. 2443.
41 Brief van Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan Commissarissen van de Koning, Revitaliseren Regionale Regietafels ten behoeve van opvanglocaties asielzoekers, 8 november 2019.
42 Crisisnoodopvang is de soberste vorm van (nood)opvang. Het gaat om een basisvoorziening die normaal gesproken worden ingericht tijdens een ramp of een acute crisis. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer, het COA speelt een ondersteunende rol. Crisisnoodopvang voor deze doeleinden werd (in de regel) voor een beperkte periode beschikbaar gesteld.
43 *Kamerstukken II* 2020/21, 19 637, nr. 2684.

aan provincies en gemeenten om meer opvang te realiseren, constateert het COA in augustus 2021 dat de grenzen van de reguliere capaciteit zijn bereikt. Het COA gaat op dat moment over tot de inzet van noodopvang. Meteen zijn er zorgen over de kwaliteit en de veiligheid van die opvang. Het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman brengen in oktober 2021 een bezoek aan noodopvang Heumensoord, waar sinds augustus 2021 duizend gevluchte Afghanen verblijven. Onder hen zijn 450 jonge kinderen. De noodopvang is volkomen ongeschikt voor langdurig verblijf, laten zij via een brief aan de staatssecretaris weten.[44]

Op 14 december 2021 is de nood zo hoog dat het kabinet drie gemeenten en een regio aanwijst waar op korte termijn noodopvanglocaties moeten worden gerealiseerd.[45] Deze aanwijzingen stuiten op protest van gemeenten, die vraagtekens plaatsen bij de rechtmatigheid ervan. Hoewel verschillende gemeenten overgaan tot de realisatie van noodopvang, verkent één gemeente ook de mogelijkheid om het besluit juridisch aan te vechten. Kamervragen volgen, en uit het antwoord daarop blijkt dat de aanwijzingen geen grondslag hebben in Nederlandse wet- en regelgeving.

Het COA schrijft op 22 april 2022 in een brief aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat de kwaliteit van de asielopvang door de ondergrens van leefbaarheid en veiligheid zakt en dat de menselijke maat voor bewoners en medewerkers niet meer gewaarborgd is. Het COA vraagt om een structurele oplossing op korte termijn.[46] Die oproep zal het COA meerdere malen herhalen.

Rondom het aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Ter Apel wordt de situatie in de tussentijd onhoudbaar. De nachtopvang in tenten, bedoeld voor kleine groepen mensen die laat in de avond aankomen en daar één nacht verblijven, verandert in een permanente opvanglocatie waar op een gegeven moment meer dan zeshonderd mensen verblijven.[47] Mensen willen niet naar een andere opvang omdat ze bang zijn uit beeld te raken, of om hun plaats te verliezen in de wachtrij.[48]

De Inspectie JenV rapporteert tussen 2022 en 2024 regelmatig, en met steeds grotere urgentie, aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Op 16 juni 2022 noemt de inspectie samen met de IGJ in een 'signaalbrief' de veiligheid van kinderen in de asielopvang 'onder de maat': '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'.[49] De inspectiediensten zien geen verbetering: 'De inzet van extra maatregelen door het kabinet heeft tot dusver (..) niet geleid tot het vinden van oplossingen, maar tot de situatie dat de (..) geldende normen voor opvang en uitplaatsing te veel onder druk staan.'[50]

---

44 Brief van College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, *Bezoek College voor de Rechten van de Mens en Nationale ombudsman aan noodopvang Heumensoord*, 8 november 2021.
45 *Kamerstukken II 2021-22*, 19 637, nr. 2806.
46 Brief van het COA aan staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, *Structurele oplossingen nodig*, 22 april 2022.
47 Crisismanager. *Rode Kruis over opvangcrisis*, 20 maart 2024, https://crisismanager.nl/rode-kruis-over-opvangcrisis-ter-apel-onacceptabel-maar-we-zijn-nu-beter-voorbereid [laatst geraadpleegd 16 april 2026].
48 COA, *Crisis in Ter Apel*, 24 april 2023, https://www.coa.nl/nl/verhaal/crisis-ter-apel [laatst geraadpleegde 16 april 2026].
49 Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief kinderen in de asielopvang*, 16 juni 2022, p.1.
50 Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief kinderen in de asielopvang*, 16 juni 2022, p.2.

2.2.3 Activering nationale crisisstructuur

Ondanks de inzet van noodopvang blijft de druk op de opvang onverminderd hoog. Op 17 juni 2022 merkt het kabinet de opvang van asielzoekers aan als een nationale crisis en activeert het de nationale crisisstructuur. Met behulp van besluitvorming en coördinatie op hoog ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau probeert het kabinet de doorstroom in de migratieketen te bevorderen. De veiligheidsregio's gaan akkoord met het realiseren van crisisnoodopvang, een vorm van opvang met kwalitatief mindere voorzieningen dan de noodopvang. Crisisnoodopvang is de soberste vorm van opvang. Het is een basisvoorziening die normaal gesproken wordt ingericht tijdens een ramp of een acute crisis. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer, het COA speelt een ondersteunende rol. Crisisnoodopvang wordt (in de regel) voor een beperkte periode beschikbaar gesteld.

Het uitblijven van voldoende reguliere opvang leidt ertoe dat het kabinet in augustus 2022 aankondigt een ruimtelijk ordeningsinstrumentarium te willen inzetten, om opvang te kunnen realiseren in een voormalig hotel in Albergen.[51] Met dit dwingende juridische middel passeert het Rijk de gemeente en verleent zelf de vergunning voor een opvanglocatie. De voorgenomen inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium stuit op verzet in de gemeente Tubbergen, de gemeente waar het dorp Albergen deel van uitmaakt. Uiteindelijk is de inzet van het instrumentarium niet nodig, omdat Tubbergen akkoord gaat met de opvanglocatie.[52] Protesten en rechtszaken omtrent vergunningen zorgen ervoor dat de opvang uiteindelijk pas twee jaar later zijn deuren opent.

De voorzieningenrechter oordeelt op 6 oktober 2022 in een kort geding, aangespannen door VluchtelingenWerk Nederland, dat de Staat en het COA per direct de opvang van alle asielzoekers moeten verbeteren. De Staat en het COA gaan in hoger beroep, onder meer vanwege de onhaalbaarheid van de door de rechter gestelde termijnen. Het Gerechtshof Den Haag oordeelt op 20 december 2022 (gedeeltelijk) in het voordeel van VluchtelingenWerk Nederland en de voorzieningenrechter; de opvang voldoet op essentiële punten niet aan de wettelijke normen. Het Gerechtshof verbiedt tevens de Staat en het COA om kwetsbare asielzoekers in een noodopvanglocatie of een crisisnoodopvanglocatie te plaatsen, tenzij in die locatie in hun specifieke opvangbehoefte kan worden voorzien. Het Hof overweegt echter ook dat de Staat en het COA er alles aan doen om de problemen op te lossen. Het Hof ziet verder dat het niet mogelijk is om op korte termijn de opvang van alle asielzoekers te verbeteren, zoals VluchtelingenWerk Nederland wil. Het Haagse Gerechtshof oordeelt tot slot dat de Staat zichzelf in een positie heeft gebracht waarin het bieden van goede opvang nu niet mogelijk is; de Staat heeft in de jaren na 2016 de aanwezige opvangcapaciteit afgebouwd.[53]

Op 19 april 2023 stuurt de Inspectie JenV opnieuw een brief naar de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ditmaal over de situatie van kinderen in gezinnen en alleenstaande kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang.[54] Ook de IGJ, de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie ondertekenen de brief. De vier inspectiediensten maken zich onverminderd grote zorgen over het welzijn, de toegang tot

---

51 *Kamerstukken II* 2021-22, 19 637, nr. 2950.
52 *Handelingen II* 2023-24, 189, p1.
53 Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022. ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.
54 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, Brief *'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.

zorg en onderwijs en de veiligheid van kinderen in de opvang, in het bijzonder in noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties. 'De kwaliteitsstandaarden zijn voor de duur van de crisis in de asielopvang tijdelijk losgelaten, maar door het voortduren van de crisis worden ze voor onbepaalde termijn niet gehandhaafd. Het is niet verantwoord kinderen voor lange termijn aan ondermaatse kwaliteitsstandaarden bloot te stellen.'[55]

2.2.4 Van crisisnoodopvang naar tijdelijke gemeentelijke opvang

Na de activering van de nationale crisisstructuur in juli 2022 en de eerste inzet van crisisnoodopvang beoogt het kabinet die zo snel mogelijk weer af te bouwen. Het doel is: de crisisnoodopvang omzetten in noodopvang die voldoet aan alle kwaliteitseisen die het COA stelt. Dit lukt niet, ondanks inspanningen van het kabinet. De veiligheidsregio's trekken zich formeel terug per 1 juli 2023.[56] Zij dragen de exploitatie van de crisisnoodopvanglocaties over aan gemeenten, waardoor de resterende crisisnoodopvang verandert in tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO).

2.2.5 Inwerkingtreding van de Spreidingswet

Vanaf de inzet van de eerste noodopvang in augustus 2021 blijft het kabinet permanent op zoek naar nieuwe opvanglocaties. De roep om structurele oplossingen wordt in de loop van de jaren steeds luider. In het voorjaar van 2022 start de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met een verkenning voor een juridisch instrumentarium om gemeenten een wettelijke taak te geven in het beschikbaar stellen van opvanglocaties. Op 1 februari 2024 wordt de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang-voorzieningen, ook wel de Spreidingswet genoemd, van kracht.

De verwachte groei van het aantal minderjarige asielzoekers ten opzichte van 2023 zal zich in 2024 doorzetten, zo schrijft de demissionair staatssecretaris op 28 mei 2024 aan de Tweede Kamer. 'Door gebrek aan opvangplekken worden veel alleenstaande minderjarige vluchtelingen in hotels opgevangen, terwijl dergelijke locaties onvoldoende geschikt zijn voor de opvang van minderjarigen,' merkt de staatssecretaris op.[57] Een uitweg ziet de staatssecretaris niet. 'Tot het moment dat er voldoende structurele opvangplekken voor hen zijn, zet het COA de reeds ingezette maatregelen voort.'

Het Europese Asiel- en migratiepact (Pact on Migration and Asylum) is afgesloten in april 2024. Omgezet in nationale wetgeving is het in werking getreden op 12 juni 2026.[58] Dit Pact omvat een grote hervorming van het Europese migratie- en asielbeleid, waaronder een herziening van de Opvangrichtlijn. Één van de punten die zijn opgenomen in de gewijzigde Opvangrichtlijn is het opstellen van 'crisisplannen' (*'contingency planning'*). Het Pact stelt dat uit de praktijk blijkt dat lidstaten voorbereid moeten zijn op situaties waarin zij geconfronteerd worden met een oneven-redig groot aantal 'verzoekers om internationale bescherming'. Daarom moeten lidstaten plannen ontwikkelen om in dergelijke gevallen zoveel als mogelijk adequate opvang te blijven garanderen, en moet worden gemonitord en beoordeeld of de in de plannen opgenomen maatregelen toereikend zijn.

---

55 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, Brief *'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023, p.7.
56 *Kamerstukken II* 2022-23, 19 637, nr. 3065.
57 *Kamerstukken II* 2023-24, 27 062, nr. 139.
58 Het EU Asiel- en migratiepact is een pakket van nieuwe en herziene regelingen die samen het Europese asielbeleid vormen. Een herziening van de Opvangrichtlijn is onderdeel van dit pakket. Zie ook: Council of the European Union, *EU Pact on Migration and Asylum adopted* (Press Release, 14 May 2024).

In april 2024 is in opdracht van de Landelijke Regietafel de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen geactualiseerd.[59] Aanleiding hiervoor was het (gedeeltelijk) uitblijven van realisatie van een aantal uitgangspunten uit de Uitvoeringsagenda en ontwikkelingen als de aanhoudende druk op het organiseren van asielopvang, opvang voor ontheemden uit Oekraïne, doorlooptijden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de invoering van de Spreidingswet.[60]

Een nieuw kabinet treedt aan op 2 juli 2024. Het kabinet-Schoof creëert een nieuw ministerie: het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M). Niet langer de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, maar de minister van A&M is vanaf dat moment eindverantwoordelijk voor de asielopvang. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet is een aantal afspraken over de asielopvang opgenomen, waaronder de voornemens om de Spreidingswet in te trekken en de opvang te versoberen.[61] Ondertussen blijft de problematiek rondom de noodopvang bestaan. Verschillende kinderrechtenorganisaties trekken aan de bel over het groeiende aantal kinderen dat daar verblijft.[62]

De minister van A&M maakt in november 2024 tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer haar voornemen bekend om vanaf 2027 flink te bezuinigen op de asielopvang. In de Voorjaarsnota van april 2025 krijgt het COA van het Rijk voor 2025 en 2026 wel extra middelen, maar stabiele financiering blijft uit.[63] Het COA laat weten dat het door het uitblijven van stabiele financiering opvanglocaties moet sluiten, en later weer heropenen, wanneer er sprake is van schommelingen in de bezetting. Daardoor blijkt de inzet van noodopvang noodzakelijk.[64]

In april 2025 biedt het kabinet de Contourennota intrekking Spreidingswet ter consultatie aan, waarna partijen als het COA, gemeenten en provincies er op kunnen reageren. In die contourennota beschrijft het kabinet hoe het de asielopvang wil organiseren zonder wettelijke taak voor gemeenten.[65] Dit is een eerste stap in het voornemen van het kabinet om de Spreidingswet in te trekken.

Binnen het kabinet bestaat onenigheid over strengere asielmaatregelen. Als gevolg daarvan trekt de PVV zich op 3 juni 2025 terug uit het kabinet en biedt minister-president Schoof het ontslag van zijn kabinet aan de koning aan. Op 1 juli 2025 moeten gemeenten volgens de Spreidingswet de hen aangewezen opvangplekken gerealiseerd hebben. Op deze datum voldoet circa driekwart van de gemeenten geheel of gedeeltelijk aan deze opgave. 74.500 van de 101.500 plekken uit het verdeelbesluit van de minister zijn op dat moment gerealiseerd. Wel is ongeveer de helft van de opvangplekken nog noodopvang.[66]

---

59 Landelijke Regietafel, *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*, 3 april 2024.
60 Ministerie Justitie en Veiligheid, *Nota - Actualisering Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, Kwaliteitskader gemeentelijke opvang en Beleidsregel Verdeelbesluit*, 17 mei 2024.
61 Rijksoverheid, *Regeerprogramma – uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024.
62 Kinderrechtencollectief, *65% meer kinderen in noodopvang is onacceptabel*, 22 oktober 2024.
63 *Kamerstukken II*, 2024/25, 36 725, nr. 1, p.20.
64 Centraal Orgaan opvang asielzoekers [COA], *Voorjaarsnota: Kabinet blijft kostbare pleisters plakken*, 18 april 2025, https://www.coa.nl/nl/nieuws/voorjaarsnota-kabinet-blijft-kostbare-pleisters-plakken [laatst geraadpleegd 16 april 2026].
65 Ministerie van Asiel en Migratie, *Contourennota intrekking Spreidingswet*, 14 april 2025.
66 COA, *Betere spreiding en meer gemeenten met opvang dankzij Spreidingswet*, Geplaatst op 1 juli 2025 en aangepast op 17 juli 2025, https://www.coa.nl/nl/nieuws/betere-spreiding-en-meer-gemeenten-met-opvang-dankzij-de-spreidingswet [laatst geraadpleegd op 16 april 2026].

De Inspectie JenV stuurt op 17 juli 2025 opnieuw een brief aan het ministerie van A&M. Ook deze brief wordt medeondertekend door de IGJ en de Inspectie van het Onderwijs. De inspecties wijzen erop dat zij samen met maatschappelijke organisaties al lange tijd aandacht vragen voor de zorgelijke situatie waarin veel kinderen in de noodopvang verblijven. De inspecties constateren dat 'ondanks een aantal verbeteringen en de variatie in kwaliteit van noodopvanglocaties – de veiligheid en het welzijn van kinderen in de noodopvang nog steeds onvoldoende zijn gewaarborgd.' Ook hebben ze 'zorgen dat tot dusver genomen maatregelen onvoldoende waarborgen dat de afhankelijkheid van noodopvang wordt afgebouwd.' [67]

2.3 Structurele inzet van noodopvang

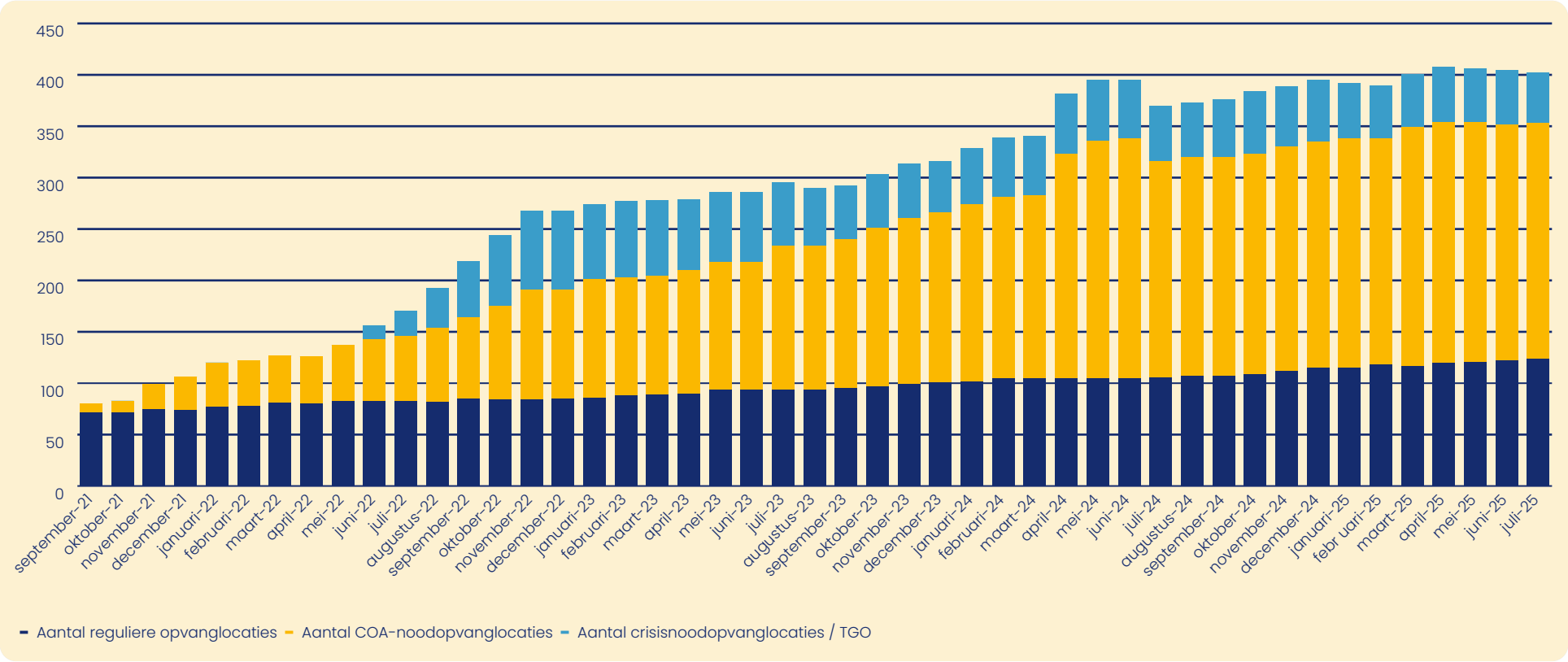
In paragraaf 2.2 is beschreven dat vanaf 2021 noodopvang structureel wordt ingezet om de schaarste aan opvangplekken in de asielketen het hoofd te bieden. In deze paragraaf tonen we aan de hand van twee grafieken en een tabel hoe noodopvang een structureel onderdeel is geworden van het asielopvangstelsel. De eerste grafiek geeft de ontwikkeling weer van het aandeel noodopvanglocaties ten opzichte van reguliere opvanglocaties. De tweede grafiek toont de openingsduur van noodopvanglocaties. De tabel brengt aan de hand van de verblijfsduur van kinderen op deze noodopvanglocaties in beeld in hoeverre noodopvang wordt ingezet voor langdurig verblijf.

Uit figuur 5 blijkt dat het aantal noodopvanglocaties vanaf 2021 gestaag is gegroeid. Hieruit volgt dat noodopvang sindsdien permanent en in steeds grotere mate is ingezet. Daardoor is het aandeel noodopvanglocaties ten opzichte van het aandeel reguliere asielopvang groter geworden. In ongeveer vier jaar tijd groeide de noodopvang tot 229 COA-noodopvanglocaties en 49 zogenaamde TGO's (gemeentelijke opvanglocaties) in juli 2025. In die maand waren er 124 reguliere opvanglocaties. Ongeveer de helft van alle asielzoekers werd in 2025 opgevangen op een noodopvanglocatie. Op 1 juli 2025 verbleven er ongeveer 17.000 kinderen in de asielopvang, waarvan 6.900 kinderen op noodopvanglocaties.[68]

---

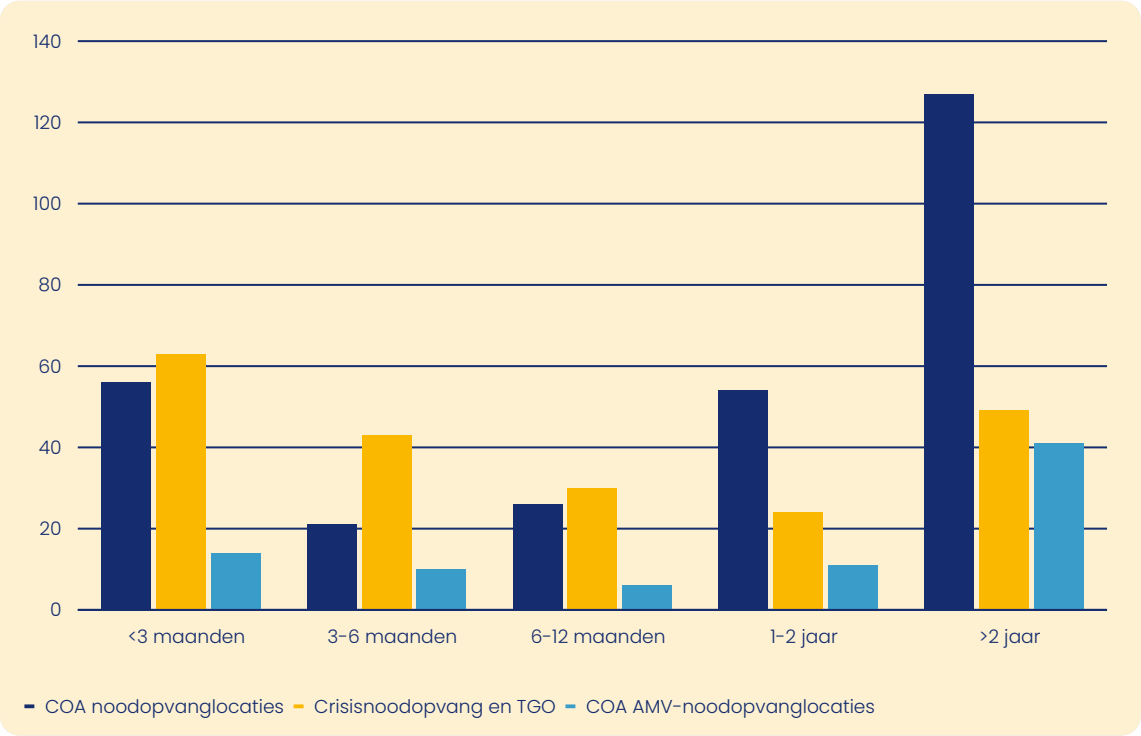
67 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.

68 Het aantal kinderen in de noodopvang in de afgelopen jaren is weergegeven in figuur 3 in paragraaf 1.1.



Figuur 5: Aantal opvanglocaties in de afgelopen periode (bron: COA).

Noodopvanglocaties zijn bedoeld als tijdelijke opvang-voorzieningen. Ze sluiten als de tijdelijke vergunning van een gemeente is verstreken of als de contracten voor gebruik van een pand of terrein aflopen, eventueel nadat de openingsduur een of meerdere keren verlengd is. In figuur 6 is de openingsduur weergegeven van de sinds 2021 ingezette opvanglocaties. De figuur laat zien dat noodopvanglocaties in de praktijk vaak langer dan twee jaar openblijven.



Figuur 6: Aantal noodopvanglocaties met bepaalde duur van gebruik (in periode van start noodopvang in 2021 tot juli 2025) (bron: COA).[69]

Door de structurele inzet van noodopvang wonen veel kinderen voor langere tijd in een of meerdere noodopvanglocaties. Tabel 1 laat zien hoelang kinderen in totaal in de noodopvang verblijven of hebben verbleven. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen kinderen die al uit de opvang zijn 'gestroomd' en de kinderen die op 1 juli 2025 nog in de asielopvang zaten. Hoewel noodopvang in principe bedoeld is voor tijdelijk verblijf, volgt uit de tabel dat ongeveer 4.200 kinderen in gezinsverband en ongeveer 2.100 alleenstaande kinderen langer dan 1 jaar in een (of meerdere) noodopvanglocaties verblijven of hebben verbleven (peildatum 1 juli 2025). Omdat het aantal noodopvanglocaties in verhouding tot de reguliere azc's groot is, verhuizen kinderen regelmatig van de ene noodopvanglocatie naar de andere.

69 Voor de noodopvanglocaties die op peildatum juli 2025 open waren, is uitgegaan van de geplande openingsduur op dat moment.

Tabel 1: Verblijftijd van individuele kinderen in de noodopvang in de periode tussen start noodopvang 2021 tot 1 juli 2025[70] (bron: COA).

	Uitgestroomd in jaar	Aantal kinderen X tijd in noodopvang					
		<1 maand	1-3 maanden	3-6 maanden	6-12 maanden	1-2 jaar	>2 jaar
kind in gezin	2021	226	156	62	63	12	2
	2022	616	768	661	549	167	17
	2023	1655	1086	988	696	270	29
	2024	945	1152	963	604	125	6
	2025 (tot juli)	201	490	299	58	16	3
	Totaal	**3643**	**3652**	**2973**	**1970**	**590**	**57**
amv	2021	26	16	0	1	0	0
	2022	169	195	96	88	112	13
	2023	118	102	92	111	220	7
	2024	43	67	74	77	125	2
	2025 (tot juli)	5	8	12	13	20	0
	Totaal	**361**	**388**	**274**	**290**	**477**	**22**
kind in gezin	Niet uitgestroomd op 1 juli 2025	1604	1268	1230	2308	1890	1701
amv	Niet uitgestroomd op 1 juli 2025	654	819	616	546	849	751

70 Als een kind in meerdere noodopvanglocaties verbleef, is de duur in de verschillende noodopvanglocaties bij elkaar opgeteld.

3 De veiligheidsrisico's voor kinderen in de noodopvang

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe de noodopvang functioneert als onderdeel van het asielopvangsysteem. In dit hoofdstuk gaan we in op de veiligheidsrisico's waaraan kinderen in de noodopvang worden blootgesteld. Daarbij gaat het, zoals in paragraaf 1.2 vermeld, om de aanwezigheid van risico's op fysieke en mentale schade die erkend wordt door betrokken partijen en deskundigen.[71]

In paragraaf 3.1 introduceert de Onderzoeksraad voor Veiligheid zes relevante risicogebieden.[72] Paragraaf 3.2 beschrijft welke risico's – of mogelijke veiligheidstekorten – we op deze zes risicogebieden zijn tegengekomen tijdens onze bezoeken aan verschillende noodopvanglocaties in Nederland. Deze kwalitatieve data, opgehaald uit gesprekken met kinderen, ouders, voogden en locatiemedewerkers, combineren we waar mogelijk met kwantitatieve gegevens afkomstig van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en datacentrum (WODC)[73], en met inzichten uit eerder gepubliceerde onderzoeken.[74] Het perspectief van het kind komt expliciet aan bod in de vorm van verhalen, citaten en foto's die kinderen zelf hebben gemaakt tijdens het photovoice-project.[75] In paragraaf 3.3 wordt de specifieke situatie van alleenstaande minderjarigen in de noodopvang toegelicht. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) (hierna 'alleenstaande kinderen' genoemd) gelden enkele specifieke veiligheidsrisico's die voortkomen uit hun kwetsbare sociale en juridische positie. Omdat een ouder of wettelijk vertegenwoordiger ontbreekt, hebben deze kinderen recht op passende voogdij, juridische bescherming en pedagogische begeleiding.

In paragraaf 3.4 worden de geconstateerde veiligheidstekorten nader geduid. Dan zal duidelijk worden dat in de geselecteerde casussen, die illustratief zijn voor de bredere veiligheidsproblematiek in de asielnoodopvang, sprake is van een 'opeenstapeling van veiligheidstekorten'. Juist deze opeenstapeling, in combinatie met het langdurige verblijf van kinderen in de noodopvang, maakt de situatie structureel onveilig.

---

71 Zie bijlage C met de lijst van rapportages die zijn meegenomen in de review door de Onderzoeksraad.
72 Voor een uitgebreid toelichting wordt op de zes risicogebieden wordt verwezen naar de uitwerking in het referentiekader in bijlage D.1.
73 Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording van de gebruikte kwantitatieve data.
74 Zie bijlage C met de lijst van rapportages die zijn meegenomen in de review door de Onderzoeksraad.
75 Zie paragraaf 1.4 en bijlage A met de onderzoeksverantwoording, waarin het photovoice-project wordt uitgelegd.

3.1 Zes risicogebieden

Zoals in paragraaf 1.2 vermeld, definieert de Onderzoeksraad veilige opvang voor kinderen als een omgeving waarin risico's op fysieke en mentale schade worden beheerst, zowel op de korte als op de lange termijn. Als deze risico's niet worden beheerst, is er volgens de Onderzoeksraad sprake van een veiligheidstekort.

De Onderzoeksraad is van mening dat kinderen die langere tijd in de noodopvang verblijven hier alleen veilig kunnen opgroeien als er sprake is van gezonde en stabiele leefomstandigheden. Om deze veilige leefomgeving te kunnen bieden, moeten de risico's in de noodopvanglocaties zodanig beheerst worden dat ze (ten minste) voldoen aan de eisen die worden gesteld in de Europese Opvangrichtlijn (hierna 'de Opvangrichtlijn').[76] Ook moeten de leefomstandigheden in noodopvanglocaties de rechten van kinderen waarborgen, zoals die zijn vastgelegd in het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna 'het Kinderrechtenverdrag') en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).[77]

Na een review van zestig bronnen (eerder gepubliceerde onderzoeken, rapporten, wetenschappelijke literatuur), in combinatie met inzichten opgedaan tijdens onze locatiebezoeken, hebben we zes risicogebieden geïdentificeerd. Zij zijn, in onderlinge samenhang, bepalend voor de veiligheid voor kinderen in de noodopvang. Deze risicogebieden zijn:

- **Huisvesting**
  Kinderen hebben recht op een adequate levensstandaard die de menselijke waardigheid waarborgt. Dit recht, verankerd in de Opvangrichtlijn en omgezet in concrete normen in het richtsnoer van het Europese Asielagentschap (het EASO-richtsnoer)[78], betreft onder meer de kwaliteit van huisvesting, inclusief hygiëne, brandveiligheid en de beschikbaarheid van speel- en ontspanningsruimte. In noodopvanglocaties betekent dit concreet dat kinderen in een schone en fysiek veilige woonomgeving verblijven.
- **Autonomie en privacy**
  Het Kinderrechtenverdrag heeft bijzondere aandacht voor de autonomie, de zelfbeschikking en de privacy van kinderen.[79] Kinderen en hun gezinsleden moeten een redelijke mate van controle en zeggenschap kunnen behouden over het inrichten van hun dagritme en (gezins)leven. Een dergelijke vorm van autonomie draagt bij aan de ontwikkeling van hun zelfvertrouwen, eigenwaarde en veerkracht. Daarnaast hebben kinderen recht op privacy. Geen enkel kind mag structureel worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven.[80]

---

76 De Europese Opvangrichtlijn 2013/33 is van toepassing op burgers uit derde landen en staatlozen die een verzoek hebben ingediend om internationale bescherming op het grondgebied van een EU-lidstaat. De Opvangrichtlijn kent specifieke voorschriften met betrekking tot kinderen, die zijn omgezet in bindende nationale wetgeving. De huidige Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33), wordt met ingang van 12 juni 2026 ingetrokken en vervangen door de herziene Opvangrichtlijn, Richtlijn 2024/1346.

77 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verankert onder andere het recht op eerbieding van het privé, familie- en gezinsleven (artikel 8) en het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 5).

78 De Opvangrichtlijn is tevens omgezet in basisnormen via het EASO-richtsnoer van het Europees Asielagentschap (EUAA, voormalig EASO). Bron: European Asylum Support Office. EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren. September 2016.

79 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 12) erkent het recht van kinderen om hun mening te uiten in alle aangelegenheden die hen betreffen.

80 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 16) waarborgt het recht van elk kind op privacy. Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verankert het recht op eerbieding van het privé, familie- en gezinsleven (artikel 8).

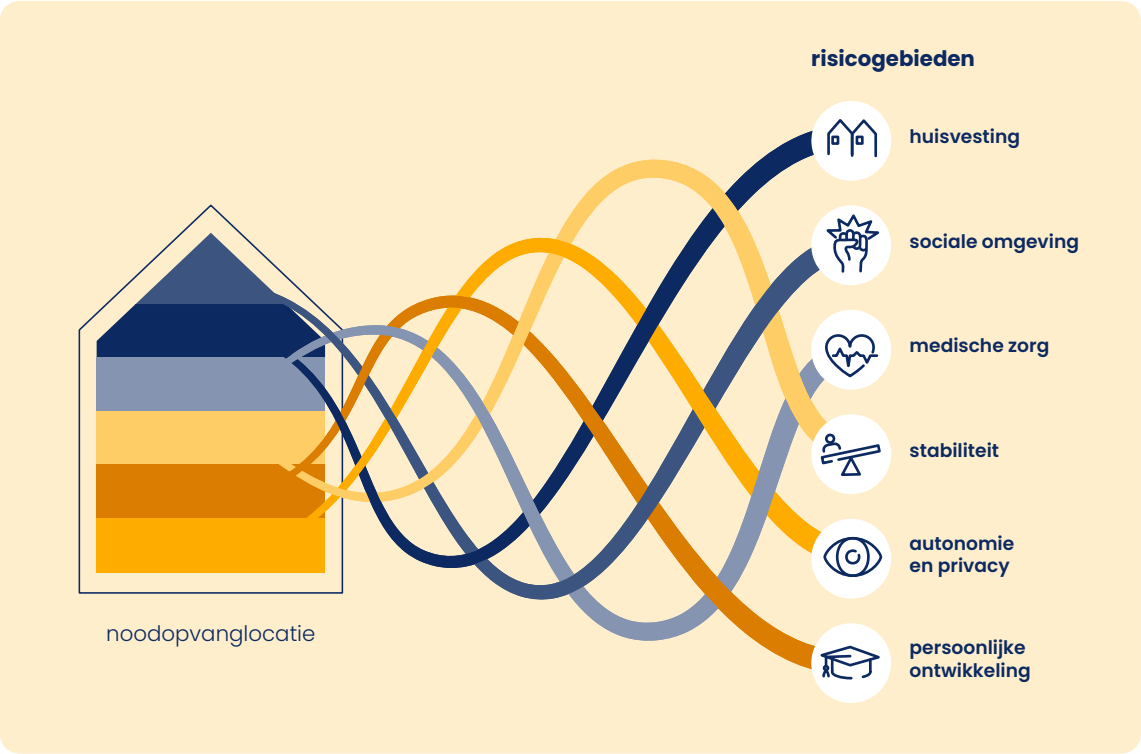
- **Sociale omgeving**
  Het Kinderrechtenverdrag verplicht staten om alle passende maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen vormen van lichamelijk of geestelijk geweld.[81] Betrokken overheidspartijen dienen zich maximaal in te spannen[82] om kinderen in de noodopvang te beschermen tegen blootstelling aan (de dreiging van) fysiek geweld, seksueel grensoverschrijdend gedrag en misbruik, inclusief de dreiging daarvan. Daarnaast moet de noodopvang een omgeving creëren waarin kinderen zich sociaal veilig voelen.[83]
- **Persoonlijke ontwikkeling**
  Kinderen hebben recht op onderwijs en op voorzieningen en faciliteiten waardoor zij zich kunnen ontwikkelen en ontplooien. Het Kinderrechtenverdrag verankert het fundamentele recht van elk kind op beschikbaar, toegankelijk en passend onderwijs.[84] Ook de Europese Opvangrichtlijn onderstreept dit recht door te bepalen dat kinderen zo snel mogelijk, na aankomst, toegang moeten krijgen tot het reguliere onderwijssysteem. Hiervoor gold een maximale termijn van drie maanden, maar met het van kracht worden van de herziene Opvangrichtlijn op 12 juni 2026 is deze maximale termijn teruggebracht tot twee maanden.[85] Daarnaast dienen aan kinderen recreatieve activiteiten[86] en begeleiding[87] te worden aangeboden. Die zijn cruciaal voor hun mentale veiligheid in de opvang, maar ook voor hun sociaal-emotionele ontwikkeling op de lange termijn.
- **Medische zorg**
  Volgens het Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind in Nederland recht op een zo goed mogelijke gezondheid en op de best mogelijke gezondheidszorg.[88] De Opvangrichtlijn bepaalt dat kinderen, vanaf het moment waarop hun asielaanvraag is ingediend, toegang moeten hebben tot medische zorg en de noodzakelijke behandelingen.[89] Kinderen op elke opvanglocatie hebben recht op toegang tot laagdrempelige, kindgerichte en adequate medische zorg voor hun fysieke en mentale gezondheid.[90]
- **Stabiliteit**
  Zowel het Kinderrechtenverdrag als de Opvangrichtlijn benadrukken het belang van stabiliteit en continuïteit in de leefwereld van kinderen. Verhuizingen moeten tot een

---

81 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 19) verplicht staten om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld, mishandeling en verwaarlozing.
82 Het gaat hier om een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting. De Onderzoeksraad stelt dat risico's op geweld nooit helemaal geheel weggenomen kunnen worden, maar dat de overheid zich voldoende moet inzetten om deze te beperken.
83 Een sociaal veilige omgeving is een omgeving zonder dreiging van geweld of confrontatie met geweld. Het gaat daarbij om het ongewenst gedrag door mensen dat tot fysieke onveiligheid of onveiligheidsgevoelens (mentale onveiligheid) leidt.
84 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 28) waarborgt het recht op onderwijs voor elk kind.
85 De herziene Opvangrichtlijn (Richtlijn 2024/1346/EU, artikel 16) geeft aan dat kinderen die asiel aanvragen, recht hebben op onderwijs 'onder vergelijkbare omstandigheden' als de lidstaten dat bieden aan hun eigen burgers. Met het van kracht worden van de herziene opvangrichtlijn op 12 juni 2026 is de bepaling met betrekking tot toegang tot onderwijs verkort van uiterlijk binnen drie maanden, naar uiterlijk binnen twee maanden vanaf de datum waarop het asielverzoek is ingediend, rekening houdend met schoolvakanties.
86 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 31) erkent het recht van kinderen op rust, vrije tijd en deelname aan recreatieve activiteiten. De Opvangrichtlijn (artikel 23) verplicht de lidstaten minderjarige asielzoekers een levensstandaard te bieden 'die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling'. Zij moeten kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten die passen bij hun leeftijd, en aan activiteiten in de open lucht.
87 De Opvangrichtlijn (artikel 24) schrijft voor dat alleenstaande kinderen zo snel als mogelijk moeten worden bijgestaan door een vertegenwoordiger die deskundig is en die handelt vanuit van het belang van het kind.
88 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 24) stelt dat elk kind heeft recht op de best mogelijke gezondheid en op gezondheidszorgvoorzieningen.
89 De Opvangrichtlijn (artikel 19) verplichten staten om adequate gezondheidszorg te bieden aan kinderen, inclusief psychologische ondersteuning.
90 Het recht op mentale gezondheidszorg wordt in de hervormde Opvangrichtlijn expliciet benadrukt (artikel 19)., zie Opvangrichtlijn 2024/1346/EU.

minimum worden beperkt ten behoeve van continuïteit in de zorg, de opvoeding en het onderwijs.[91] Besluiten over overplaatsingen of wijziging van opvanglocatie moeten daarom altijd zorgvuldig worden afgewogen, waarbij het belang van het kind centraal staat en moet worden meegenomen in het besluitvormingsproces.[92]

In figuur 7 zijn deze risicogebieden visueel weergegeven.



Figuur 7: Model van veiligheid met zes risicogebieden (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

In elk van de risicogebieden bestaat de mogelijkheid dat risico's niet worden beheerst. Elk onvoldoende beheerst risico kan een veiligheidstekort veroorzaken. Bijvoorbeeld: in het risicogebied persoonlijke ontwikkeling bestaat het risico dat kinderen langer dan drie maanden niet naar school kunnen gaan. Als dit risico niet wordt beheerst, en kinderen daadwerkelijk niet naar school gaan, is er sprake van een veiligheidstekort.

Het model laat tegelijkertijd zien hoe zes risicogebieden elkaar kunnen beïnvloeden. Bijvoorbeeld: in het risicogebied 'stabiliteit' bestaat het risico op veel verhuizingen, wat in het risicogebied 'persoonlijke ontwikkeling' het risico verhoogt dat kinderen langer dan drie manden niet naar school gaan. Elk risico kan op zich al een veiligheidstekort opleveren, maar het is vooral de opeenstapeling van deze tekorten waardoor kinderen in een onveilige situatie leven. In het dagelijks leven van kinderen stapelen deze tekorten zich op en versterken ze elkaar. Deze 'opeenstapeling' is meer dan de som der delen; de veiligheidsrisico's worden erdoor geïntensiveerd.

Daar komt bij dat de impact van deze veiligheidsrisico's moeten worden gezien door de bril van langdurig verblijf. Zoals tabel 1 in paragraaf 2.3 toont, worden noodopvanglocaties niet slechts ingezet voor kortdurend verblijf; kinderen verblijven er structureel voor langdurige periodes. De impact van blootstelling aan veiligheidsrisico's neemt toe naarmate kinderen er langer aan worden blootgesteld. In paragraaf 3.4 illustreren we hoe deze opeenstapeling en het langdurige verblijf doorwerken in het dagelijks leven van kinderen in de noodopvang.

91 Het Kinderrechtenverdrag waarborgt het recht van minderjarige vluchtelingen op continuïteit in zorg en opvoeding (artikel 22). In het verdrag is tevens vastgelegd dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om de rechten van kinderen te waarborgen als ouders niet in staat zijn dat te doen (artikel 5).

92 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 3) bepaalt dat bij alle maatregelen die kinderen betreffen de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen, ongeacht de vraag welke partij die maatregelen neemt. Ook in de Opvangrichtlijn (artikel 23, lid 1) is vastgelegd dat de lidstaten zich bij de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn die betrekking hebben op minderjarigen primair laten leiden door het belang van het kind.

3.2 Risico's in de noodopvang

Aan de hand van casuïstiek beschrijft deze paragraaf hoe de risico's binnen de zes risicogebieden zich manifesteren in de dagelijkse werkelijkheid van kinderen in de noodopvang. Wij gaan zowel in op de situatie van kinderen die in gezinsverband in de opvang verblijven als op de situatie van alleenstaande kinderen die op COA-noodopvanglocaties verblijven (alleenstaande kinderen tussen de 15 en 18 jaar oud).

Toelichting bij de casuïstiek

De casussen, foto's en citaten in dit hoofdstuk komen uit het photovoice-project dat de Onderzoeksraad op zeven noodopvanglocaties heeft uitgevoerd. Photovoice is een participatieve onderzoeksmethode waarbij kinderen foto's maken van hun leefwereld, en hier vervolgens in groepsverband over in gesprek gaan met de onderzoekers. De kinderen die aan het woord komen, spraken tijdens de gesprekken in de meeste gevallen hun moedertaal. De casussen geven hun persoonlijke ervaringen weer. Ter bescherming van de privacy van deze kinderen is gebruik gemaakt van pseudoniemen. Omwille van de leesbaarheid zijn de verhalen waar nodig taalkundig gecorrigeerd en/of geparafraseerd.

Voor een toelichting op de casusselectie: zie de onderzoeksverantwoording in bijlage A



Figuur 8: Foto: deelnemers aan een photovoice-sessie (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

3.2.1 Huisvesting

Wonen op een schip

Idris & Omar

Idris (12 jaar) en Omar (13 jaar) wonen met hun twee jongere broertjes en hun beide ouders op een groot schip dat al jaren wordt ingezet als noodopvanglocatie. Er verblijven ongeveer vijftienhonderd mensen. De hutten zijn erg smal en slechts geschikt voor twee personen. Er kunnen alleen bedden staan. Er is een uitklaptafel, maar geen ruimte om een stoel te plaatsen. Het gezin waar Idris en Omar deel van uitmaken verblijft noodgedwongen verspreid over drie verschillende kamers, allemaal op dezelfde gang.

> ‘De kamer van onze moeder heeft wel een raam, maar dat kan niet open, dus er is nooit frisse lucht.’

Omar vertelt: ‘mijn moeder slaapt met mijn jongste broertje, die is drie jaar oud. Mijn vader slaapt met ons andere broertje van zeven jaar oud. Ik en Idris slapen alleen op een kamer. Soms proberen wij toch bij onze moeder te slapen, allemaal op één kamer.’ Idris vult aan: ‘de meeste kamers hier hebben geen raam, geen daglicht. De kamer van onze moeder heeft wel een raam maar dat kan niet open, dus er is nooit frisse lucht’.







Figuur 9 (linksboven): Kamer op een schip met een raam dat niet open kan (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).
Figuur 10 (rechtsboven): Kamer op een schip zonder raam (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).
Figuur 11 (rechtsonder): Kamer op een schip zonder raam (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Idris en Omar zijn twee van de vele kinderen die de Onderzoeksraad heeft gesproken die langdurig werden opgevangen op grootschalige passagiersschepen. Het COA en gemeenten zetten naast schepen ook gebouwen in als noodopvanglocatie, zoals leegstaande kantoorpanden, sport- of evenementenhallen en hotels. Daarnaast kunnen tenten en tijdelijke mobiele units worden ingezet voor noodopvang. In een poging om ruimtes voor langere tijd bewoonbaar te maken voor grotere groepen mensen, worden vaak aanpassingen gedaan. Zo bezocht de Onderzoekraad noodopvanglocaties waar in grote hallen kamers waren gecreëerd door middel van dunne schotten. Ondanks dergelijke aanpassingen constateert de Onderzoeksraad dat de fysieke omstandigheden op de bezochte locaties niet geschikt zijn om kinderen langdurig te laten wonen en opgroeien.

Gevaren in de fysieke omgeving

De locatie van de noodopvang en de fysieke eigenschappen van de omgeving kunnen voor kinderen risico's met zich meebrengen. De Onderzoeksraad bezocht onder andere noodopvang op schepen, waar open water een risico vormde voor kinderen vanwege verdrinkingsgevaar. Andere locaties hadden geen veilige mogelijkheden om buiten te spelen en lagen vlak naast een drukke autoweg. In sommige gebouwen vormden gevaarlijke trappen en slecht afsluitbare buitenruimtes een risico. Tijdens de locatiebezoeken sprak de Onderzoeksraad ouders die aangaven dat zij hun kinderen, vanwege dergelijke risico's, op de gezinskamer hielden.

Samir (17 jaar), alleenstaand kind:

> 'Er zitten tralies voor de ramen. Het raam kan ook niet open. Elke dag als ik de tralies zie, denk ik: waar ben ik? De tralies alleen al, wat heb ik gedaan om dat te verdienen?'



Figuur 12: Raam met tralies in een amv-noodopvanglocaties (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Ook inspectiediensten[93], de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman[94] en VluchtelingenWerk Nederland[95] hebben de afgelopen jaren expliciet gewezen op de risico's van het huisvesten van kinderen op schepen en in omgebouwde kantoorpanden, leegstaande hotels en sport- en evenement-hallen. In hun aanbevelingen stelden deze partijen dat kinderen niet meer zouden moeten worden opgevangen op de meest onveilige locaties, zoals op schepen of in grote hallen. Het COA vindt schepen geen geschikte opvanglocatie voor kinderen. In de praktijk vangt het COA daar toch kinderen op. Volgens het COA verbleven er in maart 2025 505 kinderen op schepen,[96] zoals de casus van Idris, Omar en hun broertjes illustreert (zie ook paragraaf 4.1.3).

Het COA en gemeenten zijn zich bewust van dergelijke veiligheidsrisico's. Zij proberen hier onder andere op in te spelen door kinderen zwemles aan te bieden en voorlichting te geven over de gevaren van brand, verkeer en open water. In het voorjaar van 2025 zette het COA een enquête uit bij alle azc's en noodopvanglocaties waar kinderen verbleven om zicht te krijgen op de leef- en verblijfsomstandigheden.[97] Een analyse van de data uit de enquête door de Onderzoeksraad[98] toont dat op veel noodopvanglocaties voor alleenstaande kinderen (89%) voorlichting wordt verzorgd over veiligheid. Slechts op één locatie wordt geen enkele vorm van voorlichting verzorgd. Voor kinderen op reguliere locaties is de voorlichting gebrekkiger; op 42% van de locaties wordt helemaal geen voorlichting gegeven, en slechts op 13% van de locaties wordt voorlichting gegeven over alle drie de bovengenoemde punten.



Figuur 13: De schotten in deze noodopvang zijn niet stevig. Verschillende ouders en kinderen vertellen tijdens gesprekken met de Onderzoeksraad dat deze schotten zijn omgevallen tijdens het spel van enkele kinderen (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

93 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022; Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang', 19 april 2023; Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.
94 Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensenrechten en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023.
95 VluchtelingenWerk Nederland, *Tweede QuickScan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers*, maart 2022; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en Vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023.
96 Het aantal kinderen op schepen is opgevraagd bij het COA.
97 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474. Zie ook: COA, *Infographic - Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA*, september 2025.
98 Zie bijlage F waarin een methodologische verantwoording is opgenomen van het gebruik van data uit de enquête uitgevoerd door COA.

Kamers voldoen niet aan de eisen

De Onderzoekraad zag in verschillende noodopvanglocaties privékamers met tekortkomingen. Hoewel de Opvangrichtlijn voorschrijft dat gezinnen niet mogen worden opgesplitst[99] en dat kinderen toegang moeten hebben tot een afsluitbare kamer waar zij met hun gezinsleden kunnen overnachten, laat de casus van Idris en Omar zien dat gezinsleden in een noodopvang met zeer kleine kamers toch worden gescheiden. Privékamers voldeden wat betreft oppervlakte vaak niet aan de Europese minimumnormen (minimaal vier vierkante meter per persoon).[100] Kamers hadden bijvoorbeeld geen natuurlijk licht, geen raam, geen plafond (kamers tussen schotten), geen afsluitbare deur of slechte ventilatie. Naast de standaard aanwezige (stapel)bedden en lockers boden de kamers in de door de Onderzoeksraad bezochte locaties niet altijd ruimte voor meubilair of persoonlijke bezittingen, of waren eigen bezittingen vanwege brandveiligheid niet toegestaan.

Dergelijke inbreuken op Europese minimumnormen[101] zijn al eerder geconstateerd, bijvoorbeeld door VluchtelingenWerk Nederland.[102] Uit data verkregen via het COA blijkt dat op 14 procent van de nood-opvanglocaties kinderen en hun gezinsleden geen afgesloten privéruimte hadden om samen te overnachten.[103] Dit ging in totaal om 785 kinderen.



Figuur 14: Hotelkamer voor vier bewoners: vader, moeder, dochter (4 jaar), en neef (15 jaar). Dit is een slaapkamer, badkamer, woonkamer en studiekamer ineen (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

99 De Opvangrichtlijn (artikel 12) verplicht lidstaten de 'eenheid van gezin' te waarborgen.
100 Deze basisnormen zijn gebaseerd op de Europese Opvangrichtlijn (2013) en de interpretatie daarvan via het EASO-richtsnoer van het Europees Asielagentschap (EUAA, voormalig EASO). Bron: Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA, voormalig EASO). Het EASO-richtsnoer voor opvangvoorzieningen: operationele normen en indicatoren. 2018.
101 Het gaat hier om minimumeisen gebaseerd op de Europese Opvangrichtlijn (2013) en de interpretatie daarvan via het EASO-richtsnoer van het Europees Asielagentschap (EUAA, voormalig EASO).
102 VluchtelingenWerk. *Gevlucht en vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023.
103 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data naar aanleiding van een door het COA uitgevoerd enquête. Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording.

Wonen in een hotelkamer

Emin & Sinan

Emin (12 jaar) en zijn broer **Sinan (13 jaar)** verblijven met hun ouders in een hotel dat in gebruik is als noodopvang. Tijdens de photovoice-workshop vertellen de broers dat er binnen weinig speelruimte is in het hotel, en ook de buitenruimte is beperkt. Naast de ingang van het hotel staat een picknickbank, die de jongens voor de workshop fotograferen. Sinan: 'Dit is de enige plek buiten, maar de mannen staan daar altijd te roken. Wij zouden ook graag een plek hebben om buiten te zitten'.

> 'Dit is de enige plek buiten, maar de mannen staan daar altijd te roken. Wij zouden ook graag een plek hebben om buiten te zitten.'



Figuur 15: Een picknickbank bij de ingang van een noodopvanglocatie in een hotel (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Ruimtegebrek

Door het tekort aan opvangplaatsen, zo blijkt uit gesprekken met COA-professionals, worden in nieuw te openen noodopvanglocaties meer mensen geplaatst dan het geval zou zijn in een reguliere locatie. De hoge bezetting leidt tot onvoldoende privacy, druk op sanitaire voorzieningen, veel geluidsoverlast en een tekort aan gemeenschappelijke ruimtes waar kinderen ongestoord kunnen rusten, spelen of huiswerk maken. De beperkte ruimtes die beschikbaar zijn voor ontspanning, spel en huiswerk moeten kinderen delen met volwassen medebewoners. Tijdens de locatiebezoeken trof de Onderzoeksraad kinderen aan die speelden in gangen of op trappen.

Uit data die het COA in het voorjaar van 2025 verzamelde, blijkt dat 24 procent van de noodopvanglocaties waar kinderen in gezinsverband verblijven niet beschikte over een geschikte binnenruimte waar kinderen kunnen spelen. Dat treft 1.170 kinderen.[104] Van de noodopvanglocaties waar alleenstaande kinderen wonen, heeft 17 procent geen geschikte binnenruimte. Dat treft 148 kinderen.

Daarnaast hebben in totaal 811 kinderen in de noodopvang (kinderen in gezinsverband en alleenstaande kinderen) geen mogelijkheid om buiten te spelen. Zij wonen bijvoorbeeld in hotels gelegen in een stadscentrum of aan de snelweg. Het gaat om 23 procent van de locaties waar kinderen in gezinsverband leven, en 19 procent van de noodopvanglocaties voor alleenstaande kinderen.

104 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data naar aanleiding van een door het COA uitgevoerd enquête. Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording.

Gebrekkige hygiëne

Maysoen

Net als veel andere voorzieningen in de noodopvang is het sanitair niet ontworpen voor langdurig en intensief gebruik. Tijdens gesprekken op verschillende locaties geven zowel ouders als kinderen aan dat het onderhoud tekortschiet en dat de sanitaire voorzieningen vaak onhygiënisch zijn. Ouders geven aan dat zij telkens het toilet moeten schoonmaken voordat hun kind er gebruik van kan maken. Voor jonge kinderen kan het lastig zijn om te wachten totdat het toilet schoon is.

> ‘Zoveel mensen laten het toilet vies achter. Mijn broertje weigert zijn tanden te poetsen, hij moet ervan walgen.’

Meerdere kinderen hebben foto’s gemaakt om de onhygiënische omstandigheden in de opvang vast te leggen. **Maysoen (15 jaar)** vertelt bij de foto: ‘Zoveel mensen laten het toilet vies achter. Mijn broertje is acht jaar oud en hij weigert zijn tanden te poetsen, hij moet ervan walgen’.



Figuur 16: Onhygiënisch gedeeld toilet (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).



Figuur 17: Afval in de gemeenschappelijke keuken (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).



Figuur 18: Onhygiënische gedeelde sanitaire voorzieningen, geplaatst in een evenementenhal (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Hygiëne en sanitaire voorzieningen voldoen niet

De hygiëne in noodopvanglocaties met gedeelde sanitaire voorzieningen schiet naar het oordeel van de Onderzoeksraad structureel tekort. Net als de meeste voorzieningen in de noodopvang is het sanitair niet geschikt voor intensief gebruik gedurende een langere periode. In gesprekken op meerdere locaties geven ouders en kinderen aan dat er sprake is van gebrekkig onderhoud en onhygiënische voorzieningen. Zo vertellen zij dat toiletten en douches vaak ‘vies’ of defect zijn, ondanks het feit dat bewoners vertellen zelf ook hun handen uit de mouwen te steken om hun leefomgeving schoon te houden. Waar bewoners eigen sanitaire voorzieningen hebben, zijn hygiënestandaarden vaak hoger. Die voorzieningen worden als ‘schoon’, toegankelijk en comfortabel ervaren, zowel door kinderen als door ouders die wij spraken.

In noodopvang die gevestigd is in kantoorpanden en hallen zijn vaak extra toiletten geïnstalleerd. Soms ook buiten, waardoor ze met name voor jonge kinderen en moeders met baby’s minder goed toegankelijk zijn. Zowel kinderen als ouders die wonen in dergelijke locaties vertellen dat zij de sanitaire voorzieningen ervaren als onveilig, omdat ze onvoldoende privacy bieden. Kinderen maken duidelijk dat zij vooral ’s nachts niet alleen naar het toilet durven, wanneer dat zich buiten of op grote afstand van de privékamers bevindt. Ouders stellen dat zij hun kinderen altijd proberen te begeleiden.

Met kleuters naar het toilet

Met name moeders met baby's en peuters, zwangere vrouwen en kinderen met een medische problematiek ervaren de belemmeringen van vies en ontoereikend sanitair. Een moeder vertelt dat haar kindje van vier jaar niet in staat was om naar het grote toilet te gaan, omdat de toiletten op de verdieping waar ze woonde nat en vies waren. Dit probleem werd urgenter omdat de kleuter naar de basisschool zou gaan en daarop voorbereid moet worden. Ze moest met haar kleuter steeds de trap op naar een schoon toilet op een andere verdieping. Een moeder op een andere locatie vertelt dat haar zoontje van zeven jaar vanwege de onhygiënische omstandigheden weigerde zijn tanden te poetsen en weer in zijn broek plaste.



De combinatie van ongeschikte huisvesting, overbezetting en gebrekkige hygiëne leidt ertoe dat infectieziekten, huidproblemen en andere hygiëne-gerelateerde problemen makkelijker ontstaan, of pas in een laat stadium worden gesignaleerd.[105] De Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, landelijke expertisecentrum Pharos en VluchtelingenWerk Nederland constateerden tussen 2021 en 2023 meermaals dat de sanitaire voorzieningen op verschillende noodopvanglocaties wat betreft hygiëne niet voldeden aan de minimale humanitaire eisen.[106] In het vervolgrapport *Uitzichtloos in de opvang* (december, 2024) bevestigt Pharos[107] dat, ondanks enkele verbeteringen, de leefomstandigheden – en de sanitaire hygiëne – op veel tijdelijke locaties nog steeds ver onder de norm liggen.[108] Structurele tekortkomingen op het gebied van hygiëne en sanitaire voorzieningen versterken de risico's voor de gezondheid en het welzijn van kinderen.



Figuur 19: Sanitair in een container, waar kinderen door de buitenlucht naar toe moeten om naar het toilet te gaan of te douchen (bron: verkregen van de uitvoerende organisatie van deze noodopvanglocatie (TGO)).

105 VluchtelingenWerk Nederland, *Toelichting kort geding en situatieschets noodopvang*, augustus 2022; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en Vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023.
106 Dokters van de Wereld, Pharos, Rode Kruis, *Zorgen in tijden van crisis: gezondheidszorg in de crisisnoodopvang*, juni 2023; VluchtelingenWerk Nederland, *Toelichting kort geding en situatieschets noodopvang*, augustus 2022; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en Vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis) noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023. Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.
107 Pharos is het Landelijk expertisecentrum dat zich inzet voor het terugdringen van grote gezondheidsverschillen in Nederland.
108 Pharos, Dokters van de Wereld, Rode Kruis. Uitzichtloos in de opvang. Vervolgonderzoek naar gezondheidszorg en leefomstandigheden in de tijdelijke gemeentelijke opvang, december 2024.

3.2.2 Autonomie en privacy

Zoeken naar een plek om alleen te zijn

Jasmina

Jasmina (13 jaar) verblijft met haar zus, vader en moeder in een hotel dat al enkele jaren ingezet wordt als noodopvang. Er verblijven meer dan driehonderd mensen, van wie er veel leven in gezinsverband. Jasmina vertelt tijdens de photovoice workshop: 'De kamer is klein. Als ik ruzie heb gehad met mijn zus is er gewoon geen zuurstof in de kamer. Mijn vader, mijn moeder en mijn zus, allemaal tussen vier muren. Dan ga ik soms naar deze schommel om alleen te zijn.'

'Soms ga ik naar deze schommel om alleen te zijn.'



Figuur 20: Foto: een schommel naast een noodopvanglocatie in een hotel (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Het Kinderrechtenverdrag noemt voldoende privacy en autonomie noodzakelijke voorwaarden voor het waarborgen van een (mentaal) veilige omgeving voor kinderen. In veel noodopvanglocaties wordt aan deze voorwaarden niet voldaan. Net als veel andere kinderen en jongeren die de Onderzoeksraad sprak, schetste Jasmina hoe haar leven in de noodopvang gekenmerkt werd door een gebrek aan privacy. Kinderen hebben geen mogelijkheid zich terug te trekken. Hun leven, en dat van hun gezinsleden, speelt zich noodgedwongen af tussen vier muren. Hierdoor nemen spanningen toe. Daarnaast ervaren kinderen een groot verlies van controle, autonomie en zelfbeschikking. Voor vrijwel elk onderdeel van het dagelijks leven bestaan strikte regels en vaste routines waarop zij geen invloed hebben. De combinatie van continue nabijheid van anderen, gebrek aan persoonlijke ruimte en beperkte autonomie leidt bij kinderen structureel tot gevoelens van stress, machteloosheid en voortdurende alertheid.

Gebrek aan privacy: nooit alleen kunnen zijn

Uit de bezoeken aan noodopvanglocaties blijkt dat kinderen, zoals Jasmina, weinig tot geen persoonlijke ruimte hebben. Zij wonen, spelen, slapen en leren in één kamer die zij delen met het hele gezin. Ook buiten de eigen kamer zijn er altijd volwassen medebewoners met wie rekening moet worden gehouden. Hierdoor nemen spanningen toe. De Onderzoeksraad zag bijvoorbeeld hoe in grote evenementhallen honderden personen, onder wie veel jonge kinderen, dicht op elkaar tussen schotten woonden. Ruimtegebrek, en de daarbij horende ervaring van voortdurende stress en geluidsoverlast zoals beschreven in paragraaf 3.2.1, raakten hier aan het gebrek aan privacy. Deze situatie staat haaks op internationale kinderrechten, die expliciet aangeven dat privacy een basisvoorwaarde is voor veiligheid, waardigheid en gezonde ontwikkeling.

Ouders, kinderen en zorgprofessionals stellen in interviews dat het leven in een drukke omgeving, waar kinderen geen eigen plek hebben om zich terug te trekken en waar de controle over hun eigen leven beperkt is, structureel leidt tot stress en overprikkeling, angst, slaapproblemen of gevoelens van onveiligheid. Tijdens het veldonderzoek vertelden ouders met jonge kinderen dat zij werden weggestuurd uit gemeenschappelijke ruimtes wanneer



Figuur 21: Schotten van een privéruimte sluiten niet goed aan. Er is geen plafond en de deur kan niet op slot. Op de foto toont een vader met zijn hand dat de schotten onvoldoende afsluiten. Kinderen en jongeren ervaren de binnenruimte daardoor niet als een veilige privéruimte (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

hun kinderen luidruchtig waren of zich wild gedroegen. Bij gebrek aan alternatieven voelden ze zich genoodzaakt hun kinderen in de gezinskamer te houden. Kinderen beschreven hoe zij voortdurend alert zijn op geluiden, conflicten, kamercontroles, medebewoners - én op het feit dat anderen altijd kunnen meekijken of -luisteren. De omgeving biedt weinig bescherming tegen overprikkeling, waardoor kinderen voortdurend stress ondervinden. Daardoor kunnen zij onvoldoende herstellen van eerdere negatieve ervaringen.[109]

VluchtelingenWerk Nederland,[110] de Kinderombudsman en Nationale ombudsman[111] en inspectiediensten[112] hebben al eerder gesignaleerd dat kinderrechten met betrekking tot privacy onder druk staan in de noodopvang. Zo heeft VluchtelingenWerk Nederland benadrukt dat kinderen met name in sport- en evenementenhallen onvoldoende privacy hebben, en daar dus niet meer opgevangen zouden moeten worden.[113] Dat het gebrek aan privacy leidt tot verhoogde stress, spanning en gevoelens van onveiligheid binnen gezinnen, zoals de Onderzoeksraad constateerde tijdens de locatiebezoeken, wordt bevestigd in bovengenoemde verslagen van inspecties, de Kinderombudsman en Nationale ombudsman, en verschillende ngo's (niet-gouvernementele organisaties).

Gebrek aan autonomie: verlies van controle over het dagelijks leven

In vrijwel alle gesprekken met kinderen kwam gebrek aan autonomie aan de orde. Zij ervaarden dat hun dagelijks leven werd bepaald door allerlei regels waar ze geen invloed op hadden, bijvoorbeeld rondom etenstijden, kamerindeling, bewegingsvrijheid, kamercontroles, persoonlijke bezittingen en toegang tot activiteiten of gemeenschappelijke ruimten. Het gebrek aan autonomie en

109 Van der Kuil, Marjolein. *Structuur, steun en stabiliteit. Mentale zorgverlening voor kinderen in de asielopvang en wat daarvoor nodig is*, 2024; Werkgroep kind in azc, *Noodsituatie op noodlocaties, QuickScan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang*, 20 juni 2022.
110 VluchtelingenWerk Nederland, *Tweede QuickScan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers*, maart 2022; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en Vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023.
111 Kinderombudsman en Nationale ombudsman, De crisis voorbij. *Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensenrechten en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023
112 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, *Signaalbrief: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022;
Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.
113 VluchtelingenWerk Nederland, *Tweede QuickScan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers*, maart 2022.

keuzevrijheid lijkt met name problematisch voor adolescenten, die meer bewegingsvrijheid verwachten dan jongere kinderen. Adolescenten vertellen nauwelijks invloed te hebben op hun dagelijks leven, waardoor zij structureel gevoelens van machteloosheid en afhankelijkheid ervaren. Voor adolescenten die in hun dagelijks leven te maken hebben met onzekerheden rondom hun asielprocedure en mogelijke verhuizingen, versterkt een gebrek aan autonomie het gevoel van controleverlies. Autonomie is cruciaal voor het behoud van veerkracht, zelfvertrouwen en mentale stabiliteit.

Maysoen (17 jaar):

> ‘Als ik een privégesprek met mijn moeder heb, horen alle mensen op de gang dat. Als de buurman ruzie maakt met zijn vrouw, horen wij alles, elk detail. Ik kan niet eens huilen zonder dat iemand mij hoort.’



Figuur 22: Privéruimte voor vier personen tussen schotten (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

De Onderzoeksraad constateert dat kinderen worden belemmerd in hun doen en laten door de hierboven genoemde risico’s op het gebied van huisvesting. Zo verblijven kinderen in kamers waar de deur niet op slot kan, of waar ze niet zelf mogen bepalen hoe ver het raam open mag. De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman rapporteerden in 2023 eveneens dat kinderen in de noodopvang te weinig regie hebben over hun bestaan.[114] Zij signaleerden onder meer dat kinderen ‘niet-eten’ inzetten als middel om nog enige controle over de situatie uit te oefenen.[115]

Afhankelijk van catering: niet zelf kunnen koken

In de gesprekken met COA-medewerkers, medewerkers van ketenpartners, ouders en kinderen kwam het niet zelf kunnen koken structureel naar voren als de meest directe inbreuk op de autonomie. Koken gaat volgens hen niet alleen over kunnen bepalen wat je wel en niet eet, maar ook over zelfbeschikking. Niet zelf kunnen koken wordt dan ook ervaren als een inbreuk daarop, als een vorm van structurele afhankelijkheid en controleverlies. Bewoners zijn op locaties waar zij niet zelf kunnen koken drie keer per dag, op vaste tijdstippen, voor hun maaltijden volledig afhankelijk van catering. Op een van de bezochte locaties vertelden alleenstaande kinderen aan de onderzoekers dat zij ’s avonds na het sporten te laat terug waren voor het avondeten, en daardoor vaak met honger naar bed gingen.

In het voorjaar van 2025 verzamelde het COA informatie over kookgelegenheden in noodopvanglocaties. Op basis van deze data stellen we vast dat er geen eigen kookgelegenheden zijn in 40 procent van de noodopvanglocaties waar kinderen in

114 Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensenrechten en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023.

115 Dit rapport stelt tevens dat de bevindingen ten aanzien van het niet eten door kinderen zijn bevestigd door twee kinderartsen en drie kinderpsychiaters. Bron: Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensenrechten en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023, p.33.

gezinsverband verblijven, en in 22 procent van de locaties voor alleenstaande kinderen.[116]

Reza (16 jaar, alleenstaand kind):

> 'De keuken (catering) is op vaste tijden open. Als ik te laat terug ben van het sporten, kan ik niet meer eten. Ik ga met honger naar bed. Deze gesloten deur is de bron van alle ontevredenheid.'



Figuur 23: De deur van de keuken in een voormalig hotel. Alleenstaande kinderen mogen daar niet naar binnen en krijgen eten van een cateringbedrijf (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Als bewoners op noodopvanglocaties afhankelijk zijn van catering, krijgen zij minder leefgeld dan bewoners die zelf boodschappen doen voor hun maaltijd. Voor alleenstaande kinderen die niet zelf mogen koken, is het leefgeld veertien euro per week. Professionals die alleenstaande kinderen begeleiden, gaven aan dat kinderen die niet zelf kunnen koken onvoldoende kunnen toewerken naar zelfstandigheid. Koken, boodschappen doen en omgaan met een beperkt financieel budget zijn belangrijke vaardigheden die moeten worden geleerd in het proces van volwassen worden.

Catering heeft niet alleen effect op het gevoel van autonomie en controle van kinderen, het heeft ook consequenties voor hun fysieke gezondheid. In alle bezochte noodopvanglocaties waar catering aanwezig was, deden ouders hun beklag over het feit dat kinderen weinig of onvoldoende gevarieerd aten. Kinderen lusten vaak het voor hen onbekende eten niet. Zorgprofessionals vertelden in interviews ook dat zij kinderen op consultatie zien die eenzijdige of onvoldoende voedingsstoffen binnenkrijgen, gewicht verliezen of ongezonde alternatieven eten uit de supermarkt.

Deze bevindingen komen overeen met eerdere signalen. In oktober 2024 trok een GGD-arts aan de bel met signalen van ondervoeding bij kinderen in de noodopvang.[117] In april 2025 luidden huisartsen van GZA die werkzaam zijn op een grootschalige locatie waar tweeduizend mensen worden opgevangen opnieuw de noodklok met vergelijkbare signalen.[118] Ook casussen gesignaleerd door kinderartsen bij het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN),[119] en signalen die Save the Children in een Rondetafelgesprek met Tweede Kamerleden in september 2025 onder de aandacht bracht[120] betroffen tekenen van ondervoeding en/of een gebrek aan essentiële voedingsstoffen bij kinderen in de noodopvang.

---

116 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data naar aanleiding van een door het COA uitgevoerd enquête. Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording.
117 Berichtgeving hierover verscheen o.a. bij de NOS, *GGD-arts slaat alarm: asielkinderen opvang Assen zijn ondervoed en bang*, 10 oktober 2024.
118 Interne brandbrief opgesteld door huisartsen van het GZA op 10 april 2025 werkzaam op opvanglocatie de Silja, een cruiseschip dat in Rotterdam ligt. (Dit document is opgevraagd door de Onderzoeksraad. Berichtgeving hierover verscheen in het NRC. *Een van de grootste vluchtelingencentra is een snelkookpan van geweld en besmettelijke aandoeningen, waarschuwen artsen*. 10 april 2025.)
119 Analyse van casussen opgevraagd bij Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN).
120 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3490.

3.2.3 Sociale omgeving

Constant gevoel van onveiligheid

Zain

Zain (15 jaar) woont met zijn alleenstaande moeder en vier broers en zussen op een groot schip dat tijdelijk als noodopvang fungeert voor zo'n vijftienhonderd mensen. Het gezin deelt meerdere hutten, verspreid over de gang. De hutten zijn klein, de bedden staan tegen elkaar en er is nauwelijks ruimte om te bewegen. In de nauwe gangen en gemeenschappelijke ruimten is het vrijwel voortdurend druk. Er zijn weinig plekken waar kinderen zich kunnen terugtrekken.

De drukte op het schip leidt regelmatig tot frustraties onder bewoners. Zain vertelt dat hij zich vaak onveilig voelt om over het schip of buiten op de kade rond te lopen. Regelmatig lopen de spanningen in de kantine op en leiden ze tot ruzies of opstootjes. Zain vertelt: 'Er ontstaan veel ruzies, vooral in de eetzaal. Er was een tijd dat er dagelijks vechtpartijen waren.' Er is constante spanning en het gebrek aan overzicht geeft hem het gevoel dat er elk moment 'iets kan gebeuren'. Zain voelt zich verantwoordelijk voor zijn zussen. Omdat hij hen zo min mogelijk alleen wil laten op het schip, brengt Zain de meeste dagen door op zijn kleine kamer. Hoewel hij zich probeert te concentreren op schoolwerk, merkt hij dat de voortdurende onrust en het gebrek aan veilige, rustige plekken hem moe en prikkelbaar maken.

> Zain droomt ervan om in een gewoon huis te wonen met zijn familie.

Voor Zain is het leven op het schip vooral een kwestie van gespannen afwachten. Hoewel het gezin al te horen heeft gekregen dat zij in Nederland mogen blijven, is het nog onduidelijk wanneer zij van het schip af mogen. Zain droomt ervan om in een gewoon huis te wonen met zijn familie, en als een gewone jongen naar school te gaan.





Figuur 24: Deur van een hut op een grootschalig passagiersschip (cruiseferry) dat dienst doet als noodopvang (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Figuur 25: Het uitzicht op het vijfde dek van het passagiersschip (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Reem (15 jaar):

> ‘Er wordt vaak gevochten en één keer werd er geslagen. Er was bloed. Ik was doodsbang; zoiets had ik nog nooit gezien in mijn leven. Het gebroken glas vloog naar ons toe. Sinds ik dat heb gezien, blijf ik altijd in de buurt van mijn familie.’



De Onderzoeksraad vernam tijdens het onderzoek op noodopvang-locaties verschillende verhalen over geweld of de dreiging van geweld, conflicten en (pogingen tot) suïcide. Kinderen, zoals Zain, blijken veel incidenten van dichtbij mee te maken. Persoonlijke ervaringen, maar ook de verhalen die vaak nog lang blijven circuleren, moeten zij veelal verwerken zonder professionele begeleiding. Incidenten als de suïcide van een medebewoner drukken zwaar op het mentale welzijn van kinderen. Geweld, of de dreiging van geweld, is een min of meer vast onderdeel van hun leefomgeving. Dat tast hun gevoel van veiligheid aan.

Op grond van het Kinderrechtenverdrag en de Opvangrichtlijn is de overheid verplicht zich maximaal in te spannen om kinderen, ongeacht hun verblijfsstatus of opvangplek, te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk en geestelijk geweld.[121] De Onderzoeksraad constateert dat deze beschermende bepalingen in internationale wetgeving door de overheid onvoldoende worden nageleefd. Kinderen in de bezochte noodopvanglocaties werden onvoldoende beschermd tegen risico’s en liepen daardoor een grote kans om in aanraking te komen met verschillende gradaties van conflict en verbaal, fysiek of seksueel geweld.

Fysiek geweld

In gesprekken met de Onderzoeksraad vertelden kinderen in de noodopvang over wat zij op het vlak van geweld hadden meegemaakt. Ook vertelden zij over de indruk die circulerende verhalen over geweldsincidenten tussen medebewoners op hen maakten. Ouders uitten bezorgdheid over de veiligheid van hun kinderen omdat zij zagen dat dit geweld effect op hen had. Verschillende kinderen vertelden tijdens de photovoice gesprekken dat zij zich door de dreiging van geweld onveilig voelden en hun dagritme hadden aangepast, bijvoorbeeld door voortdurend in de kleine gezinskamer te zitten of nooit alleen rond te lopen. Ouders gebruikten soortgelijke strategieën, en proberen hun kinderen te allen tijde te begeleiden naar de sanitaire voorzieningen.

Conflicten, agressie en fysiek geweld komen niet uitsluitend voor in de noodopvang. Toch stelde de Onderzoeksraad tijdens het onderzoek vast dat een aantal risico-verhogende factoren kinderen in de noodopvang enerzijds kwetsbaarder maakt, en anderzijds de kans vergroot dat zij worden blootgesteld aan dergelijke vormen van geweld. Door de combinatie van ondermaatse leefomstandigheden, voortdurende spanning en het gegeven dat mensen dicht op elkaar leven, kunnen meningsverschillen en ruzies snel uit de hand lopen. Uit interviews met medewerkers en ouders blijkt dat conflicten vaak beginnen met onenigheid over triviale onderwerpen: klachten rond de

121 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 19) verplicht staten om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld, mishandeling en verwaarlozing.

Salim (17 jaar), alleenstaande jongere:

> ‘Er was hier laatst een ruzie met een mes. Ik was die avond niet hier, maar ik hoorde de verhalen en dat is wel heftig om te horen.’



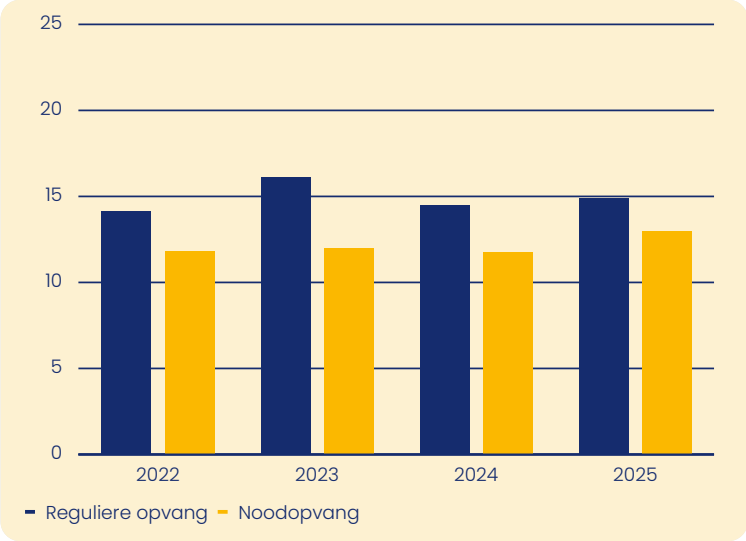
schoonmaak, het gebruik van collectieve ruimtes, eetgewoontes of geluidsoverlast. Daar zitten veelal problemen onder zoals stress over asielprocedures, trauma’s, onzekerheid over de toekomst en over familieleden, en frustraties over de slechte leefomstandigheden.

Het WODC benoemt in een recent onderzoek verschillende factoren die leiden tot crimineel en overlastgevend gedrag van COA-bewoners van zowel reguliere locaties als van noodopvanglocaties.[122] Het rapport benadrukt dat overlast en geweld voortkomen uit een combinatie van factoren, waaronder factoren gerelateerd aan de structurele inzet van noodopvang (zoals regelmatige verhuizingen), en factoren gerelateerd aan de specifieke leefomstandigheden in opvanglocaties (zoals het ontbreken van zorg of dagbesteding, stressfactoren, fysieke kenmerken van de opvang en een hoge caseload bij begeleiders).[123]

Het ontbreken van veilige en voor kinderen gereserveerde ruimtes vergroot de kans dat kinderen getuige worden van geweld. Door de zeer kleine privékamers en het gebrek aan kindvriendelijke ruimtes hangen kinderen vaker rond in gangen of in gemeenschappelijke ruimtes, waar zij vervolgens mogelijk getuige zijn van incidenten. Tijdens het veldonderzoek vertelden kinderen en hun ouders dat zij regelmatig ruzies of geweld tussen volwassenen meemaken, bijvoorbeeld in het restaurant of op de gangen, en dat zij zich hierdoor onveilig voelen.

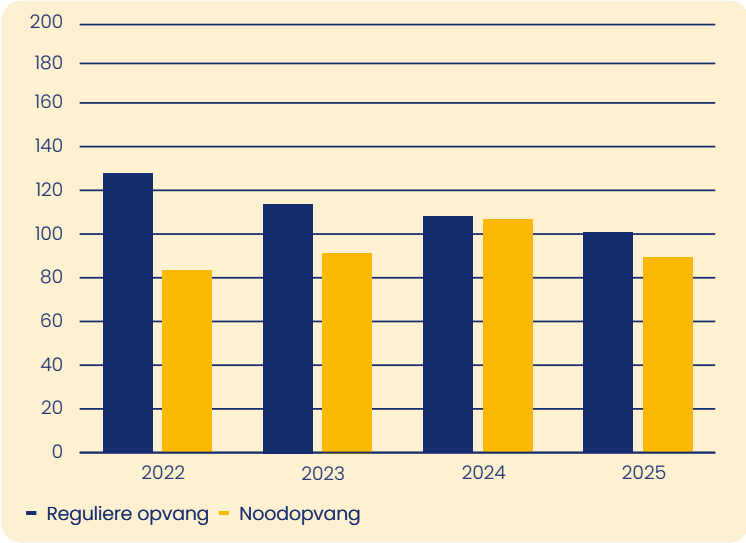
122 Wetenschappelijk onderzoek- en datacentrum (WODC). *Wat hen beweegt. Factoren die bijdragen aan overlast en criminaliteit buiten COA-opvang*, 2025.
123 Wetenschappelijk onderzoek- en datacentrum (WODC). *Infographic: Factoren die bijdragen aan overlast en criminaliteit uiten COA-opvanglocaties*. 2025.

Cijfers laten zien dat op noodopvanglocaties waar kinderen verblijven regelmatig incidenten met fysiek of (non-)verbaal geweld en agressie voorkomen, net als op reguliere locaties.[124] Hoewel deze cijfers niet laten zien tot in hoeverre individuele kinderen daadwerkelijk aan dergelijke incidenten worden blootgesteld (als slachtoffer of omstander), wijzen zij erop dat kinderen in hun dagelijks leven het risico lopen met geweld geconfronteerd te worden.



Figuur 26: Relatief aantal geregistreerde agressie- en geweldsincidenten per honderd bedden op opvanglocaties in beheer bij het COA waar kinderen in gezinnen verblijven (cijfers van aanmeldcentrum Ter Apel en opvanglocatie Budel zijn niet meegenomen in de analyse).

In 2025 zijn er in totaal 2.765 agressie- en geweldsincidenten[125] op COA-noodopvanglocaties geregistreerd.[126] Om rekening te houden met de bewonersaantallen is in Figuur 26 weergegeven hoeveel gewelds- of agressie incidenten per 100 bedden zijn geregistreerd in zowel de noodopvang als de reguliere opvang.



Figuur 27: Relatief aantal geregistreerde agressie- en geweldsincidenten per honderd bedden op opvanglocaties in het beheer van het COA waar alleenstaande kinderen (amv) verblijven (cijfers van aanmeldcentrum Ter Apel en Budel zijn niet meegenomen in de analyse).

Wat betreft de opvang van alleenstaande kinderen laat de data zien dat in de noodopvang in 2025 in totaal 1730 agressie- en geweldsincidenten werden geregistreerd.[127] In Figuur 27 is

124 Analyse Onderzoeksraad van kwantitatieve data opgevraagd bij het WODC over incidenten op COA-opvanglocaties. Zie bijlage F waarin een methodologische verantwoording is opgenomen voor deze data.
125 Het gaat hierbij om fysiek of (non-)verbaal geweld of agressie tegen personen op de locatie waar zij woonden.
126 Er wordt expliciet gesproken over COA-noodopvanglocaties. Tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties worden niet meegenomen in deze cijfers, omdat registratie van incidenten vaak onvolledig is. Daarnaast zijn bij bovenstaande voorbeelden het aanmeldcentrum Ter Apel en opvanglocatie Budel niet meegenomen bij de groep reguliere locaties, vanwege de unieke kenmerken van deze locaties (grootschalig, opvang doelgroepen met bepaalde procedurele statussen).
127 Doordat er meer toezicht is op amv-locaties is het aantal geregistreerde incidenten relatief hoog.

weergegeven hoeveel gewelds- of agressie incidenten per 100 bedden zijn geregistreerd voor amv-noodopvang en reguliere amv-opvang.

Omar (13 jaar):

> ‘Er hangen overal camera’s, maar toch voelen we ons niet veilig hier.’



Figuur 28: Foto van een beveiligingscamera (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Zelfbeschadigend gedrag, waaronder zelfverwonding en suïcidaal gedrag

Begeleiders op opvanglocaties voor alleenstaande kinderen vertelden de Onderzoeksraad dat kinderen regelmatig suïcidale gedachten hebben, en dat suïcidepogingen onder deze doelgroep regelmatig voorkomen. Cijfers verkregen via het WODC bevestigen regelmatig voorkomend zelfbeschadigend gedrag onder alleenstaande kinderen, zowel in de reguliere opvang als in de noodopvang (zie bijlage F voor methodologische verantwoording van de gebruikte data). In de amv-noodopvang werden in 2025 70 meldingen gedaan van ‘verbale dreiging met suïcide’ en 110 meldingen van ‘zelfdestructieve acties’, waaronder in de incidentregistratie onder andere zelfverwonding, -verbranding en pogingen tot suïcide worden verstaan.[128] In 2022, 2023 en 2024 werden er in de noodopvang respectievelijk 20, 60 en 100 meldingen gedaan van ‘verbale suïcidedreiging’ en 40, 80 en 115 meldingen van ‘zelfdestructieve acties’. Op verschillende opvanglocaties die de Onderzoeksraad bezocht, was in de periode vóór het onderzoek sprake geweest van een suïcidepoging. Die pogingen hadden een zware impact op alle betrokken medewerkers en bewoners (volwassenen en kinderen).

Tijdens het onderzoek werden geen suïcidepogingen genoemd waar kinderen in gezinsverband als directe slachtoffers bij betrokken waren. Wel kregen deze kinderen indirect veel mee over suïcide-incidenten bij medebewoners in de noodopvang, omdat daar verhalen over rondgingen. Vrijwel alle ouders die de Onderzoeksraad sprak, deelden hun zorgen over de merkbaar schadelijke gevolgen voor hun kinderen van de incidenten en de verhalen daarover.

128 COA, *Geregistreerde COA en Politie meldingen op en rondom COA opvanglocaties*, 2015. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-672482.pdf [laatst geraadpleegd op 30 juni 2026].

Lastiggevallen in de noodopvang

Sakir (12 jaar) vertelt: 'Ze kwamen en begonnen mij lastig te vallen. Ze deden slechte dingen en kwamen dicht bij mij en hebben me aangeraakt (wijst naar zijn billen). Ze zeiden: 'Kom met mij mee naar de kamer'. Ze zeiden dat ze dingen wilden zoals seks. Ik zei: 'Jullie zijn respectloos' en ik rende weg. Daarna ging ik naar mijn kamer en vertelde het niemand. Ik vertelde het niet eens aan mijn papa, want het was te moeilijk. Ik weet niet wie die jongens zijn, maar ze zijn hier in de noodopvang. Toen ik wegrende, zeiden ze dingen zoals: 'Kom, ik heb volle melk'. Ze zeiden er stomme zinnen bij. Ze bedoelden echt iets anders.'

> 'Ik vertelde het niet eens aan mijn papa, want het was te moeilijk. '

Seksueel grensoverschrijdend gedrag

Kinderen in de door onderzoekers bezochte noodopvanglocaties liepen het risico op confrontatie met seksueel grensoverschrijdend gedrag, zo constateert de Onderzoeksraad. Dit gedrag varieerde van ongepaste opmerkingen tot pogingen tot misbruik. Op een van de locaties waren serieuze signalen van kinderen over seksuele intimidatie en seksueel geweld. Kinderen vertelden dat ze bang waren. Ze voelden zich onveilig door de verhalen die in de opvang de ronde deden, maar ook omdat zij zelf met seksueel grensoverschrijdend gedrag waren geconfronteerd. Enkele jonge meiden vertelden dat zij voortdurend op hun hoede waren en dat zij hun dagritme hadden aangepast. Zij bleven bijvoorbeeld vooral op hun kleine kamer of zorgden ervoor dat ze nooit alleen rondliepen. Een jongen van vijftien vertelde dat hij zich, vanwege het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag, verantwoordelijk voelde voor de veiligheid van zijn zussen en zijn moeder. Zijn zussen lopen altijd met een familielid mee om risico's op ongewenst gedrag te verkleinen. Ook in een brandbrief die huisartsen van het GZA in het voorjaar van 2025 schreven naar aanleiding van hun ervaringen op een grootschalige COA-opvanglocatie gevestigd op een schip, wordt melding gemaakt dat er vermoedens zijn van misbruik van kinderen onderling en dat jonge vrouwen zich niet veilig voelen.[129]

129 Enkele huisartsen van GZA schreven op 10 april 2025 een intern bedoelde brandbrief over de onveilige en onhygiënische situatie op het opvangschip de Silja (Rotterdam), waar ongeveer 2000 statushouders verblijven, waaronder veel kinderen. De brandbrief is opgevraagd door de Onderzoeksraad. Delen van deze brief zijn gepubliceerd in het NRC (NRC, *Een van de grootste vluchtelingencentra is een snelkookpan van geweld en besmettelijke aandoeningen, waarschuwen artsen.* 10 april 2025).

Nawal (17 jaar):

> ‘We proberen nooit alleen rond te lopen, omdat we anders lastiggevallen worden. Overal hangen deze affiches, maar dat helpt niets. […] Als mijn moeder boodschappen doet, zitten wij op de kamer met de deur op slot.’



Figuur 29: Voorlichtingsflyer op een noodopvang tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

De Onderzoeksraad stelt vast dat er op de bezochte opvanglocaties veelal geen specifiek meldpunt of vertrouwenspersoon voor kinderen aanwezig was. Deze bevindingen komen overeen met recente cijfers van het COA. Analyses op basis van een enquête uitgevoerd door het COA in het voorjaar van 2025 laten zien dat op 47 procent van de noodopvanglocaties voor alleenstaande kinderen en op 37 procent van de locaties waar kinderen in gezinsverband verblijven structureel onvoldoende aandachtsfunctionarissen Huiselijk Geweld en Kindermishandeling aanwezig waren.[130] De norm is dat er per locatie minimaal twee COA-medewerkers een opleiding hebben gevolgd om te handelen naar de meldcode ‘huiselijk geweld en kindermisbruik’.[131]

Gebrek aan duidelijk meldpunt en nazorg

Kinderen vertelden in gesprekken dat zij zich niet serieus genomen voelden op het moment dat zij bij professionals een melding deden over conflict, intimidatie of seksueel grensoverschrijdend gedrag. In gesprekken met de Onderzoeksraad gaven kinderen aan dat zij zich machteloos voelden. Ook lieten zij weten dat zij zich vaak niet hadden uitgesproken uit angst om de schuld te krijgen (*victim blaming*), of omdat zij bang waren om beperkt te worden bij het spelen en niet meer vrij zouden mogen rondlopen. Wanneer er geen sprake is van passende begeleiding of nazorg, blijven deze ervaringen op de achtergrond meespelen in het dagelijks functioneren van kinderen.

130 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data naar aanleiding van een door het COA uitgevoerd enquête. Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording.
131 Dit is een norm die het COA heeft vastgesteld en opgenomen in zijn Programma van Eisen (PvE).

3.2.4 Persoonlijke ontwikkeling

Zeven maanden niet naar school

Nasser en Tamer

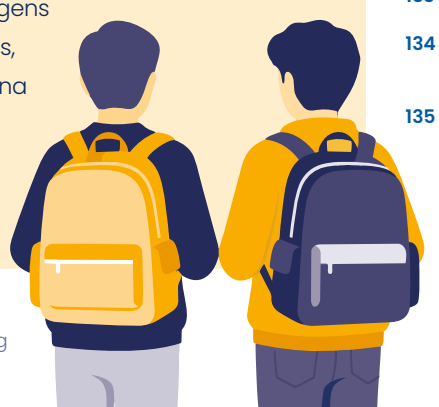
De broertjes **Nasser (12 jaar)** en **Tamer (13 jaar)** verblijven met hun vader in een noodopvanglocatie in een voormalig kantoorpand. Inmiddels gaan beide jongens met plezier naar school. Ze hebben vriendjes gemaakt en spelen het liefst voetbal op het schoolplein.

In een interview vertelt hun vader, die als alleenstaande ouder voor de jongens zorgt in de noodopvang, over het traject dat het gezin heeft doorlopen sinds de aankomst in Nederland.

> ‘Omdat de sporthal bedoeld is als kortdurende tussenstop, konden de jongens niet naar school.’

Na aankomst verbleef het gezin drie weken in het aanmeldcentrum in Ter Apel. Vervolgens werd het gezin overgeplaatst naar een overlooplocatie, een tijdelijke opvang in een sporthal die werd ingezet om Ter Apel te ontlasten bij hoge instroom. De jongens en hun vader verbleven drie maanden in de sporthal, tussen schotten, met weinig privacy. Niemand kon aangeven of het gezin binnen enkele dagen of pas na maanden zou verhuizen. Nasser en Tamer hingen drie maanden rond zonder school, structuur of uitzicht op verbetering.

Daarna kwam er vervelend nieuws; het gezin werd teruggeplaatst naar Ter Apel. Er volgden opnieuw weken van wachten en onzekerheid. Na anderhalve maand kreeg het gezin bericht dat het opnieuw overgeplaatst zou worden. De broertjes en hun vader verhuisden naar het kantoorpand waar zij op het moment van het interview verbleven. Het schooljaar liep inmiddels op zijn einde. Nasser kon nog net worden ingeschreven op de basisschool, maar Tamer belandde op de wachtlijst voor ISK-onderwijs[132]. Pas na de zomervakantie kregen beide jongens een plek in de klas, zeven maanden na hun aankomst in Nederland.



132 Internationale Schakelklas.

Het Kinderrechtenverdrag verankert het fundamentele recht van elk kind op beschikbaar, toegankelijk en passend onderwijs.[133] Ook de Europese Opvangrichtlijn benadrukt dit recht in de bepaling dat kinderen zo snel mogelijk na het indienen van de asielaanvraag, toegang moeten krijgen tot het reguliere onderwijssysteem.[134] De ervaring van Nasser en Tamer, die door verhuizingen van locatie naar locatie gedurende zeven maanden geen toegang tot onderwijs hadden, laat zien hoe het recht op onderwijs in de noodopvang onder druk staat. Dit hangt nauw samen met de aard van het noodopvangstelsel, dat gekenmerkt wordt door frequente verhuizingen, capaciteitsproblemen en beperkte voorzieningen.

Late toegang tot onderwijs

Kinderen moeten regelmatig langer dan de wettelijk vastgestelde termijn van drie maanden[135] wachten voor zij kunnen starten met school. Verhuizingen van de ene opvanglocaties naar de andere zouden geen invloed mogen hebben op deze termijn, maar hebben dat in de praktijk wel. Verschillende kinderen die de Onderzoeksraad sprak, vertelden dat zij na aankomst langer dan gepland verbleven op tijdelijke locaties, zoals Ter Apel, Budel of de overlooplocatie in Assen. Pas toen zij naar een noodopvanglocatie werden overgeplaatst, kwamen zij op de wachtlijst voor een plek in een Internationale Schakelklas (ISK). Vaak konden zij pas maanden later pas naar school.

133 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 28) waarborgt het recht op onderwijs voor elk kind.

134 De EU-opvangrichtlijn (artikel 14) geeft aan dat kinderen die asiel aanvragen, recht hebben op onderwijs ‘onder vergelijkbare omstandigheden’ als de lidstaten dat bieden aan hun eigen burgers.

135 Met het van kracht worden van de herziene opvangrichtlijn (op 12 juni 2026) is de bepaling met betrekking tot toegang tot onderwijs aangepast naar uiterlijk binnen twee maanden vanaf de datum waarop het asielverzoek is ingediend, rekening houdend met schoolvakanties. De geanalyseerde data heeft betrekking op de periode waarin de oude opvangrichtlijn van kracht was, en meet dus aan de hand van de termijn van 3 maanden of de toegang tot onderwijs gewaarborgd is.

Wel of niet naar school



Een sporthal is ingericht als een tijdelijke overlooplocatie om het aanmeldcentrum in Ter Apel te ontlasten. Een groot aantal geïnterviewde gezinnen verblijft er drie tot vier maanden. Omdat de sporthal slechts als korte tussenstop bedoeld was, is er geen toegang tot onderwijs geregeld. Het is immers de bedoeling dat kinderen deze plek zo snel mogelijk weer verlaten. Naarmate die 'tijdelijkheid' langer voortduurt, drukt het gebrek aan onderwijs steeds zwaarder op de kinderen. Voor hun ouders is het volstrekt onzeker hoelang het verblijf daar nog zal duren. Zullen zij binnen enkele dagen, weken of maanden moeten verhuizen, en zullen de kinderen dan met school kunnen starten of niet?

Deze ervaringen staan niet op zichzelf. Verschillende landelijke organisaties en toezichthouders, waaronder netwerkorganisatie LOWAN[136] en de Werkgroep Kind in azc, signaleren al jaren dezelfde problematiek.[137] Ook inspectiediensten komen in hun onderzoeken tot vergelijkbare conclusies. In 2023 stelden vier inspectiediensten vast dat een aanzienlijk deel van de kinderen in de noodopvang helemaal geen onderwijs volgt.[138] In juli 2025 rapporteerden drie inspectiediensten in een brief aan betrokken ministers dat de situatie weliswaar op sommige locaties licht is verbeterd, maar nog altijd 'onveranderd zorgelijk' blijft.[139]

Analyses op basis van een enquête die het COA in het voorjaar van 2025 uitvoerde, bevestigen dit beeld: op vijf opvanglocaties voor alleenstaande kinderen (14 procent) kan toegang tot het middelbaar onderwijs niet binnen de wettelijke termijn van drie maanden gegarandeerd worden. Voor locaties waar kinderen in gezinsverband verblijven, is de toegang tot basisonderwijs op negen noodopvanglocaties (12 procent) niet gegarandeerd. De toegang tot (middelbaar) ISK-onderwijs is op twaalf noodopvanglocaties (15 procent) niet zeker.[140]

Verschillende COA-medewerkers laten in gesprekken weten dat het buiten hun macht ligt om toegang tot onderwijs te garanderen. Late toegang tot onderwijs is grotendeels het gevolg van structurele tekorten in nieuwkomersklassen en ISK's, waardoor wachttijden oplopen en bepaalde scholen zelfs een 'aanmeldstop' moeten invoeren. Daarnaast is er regelmatig sprake van een onverwacht hoog aantal nieuwe leerlingen, bijvoorbeeld als een nieuwe nood-

136 LOWAN is een landelijke organisatie die scholen, overheden en organisaties ondersteunt in het bieden van onderwijs aan nieuwkomers in het onderwijs. LOWAN ondersteunt de scholen die het Eerste Opvangonderwijs aan nieuwkomers verzorgen in zowel het Primair Onderwijs als het Voortgezet Onderwijs

137 Werkgroep Kind in azc. Noodsituatie op noodlocaties. Quickscan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang, 20 jun 2022. VluchtelingenWerk Nederland, *Tweede QuickScan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers*, maart 2022; VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en Vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers*, 7 september 2023.

138 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.

139 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.

140 Dit is de enige beschikbare data over de toegang tot onderwijs. Echter, er zijn enkele kanttekeningen te maken bij deze data. Ten eerste stelt de enquête dat deze vraag met 'nee' beantwoord moet worden als ten minste een kind op de locatie geen tijdige toegang heeft tot onderwijs. Het is dan ook niet duidelijk hoeveel minderjarigen geen toegang hadden, en met hoeveel maanden de drie maanden termijn is overschreden. Ten tweede stelt het COA de locatiemedewerkers onvoldoende in beeld hebben of leerlingen door verhuizingen tussen locaties in totaal langer dan drie maanden op onderwijs hebben moeten wachten. Ten derde tonen de cijfers dat er ook op reguliere COA-locaties en reguliere amv-locaties vaak late toegang is tot onderwijs, wat duidt op algehele capaciteitsproblemen in het ISK-onderwijs.

Midden in het schooljaar verhuizen

Emin (13 jaar) en **Sinan (12 jaar)**, twee broers, verblijven met hun ouders op een noodopvanglocatie en gaan hier ook naar school. Ze leren de taal snel in het contact met de juf en leeftijdgenootjes. Na ongeveer één jaar wordt het gezin plots overgeplaatst naar een andere noodopvang, midden in het schooljaar. In januari arriveren zij op een nieuwe noodopvanglocatie. Omdat er nog geen plek voor hen is, komen de jongens op de wachtlijst voor ISK-onderwijs. Terwijl de andere kinderen op de noodopvanglocatie wel naar school gaan, wachten Emin en Sinan) midden in het schooljaar op nieuws over hun nieuwe school.

Emin:

> 'We gaan nog niet naar school, we moeten nog wachten tot we een plek krijgen. We zijn nu één maand hier in dit centrum en we weten nog niets.'

opvanglocatielocatie in rap tempo moet openen. Scholen hebben niet altijd direct voldoende capaciteit en gemeenten hebben onvoldoende tijd om het onderwijsaanbod snel op te schalen. Dit leidt ertoe dat kinderen niet binnen de wettelijke termijn van drie maanden toegang krijgen tot onderwijs. Het opzetten van tijdelijke onderwijsvoorzieningen vraagt van gemeenten bovendien een aanzienlijke inzet van middelen en capaciteit. Wanneer een locatie weer sluit, vertrekken de leerlingen, waardoor eerder gedane investeringen verloren dreigen te gaan.

Gebrek aan continuïteit door frequente verhuizingen

Tijdens de bezoeken sprak de Onderzoeksraad met kinderen en ouders die in korte tijd meerdere keren moesten verhuizen tussen noodopvanglocaties. Elke verhuizing betekent dat kinderen zich opnieuw moeten aanmelden, opnieuw op wachtlijsten terechtkomen en opnieuw moeten wennen in een nieuwe schoolomgeving. Dit leidt tot langdurige onderbrekingen in het onderwijs. Ook LOWAN, de organisatie die onderwijs aan nieuwkomers ondersteunt, signaleerde in oktober 2024 dat een toenemend aantal kinderen in de noodopvang langdurig niet naar school gaat, omdat zij 'door verblijf in tijdelijke opvanglocaties […] telkens opnieuw op wachtlijsten terecht(komen) voor onderwijs.'[141] Trajectbegeleiders op scholen en jeugdbeschermers van Nidos gaven in interviews aan dat de vele verhuisbewegingen het moeilijk maken om de ontwikkeling van leerlingen te volgen, continuïteit te bieden en passende ondersteuning te organiseren.

Leefomstandigheden ondermijnen mogelijkheden om onderwijs te volgen

Naast directe inbreuken op het recht op onderwijs hebben de locatiebezoeken van de Onderzoeksraad ook aangetoond dat leefomstandigheden in de noodopvang het effectief volgen van onderwijs onder druk zetten. Veel locaties bieden kinderen en jongeren onvoldoende nachtrust, structuur en ruimte om zich te kunnen concentreren en huiswerk te maken. Verschillende COA-medewerkers benadrukken in interviews met de Onderzoeksraad dat de onzekerheid over verblijfstermijnen, en de stress die gepaard gaat met voortdurende verhuizingen, het risico op schoolverzuim

141 Werkgroep Kind in azc, *Brief Werkgroep Kind in azc t.b.v. de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie voor het jaar 2025*, 29 oktober 2024.

en mentale klachten vergroten en de deelname aan school bemoeilijken. De omstandigheden in de opvang zelf vormen daardoor een belemmerende factor voor het realiseren van het recht op onderwijs.

Mona (15 jaar):

> 'Er zijn voor ons niet veel activiteiten en er zijn geen veilige plekken waar we in de opvang kunnen spelen. Er is niets dat bij onze leeftijd past en we slapen de hele dag op de kamer. Ik bedoel, zelfs ons internet werkt niet goed.'

Gebrek aan recreatieve, sociale en educatieve activiteiten

Naast het recht op onderwijs staat door de inzet van noodopvang het recht van kinderen op sport, spel en ontspanning onder druk. Tijdens het onderzoek stelde de Onderzoeksraad vast dat er in de noodopvang onvoldoende mogelijkheden zijn voor kinderen om zich te ontwikkelen en te ontplooien, om te spelen, te ontspannen en huiswerk te maken. De Onderzoeksraad constateert bijvoorbeeld een gebrek aan kindvriendelijke ruimten en speelvoorzieningen. UNICEF constateerde dit al eerder.[142]

Zowel kinderen als ouders vertelden dat kinderen zonder nuttige dagbesteding in een noodlocatie rondhingen, op gangen of in gezinskamers. Het COA stelde in het voorjaar van 2025 vast dat op 30 procent van de noodopvanglocaties geen wekelijkse recreatieve activiteiten georganiseerd werden. Verschillende medewerkers van noodopvang of crisisnoodopvang lieten weten dat zij knelpunten ondervonden bij het organiseren van recreatieve, sociale en educatieve activiteiten. Vaak werken noodopvanglocaties daarvoor samen met lokale vrijwilligersorganisaties of maatschappelijke ngo's gericht op kinderen met een vluchtelingenachtergrond, zoals Team Up van Save the Children en UNICEF, of Time4You van VluchtelingenWerk Nederland. Investeren in deze samenwerkingsverbanden kost tijd. Het is vaak niet mogelijk om dergelijke samenwerking te realiseren bij kortdurende opvang. Een ander knelpunt vormt het afstemmen van het aanbod op een groep kinderen die steeds verandert door veelvuldige verhuizingen.

Yakoub (17 jaar), alleenstaand kind:

> 'Ik zou graag meer activiteiten hebben, en voor iedereen even veel. Als ik bezig ben, vergeet ik de stress van het wachten.'



Figuur 30: Prikbord met affiches voor activiteiten en mededelingen (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

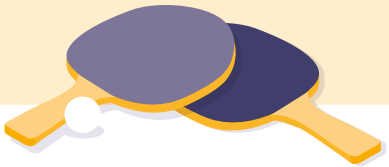
142 Unicef. *Samenwerken aan kindvriendelijke opvang*, februari 2024.



Figuur 31: Pingpongtafel op het autodek van een passagiersboot die dienstdoet als noodopvanglocatie voor vijftienhonderd mensen (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Zain (15 jaar):

> 'Vanwege deze plek ben ik gezakt voor mijn toets, omdat ik slecht eet en slecht slaap. […] Dit [de pingpongtafel op de foto] is het enige dat mij in staat stelt om het leven op dit schip te dragen, alle andere dingen zijn slecht. Het voelt alsof je in een gevangenis zit.'





Figuur 32: Studieplek gecreëerd in een voormalige winkel op het schip (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Lina (17 jaar):

> 'Ook al zijn er veel mensen die naar je kijken, en is het er nooit echt stil, ik ga graag naar de studie-plekken op het schip om Nederlands te leren en huiswerk te maken.'

3.2.5 Medische zorg

Late medische opvolging

Alan

Alan (11 jaar)[143] komt met zijn moeder, broertje en zusje aan in Nederland, waar zijn vader enkele jaren eerder naar toe kon vluchten. Het jongetje heeft een complexe medische aandoening, waardoor hij een groei- en ontwikkelings-achterstand heeft opgelopen. Hij is hiervoor eerder al intensief behandeld. Na aankomst in Nederland verblijven Alan en het gezin waarvan hij deel uitmaakt enkele weken op een aanmeldlocatie voor nareizigers, waar zij de officiële registratieprocedures moeten doorlopen. Omdat deze aanmeldlocatie pas recent geopend is, krijgt het gezin geen medische screening en ziet het geen arts.

> De kinderarts signaleert dat Alan gezondheidsschade heeft opgelopen, omdat hij niet tijdig medische zorg heeft gekregen.

Zo wordt Alan met het gezin overgeplaatst naar een noodopvang zonder dat zijn medische aandoening bekend is. Op de nieuwe opvanglocatie zoekt zijn moeder herhaaldelijk contact met de betrokken huisarts. Pas ruim vier maanden na aankomst in Nederland ziet Alan een kinderarts.

Deze arts trekt aan de bel bij EKANN, het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland.[144] De kinderarts stelt dat de dienstdoende arts op de noodopvanglocatie ernstige signalen gemist heeft over de gezondheid van Alan. Ook signaleert zij dat dit jongetje gezondheidsschade heeft opgelopen, omdat hij niet tijdig medische zorg heeft gekregen. Zijn laatste medische controle was inmiddels twee jaar geleden, in Syrië.



143 Casus uit opgevraagde data van EKANN, signaleringen van ernstige tekortkomingen in de gezondheidszorg voor kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang.
144 Het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN), adviseert (kinder)artsen en signaleert ernstige tekortkomingen in de zorg voor kinderen met een vluchtverleden.

Kinderen op elke opvanglocatie hebben recht op een goede gezondheidsstandaard en laagdrempelige, kindgerichte medische zorg (zie ook paragraaf 3.1). In een Kamerbrief van september 2025 bevestigde het Ministerie van Asiel en Migratie op basis van een inventarisatie uitgevoerd door het COA, dat op alle noodopvanglocaties de toegang tot huisartsenzorg gegarandeerd is.[145] Een noodopvanglocatie mag in feite pas openen wanneer de toegang tot huisartsenzorg in orde is. Ondanks deze toegang tot eerstelijnszorg illustreert de casus van Alan hoe de inzet van noodopvang, de verhuisbewegingen tussen locaties en gefragmenteerde of late medische opvolging het recht op medische zorg van kinderen kunnen ondermijnen. Hoewel basiszorg in theorie beschikbaar zou zijn, geeft de casus van Alan aan dat de mogelijkheden voor zorg op maat in de noodopvang in bepaalde gevallen beperkt zijn.

Kinderen met extra kwetsbaarheden toch in noodopvang

Verschillende COA-medewerkers verklaarden dat zij regelmatig kinderen binnenkrijgen met medische aandoeningen of complexe zorgbehoeften, voor wie de betreffende noodopvang ongeschikt is. Als een gezin eenmaal geplaatst is in een noodopvangcentrum, is het uiterst moeilijk om een overplaatsing aan te vragen. Volgens geïnterviewde medewerkers worden aanvragen voor overplaatsing vanwege gebrek aan opvangplaatsen vaak niet ingewilligd, ook niet als er sprake is van medische gronden. Een voorbeeld hiervan waar de onderzoekers mee werden geconfronteerd, is de overplaatsing van een gezin met een kind met een complexe vorm van autisme naar een noodopvanglocatie in een evenementenhal met schotten.

In de periode 2022-2023 signaleerde de Inspectie Jeugd en Gezondheid meermaals dat kinderen na aankomst in Nederland geen medische screening kregen in het aanmeldcentrum. Daardoor is bij plaatsing geen rekening gehouden met specifieke kwetsbaarheden van individuele kinderen.[146] De Inspectie signaleerde bovendien dat kinderen niet binnen de wettelijke termijn van zes weken gezien werden door een jeugdarts van de GGD, waardoor er voor hen vertraging ontstond bij het starten van het Rijksvaccinatieprogramma.[147]

De situatie is in 2024-2025 op een aantal punten verbeterd. Volgens de IGJ werd in 2024 95 procent[148] van de nieuwkomers in Ter Apel gescreend.[149] Ook de jeugdgezondheidszorg van de GGD meldt dat de achterstanden zijn weggewerkt: kinderen worden nu binnen de wettelijke termijn van zes weken door een jeugdarts gezien.[150] Toch ziet de Onderzoeksraad dat er bij

---

145 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474.
COA, Infographic - *Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA*, september 2025 (cijfers uit deze inventarisatie zijn ook gebruikt in Hoofdstuk 3).

146 Dit is een inbreuk op de Opvangrichtlijn die het signaleren van specifieke opvangbehoeften voor personen met kwetsbaarheden verplicht stelt (artikel 21 en 22).

147 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Ondanks moeilijke omstandigheden is verminderen van urgente risico's in crisisnoodopvang nodig*, maart 2023; Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Situatie in Ter Apel is uiterst kritisch*, 31 oktober 2023.

148 De medische screening vindt op vrijwillige basis plaats. Het aandeel van 5% niet-gescreende personen kan (mede) worden verklaard door het feit dat niet iedereen aan de screening wenst deel te nemen.

149 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. *Uitkomsten toezicht asielopvang 2024. Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers*. 26 februari 2025; Pharos, Dokters van de Wereld, Rode Kruis. *Uitzichtloos in de opvang. Vervolgonderzoek naar gezondheidszorg en leefomstandigheden in de tijdelijke gemeentelijke opvang*, december 2024, p.8.

150 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. *Uitkomsten toezicht asielopvang 2024. Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers*. 26 februari 2025.

de plaatsing van (medisch) kwetsbare kinderen onvoldoende rekening wordt gehouden met specifieke opvangbehoeften. Zo geven medewerkers van het COA in verschillende interviews aan dat de uitkomsten van de medische screening door het tekort aan opvangplekken niet altijd leidend kunnen zijn. Daardoor komen kinderen die als extra kwetsbaar zijn beoordeeld terecht in noodopvanglocaties waar onvoldoende rekening wordt gehouden met hun medische behoeften.

Continuïteit onder druk door verhuizingen

De vele verhuizingen van de ene noodopvang naar de volgende zetten niet alleen het recht van elk kind op onderwijs onder druk, maar ook de continuïteit van de zorg. Verschillende zorg-professionals spraken daarover met de Onderzoeksraad. Zo vertelden artsen dat behandelingen soms werden uitgesteld, of dat er geen nieuwe datum werd afgesproken, omdat onduidelijk was hoelang een kind in een bepaalde regio zou verblijven. Ouders en medewerkers vertelden dat frequente verhuizingen de toegang bemoeilijkten tot bepaalde medisch specialisten of gespecialiseerde GGZ-zorg, omdat een kind in een nieuwe regio opnieuw op een wachtlijst belandt.

Het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN), dat kinderartsen adviseert en ernstige tekort-komingen in de zorg signaleert, luidde in 2025 de noodklok. EKANN zag dat, wanneer kinderen met complexe aandoeningen een behandeltraject starten, zij deze behandeling vaak moeten onderbreken op het moment dat zij moeten verhuizen naar een andere (nood)opvang. Ze moeten dan opnieuw op de wachtlijst en opnieuw starten met een behandeling, bij een andere arts.[151]

Volgens de kinderartsen die bij EKANN casussen signaleerden, kunnen dergelijke onderbrekingen in een medisch traject grote negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid van de betreffende kinderen.[152]

Gezondheidsklachten als gevolg van de leefomstandigheden – extra druk op zorg

Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad voerde met ouders, kinderen en (zorg)professionals –onder wie huisartsen van GZA en jeugdgezondheidsartsen van de GGD – blijkt dat de leefomstandigheden in de noodopvang zwaar drukken op zowel de fysieke als de mentale gezondheid van opgroeiende kinderen. Artsen geven in interviews aan dat zij regelmatig kinderen zien met psychosociale of fysieke klachten die het gevolg zijn van de leefomstandigheden in de opvang, en bij wie geen duidelijk medisch ziektebeeld is vastgesteld. Het gaat om klachten als buikpijn of gewichtsverlies door gebrekkige voeding, hoofdpijn door benauwde kamers zonder daglicht of ventilatie, of angst en slapeloosheid door stress en onzekerheid.’

151 Analyse van casussen gesignaleerd bij het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN).
152 Analyse van casussen gesignaleerd bij het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN).

Medische zorgen in de noodopvang

Reem

Reem (15 jaar) woont met haar ouders en zus (19 jaar) in een containerwoning in de noodopvang. Haar zus heeft een chronisch medische aandoening. Reem houdt van lezen; zij spaart haar wekelijkse leefgeld en koopt Nederlandstalige boeken. In de opvang heeft zij leren haken om zichzelf bezig te houden.

Reems moeder vertelt dat een medische specialist in het ziekenhuis een betere leefomgeving voor het gezin noodzakelijk achtte vanwege de ziekte van Reems zus. Hij heeft echter geen verplaatsingsverzoek geschreven aan de locatiebeheerders. Volgens de moeder was de reden dat hij zich geen oordeel kon vormen, omdat hij nooit in de opvang was geweest. Tegelijkertijd stellen ook de huisarts van GZA in het opvangcentrum en de medewerkers van de gemeentelijke opvanglocatie dat zij niet verantwoordelijk zijn voor een overplaatsingsaanvraag op basis van medische gronden, en wijzen volgens Reems moeder naar elkaar. Ondertussen verblijft het gezin al acht maanden in een containerwoning.[153]

Reem vertelt: 'Om te douchen moeten we naar buiten. Lopen in de buitenlucht na het douchen is heel zwaar voor mijn zus. Die heeft een immuunziekte en heeft het zelfs in de zomer koud. Zij is altijd moe.'



Figuur 33: Een informatiebordje over de aanwezigheid van de huisarts van GZA op een noodopvanglocatie (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

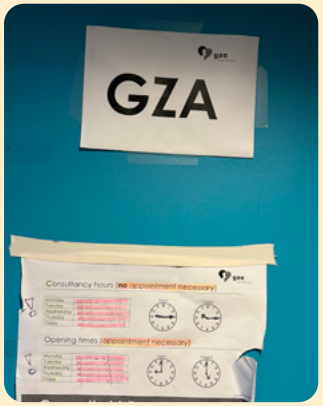
Ook Reem kampt met gezondheidsproblemen. Zij wordt voor overgewicht begeleid door de jeugdverpleegkundige van de GGD. Reem vertelt: 'Ik lust het eten hier niet. Soms eet ik brood, soms zonnebloempitten, soms fruit, en soms ga ik met honger naar bed. Mijn ouders zijn ziek en moeten eigenlijk op een aangepast dieet. Mijn zusje en ik moeten ook op dieet. Maar dat gaat hier niet omdat we niet zelf kunnen koken. Ik moet meer bewegen, zegt de verpleegster, omdat ik wat te dik ben. Ik word gepest door andere kinderen. Maar de medewerkster van de dagbesteding stuurt me weg als ik wil meedoen met de kinderactiviteiten, omdat ik ouder dan twaalf ben. Ik voel me ongewenst. Andere kinderen kregen een fiets, maar ik niet. Dat komt omdat ik vijftien ben, en zij zijn nog geen twaalf'.

153 TGO staat voor tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie.

De casus van Reem illustreert hoe de leefomstandigheden in de noodopvang fysieke en mentale klachten in de hand werken en de effectiviteit van zorg – in Reems geval van de jeugdverpleegkundige – onder druk zetten. Ook andere instanties noemen de invloed van de leefomstandigheden op de gezondheid van kinderen. De IGJ waarschuwde herhaaldelijk dat de omstandigheden in de noodopvang de 'goede groei en ontwikkeling van asielkinderen naar volwassenheid in gevaar brengen'.[154] Het landelijke expertisecentrum Pharos[155] en het expertisecentrum EKANN onderschrijven deze bevindingen. EKANN benadrukt bovendien dat wanneer de basisbehoeften van kinderen met complexe medische aandoeningen niet goed zijn geregeld, dit de behandeltrajecten kan ondermijnen en bij extra kwetsbare kinderen op de lange termijn tot gezondheidsschade kan leiden.[156]

Inas (17 jaar):

> 'Als we een afspraak willen met de arts, moeten we om 8 uur in de rij staan om een briefje te halen. De briefjes zijn om 10 over 8 allemaal uitgedeeld en dan moet je tot de volgende dag wachten.'



Figuur 34: Foto van een informatieblad van de huisarts van GZA (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Dochter met buikpijn

Een vader vertelt tijdens een interview dat de huisarts van GZA de buikpijn van zijn vijfjarige dochter toeschrijft aan stress, gerelateerd aan de opvang. Tot verdriet van de vader wordt daar vervolgens niets aan gedaan. In vergelijkbare situaties, waarin kinderen klachten hebben die samenhangen met hun leefomstandigheden, stellen zowel zorgprofessionals als ouders dat zij wel 'symptomen' kunnen bestrijden maar dat de bredere oorzaak niet wordt aangepakt.



Zorg in crisismodus

De crisismodus van de noodopvang werkt door in het werk van artsen. Zorgverleners die de Onderzoeksraad heeft gesproken, stellen dat zij vaak moeten werken in geïmproviseerde ruimtes en met een beperkt beschikbare tijd per patiënt. In de noodopvang zien artsen een continue in- en uitstroom van bewoners/patiënten. Hierdoor staan huisartsen van GZA onder grote (werk)druk. Een arts beschrijft het als 'aanpakken wat lukt'. Zorgprofessionals en ouders geven aan dat zij in zulke situaties slechts 'symptomen kunnen bestrijden', maar de bredere oorzaak niet kunnen aanpakken. Artsen schrijven bijvoorbeeld medicatie voor tegen constipatie (vanwege bijvoorbeeld stress of onhygiënische gedeelde toiletten), of

154 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. *Uitkomsten toezicht asielopvang 2024. Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers*. 26 februari 2025, p.2.
155 Pharos, Dokters van de Wereld, Rode Kruis. *Uitzichtloos in de opvang. Vervolgonderzoek naar gezondheidszorg en leefomstandigheden in de tijdelijke gemeentelijke opvang*, december 2024.
156 EKANN-artsen publiceerden deze bevindingen in een artikel: Denneman, L. Sahba, S. en Baauw, A. 'Er is dringen betere opvang nodig voor zieke vluchtelingenkinderen'. in: *Medisch Contact*, 14 december 2023.

slaapmedicatie (vanwege angst of slaapproblematiek bij kinderen). Een arts vatte dit samen als: 'Dit is dweilen met de kraan open'.

3.2.6 Stabiliteit

Verhuizen van de ene opvang naar de andere

Reem

Reem (15 jaar) woont al acht maanden in de noodopvang als het bericht komt dat de noodopvanglocatie binnenkort gaat sluiten. De familie weet lange tijd niet wanneer en waarheen ze zal verhuizen. Dat geeft veel stress. Reem vertelt: 'Binnenkort gaat deze opvang dicht en ik weet niet goed wat ik daarvan moet denken. Ik hoop op een betere plek, maar ik maak me zorgen dat we worden overgeplaatst naar ergens waar het net zo erg is als hier. We horen mensen zeggen dat we straks misschien in een tent moeten slapen, of dat we op straat moeten leven totdat ze ons overplaatsen. Ik krijg daar veel stress van en mijn ouders ook. Ik heb last van mijn verstandskiezen, die doen veel pijn. Ik moet geopereerd worden, maar dat moet wachten tot na de verhuizing. Misschien moeten we wel naar de andere kant van het land...'

'Ik had een vriendinnetje hier, maar zij is overgeplaatst naar een gewoon opvangcentrum. Daar kunnen ze koken en hebben ze een grotere kamer. Ze stuurt foto's en laat mij zien hoe blij ze is daar is. Haar moeder kookt voor hen... Ik mis het eten dat mijn moeder maakte.'



Figuur 35: Foto van een noodopvanglocatie waar containerunits op een leegstaand terrein zijn geplaatst (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).



Figuur 36: Foto van een lege gezinskamer op een nood-opvanglocatie die binnen enkele weken moet sluiten (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid).

> 'Veel kinderen die hier woonden zijn al verhuisd. Ik weet niet wanneer wij aan de beurt zijn, en waarheen wij moeten verhuizen. Het wachten en de onzekerheid zijn moeilijk.'

Reem en talloze andere kinderen moeten telkens opnieuw van noodopvanglocatie naar noodopvanglocatie verhuizen. Ouders en kinderen hebben geen zicht op wanneer en waarheen zij zullen verhuizen, en ze hebben er geen zeggenschap over. Wanneer de sluiting van een noodopvanglocatie eenmaal is aangekondigd, blijft het vaak nog lange tijd onzeker wanneer dat precies gebeurt. Dit betekent voor kinderen dat zij geen controle hebben over eigen leefomstandigheden.

De inzet van een netwerk aan tijdelijke opvanglocaties die openen en weer sluiten leidt tot veel verhuizingen. Dit heeft negatieve consequenties voor kinderen. Gebrek aan stabiliteit creëert een onzekere situatie waarin kinderen geen houvast hebben en nauwelijks een gevoel van 'thuis' kunnen ontwikkelen. Tijdens gesprekken met ouders en kinderen hoort de Onderzoeksraad dat onzekerheid over de opvangplek het leven van veel gezinnen en alleenstaande kinderen op noodopvanglocaties beheerst.

De juridische kaders zijn op dit punt nochtans duidelijk. De Europese Opvangrichtlijn bepaalt dat verhuizingen tot een minimum beperkt moeten blijven om de continuïteit in zorg, opvoeding en onderwijs van kinderen te waarborgen.[157] Zowel het Kinderrechtenverdrag als de Opvangrichtlijn beogen het belang van stabiliteit en continuïteit in de opvoeding en begeleiding van kinderen te borgen.

Tabel 2: Het aantal kinderen (dat minimaal één periode in de noodopvang heeft gezeten) dat een bepaald aantal verhuizingen heeft meegemaakt, opgedeeld naar jaar van uitstroom uit de asielopvang (bron: COA).

Aantal verhuizingen	Alleenstaande kinderen			Kind in gezin		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
1	4	7	29	399	1756	2331
2	159	404	418	830	1529	1566
3	57	92	175	387	601	417
4	33	35	73	122	257	185
5	10	12	15	62	99	89
6	0	0	5	35	34	38
7	0	2	0	7	15	9
8	0	0	1	1	10	0
9	0	0	0	3	2	4
10	0	0	0	1	6	0

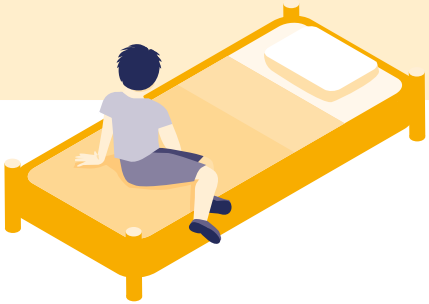
Aantal verhuizingen tussen noodopvanglocaties

Tijdens de locatiebezoeken sprak de Onderzoeksraad kinderen in gezinnen en alleenstaande kinderen (amv) die al meerdere malen verhuisd waren. Het aantal verhuizingen van kinderen die op een bepaald moment op een noodopvanglocatie hebben gewoond, is weergeven in tabel 2. Deze tabel laat zien dat van de kinderen in gezinnen die in 2024 uit de COA-opvang zijn vertrokken, er 2.308 kinderen tweemaal of vaker hebben moeten verhuizen van opvangplek naar opvangplek; 140 kinderen in gezinnen zijn vijf keer of vaker verhuisd. Voor alleenstaande kinderen geldt dat 687 kinderen die in 2024 uit de asielopvang van het COA vertrokken, twee of meer keer verhuisden tijdens hun verblijf in de COA-opvang. 269 alleenstaande kinderen moesten meer dan drie keer van opvangplek veranderen.

157 Opvangrichtlijn, artikel 18 en artikel 24 stellen 'veranderingen in de verblijfplaats van minderjarigen worden tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt'.

Plotse verhuizing naar andere opvang

Maan (7 jaar) en **Amir (9 jaar)** verblijven met hun ouders in de noodopvang. Hun ouders vertellen dat zij hiervoor in een kleinschalige noodopvang hebben gewoond in het midden van het land. Ondanks een paar negatieve punten was de sfeer er fijn en de kinderen warensnel op school gewend. Na ruim een jaar werd het gezin midden in het schooljaar plots medegedeeld dat de locatie zou sluiten. De volgende verhuizing leidde naar een evenementenhal met schotten waar de leefomstandigheden veel slechter waren. Naast de onverwachte aankondiging van de verhuizing, maken de slechte omstandigheden in de nieuwe opvang het voor zowel voor Maan en Amir als voor hun ouders een emotioneel zware ervaring.



Impact van verhuizen (en de dreiging daarvan)

Tijdens de photovoice-gesprekken kreeg de Onderzoeksraad een inkijkje in wat de vele verhuisbewegingen betekenen. Voor kinderen is dat het verlies van hun directe leefomgeving, afscheid van klasgenoten, vriendjes en medebewoners, en het wegvallen van professionele ondersteuners zoals begeleiders of vertrouwenspersonen. Ze komen in een andere klas, midden in het schooljaar, of kunnen niet of pas maanden later naar school. Kinderen moeten opnieuw een gevoel van veiligheid opbouwen en er wordt van hen verwacht dat ze andere volwassenen gaan vertrouwen. Een verhuizing is voor een kind per definitie ontwrichtend. Dat geldt zeker voor kinderen met een vluchtverleden die al eerder te maken kregen met langdurige onzekerheid en het verlies van hun vertrouwde omgeving. Het leidt tot ontregeling en gevoelens van onveiligheid en stress die diep kunnen ingrijpen en grote gevolgen kunnen hebben voor hun emotionele welzijn.

Ook eerdere onderzoeken benadrukken de mentale gevolgen van verhuizen voor kinderen in de noodopvang. Zo waarschuwden toezichthouders – Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd – in een gezamenlijke brief van 29 juli 2025 opnieuw dat verhuizingen belemmerend zijn voor de toegang tot zorg, onderwijs en passende begeleiding.[158] Ook VluchtelingenWerk constateert dat kinderen door die vele verhuizingen vaak niet naar school gaan, dat hun toegang tot zorg niet gegarandeerd is en dat de instabiele woonsituatie leidt tot stress, zeker bij jonge kinderen.[159] Volgens een analyse van partners binnen de Werkgroep Kind in azc leidt frequent verhuizen tot ontwikkelingsschade, gezondheidsschade en structureel gemis aan continuïteit in begeleiding.[160]

158 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.
159 VluchtelingenWerk, *Derde Quickscan (crisis)noodopvang asielzoekers*, 1 oktober 2022; Werkgroep kind in azc, *Noodsituatie op noodlocaties. QuickScan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang*, 20 juni 2022.
160 Werkgroep kind in azc, *Noodsituatie op noodlocaties. QuickScan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang*, 20 juni 2022.

Conclusie: risico's in de noodopvang

De Onderzoeksraad stelt vast dat de inzet van noodopvang situaties creëert waardoor er veiligheidstekorten bestaan voor kinderen. Deze constatering berust zowel op de eigen bezoeken aan opvanglocaties als op signalen en eerdere publicaties van andere betrokken organisaties. De omstandigheden in de noodopvang voldoen veelal niet aan de eisen die gesteld worden in de Europese Opvangrichtlijn, en zijn niet in overeenstemming met de verplichtingen die zijn opgenomen in het Kinderrechtenverdrag.[161] Als gevolg daarvan worden kinderen structureel blootgesteld aan veiligheidsrisico's.

Op alle zes besproken risicogebieden (huisvesting, autonomie en privacy, sociale omgeving, persoonlijke ontwikkeling, medische zorg en stabiliteit) ziet de Onderzoeksraad veiligheidsrisico's:

- De noodopvang biedt geen veilige, kindvriendelijke *fysieke* leefomgeving.
- De privacy van kinderen in de noodopvang wordt structureel onvoldoende gewaarborgd en hun autonomie en zelfbeschikking staan onder zware druk. Hierdoor kunnen kinderen niet rekenen op een veilige, voorspelbare en menswaardige leefomgeving. Dit heeft mogelijk schadelijke gevolgen voor hun mentale veiligheid.
- Kinderen in de noodopvang leven in omstandigheden die de Onderzoeksraad kenmerkt als sociaal onveilig. Daarnaast lopen zij het risico om in hun directe leefomgeving blootgesteld te worden aan fysiek geweld, seksueel geweld (inclusief grensoverschrijdend gedrag en misbruik) of de dreiging daarvan.
- De toegang tot onderwijs is voor kinderen in de noopopvang niet gewaarborgd. Onderbrekingen van hun onderwijstraject door frequente verhuizingen komen regelmatig voor en verstoren de continuïteit van onderwijs. Dit vormt een risico voor de mentale ontwikkeling van kinderen.
- Als gevolg van de inzet van noodopvang hebben kinderen een vergroot risico op gezondheidsschade. Het recht van elk kind op de hoogst haalbare gezondheidsstandaard[162] wordt ondermijnd door de slechte leefomstandigheden in de noodopvang, de lange verblijfsduur op tijdelijke noodlocaties en de vele verhuizingen. Bij het plaatsen van (medisch) kwetsbare kinderen wordt onvoldoende rekening gehouden met specifieke opvangbehoeften en leefomstandigheden.
- De inzet van noodopvang creëert situaties waarin kinderen veel moeten verhuizen. De Onderzoeksraad constateert dat zij hierdoor geen vastigheid hebben en geen toekomstperspectief, wat negatieve gevolgen heeft voor hun gevoelens van stabiliteit en houvast.

161 Zie referentiekader voor een verdere uitwerking van de artikelen uit de Opvangrichtlijn en het Kinderrechtenverdrag.
162 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 24) stelt dat elk kind heeft recht op de best mogelijke gezondheid en op gezondheidszorgvoorzieningen.

3.3 Specifieke situatie van alleenstaande kinderen in de noodopvang

Zoals hierboven beschreven worden zowel alleenstaande kinderen als kinderen die met hun ouder(s) in de noodopvang verblijven geconfronteerd met veiligheidstekorten op alle zes veiligheids-factoren. Voor alleenstaande kinderen komen daar nog specifieke risico's bij, die rechtstreeks voortvloeien uit hun positie als niet-begeleide minderjarigen. Omdat zij zonder ouder of wettelijke vertegenwoordiger naar Nederland komen, zijn zij extra afhankelijk van goede opvang en begeleiding. De Jeugdwet[163] bepaalt dat zij recht hebben op passende voogdij, juridische bescherming en pedagogische begeleiding. Juist wat betreft deze essentiële vormen van bescherming schiet de noodopvang vaak tekort, waardoor de toch al kwetsbare situatie van alleenstaande kinderen nog kwetsbaarder wordt.

Risico's voor begeleiding en jeugdbescherming

Tijdens het onderzoek kreeg de Onderzoeksraad signalen dat de inzet van noodopvang de begeleiding en bescherming van alleenstaande kinderen onder druk zet. Het voortdurende op- en afschalen van opvangplekken en het telkens openen en sluiten van noodlocaties vormen belangrijke risico's. De instabiliteit die daardoor wordt veroorzaakt, verstoort het begeleidingsproces en maakt het voor voogden van Nidos,[164] COA-medewerkers en trajectbegeleiders op scholen moeilijk om kinderen duurzaam te ondersteunen. Begeleiders geven in de interviews aan dat de continue veranderingen zorgen voor pieken en dalen in de werkdruk en regelmatig leiden tot personele wisselingen. Hierdoor komt de kwaliteit van de pedagogische, juridische en sociaal-emotionele begeleiding van alleenstaande kinderen structureel onder druk te staan. Uit interne documenten die de Onderzoeksraad heeft ingezien blijkt dat voogden met een caseload van 18 kinderen, het aantal kinderen voor wie ze 2023 verantwoordelijk waren, zagen oplopen tot 28 kinderen.[165] Tegelijkertijd ziet de Onderzoeksraad dat betrokken professionals zich sterk inzetten voor de begeleiding van alleenstaande kinderen, vaak onder hoge druk en in wisselende omstandigheden.



Gebrek aan continuïteit

Op een noodopvanglocatie voor alleenstaande kinderen bestond lange tijd onzekerheid over de verlenging van de tijdelijke opvang. Ook de bezetting schommelde daar herhaaldelijk, tussen veertig tot tachtig kinderen. Het plots openen of opschalen van een locatie leidde ertoe dat in korte tijd veel kinderen moesten worden begeleid; het sluiten van locaties betekende dat personeel werd verplaatst of opnieuw moest worden geworven. In periodes van hoge instroom bleek het daardoor moeilijk om alle kinderen voldoende individuele aandacht, opvolging en continuïteit te geven.

163 De Jeugdwet regelt jeugdbescherming en de uitvoering van voogdijtaken. De voogdij van alleenstaande minderjarige kinderen die asielaanvragen in Nederland is toegewezen aan stichting Nidos.
164 Amv krijgen een jeugdbeschermer van het Nidos toegewezen die de voogdij over hen uitoefenen. Jeugdbeschermers worden ook wel 'voogden' benoemd.
165 De stijgende caseload van zowel amv-begeleiders van het COA als van jeugdbeschermers bij Nidos is daarnaast ook gerelateerd aan personeelstekorten en wervingsproblemen bij het Nidos en het COA als gevolg van de krappe arbeidsmarkt (zie bijv. Stichting Nidos. *Jaarverantwoording Nidos 2022; Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)*. Jaarverslag 2023).

Zorgen bij alleenstaande kinderen

Basel en Wasim

Verschillende kinderen op een locatie voor alleenstaande minderjarige jongens fotografeerden de deur van Nidos, en vertelden dat zij behoefte hadden aan meer contact met en begeleiding van hun jeugdbeschermer. Zij vertelden dat zij zich vaak niet gehoord voelden, en hierdoor het gevoel hadden nergens terecht te kunnen met hun zorgen en vragen.

Basel (17 jaar): 'Ik woon hier al twee jaar en heb mijn voogd nog maar drie keer gezien.'

Wasim (16 jaar): 'Ik heb mijn voogd al vijf maanden niet gezien. Ik probeer al drie maanden lang mijn BSN en bankrekening aan te vragen. Uiteindelijk heeft mijn voogd een afspraak gegeven toen ik op school was: laten we op een later moment afspreken, zei ze.'



Figuur 37: Deur van het kantoor van de jeugdbeschermers van Nidos (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Kinderen zelf gaven aan dat zij soms langere tijd niet wisten wie hun voogd was, of er zeer weinig contact mee hadden, wat hun gevoel van veiligheid en vertrouwen in de hulpverlening verder ondermijnde. Ook sprak het onderzoeksteam enkele kinderen die in korte tijd meerdere keren waren verhuisd. Door deze verhuizingen vielen belangrijke steunfiguren telkens weg. Dat maakte het moeilijk voor kinderen en begeleiders om vertrouwensrelaties op te bouwen, een basisvoorwaarde voor voogden en begeleiders om met kinderen in gesprek te gaan en hen zowel juridisch als pedagogisch te kunnen begeleiden. Zowel het COA als Nidos stellen dat zij meer onder druk staan bij het bieden van begeleiding op grootschalige noodopvanglocaties; het is daar moeilijker om alle kinderen voldoende individuele aandacht te geven. Op noodopvanglocaties die een langere periode open zijn, ontstaan doorgaans stabielere samenwerkingsverbanden. Dat komt de kwaliteit en continuïteit van begeleiding ten goede.

Vergelijkbare signalen kwamen eerder van inspectiediensten en toezichthouders, die tussen 2021 en 2023 rapporteerden dat de begeleiding van alleenstaande kinderen tekort schoot.[166] Zo constateerden vier Inspecties in een gezamenlijke brief in 2023 dat alleenstaande kinderen regelmatig veel later dan gebruikelijk een voogd toegewezen kregen.[167] De Inspecties stelden ook dat door de frequente overplaatsingen binnen de noodopvang kinderen vaker wisselden van voogd, waardoor de continuïteit van hun begeleiding onder druk kwam te staan.[168] In juli 2025 meldde de IGJ in een rapport dat, ondanks herhaalde signalen, kinderen nog steeds werden ondergebracht in de noodopvang zonder dat er extra waarborgen waren ingebouwd om volwaardige, continue jeugdbescherming te garanderen.[169]

166 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, Signaalbrief aan de staatssecretaris: *Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022.
167 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023
168 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.
169 Inspectie Gezondheidzorg en Jeugd. *Meer zicht op veiligheid AMV nodig, Nidos moet verbeteren*, 1 juli 2025.
Zie ook: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. *Instellingsrapport. Nidos. Regio Apeldoorn*, 1 juli 2025.
Zie ook: Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.

Beperkt zicht op alleenstaande kinderen

De Onderzoeksraad sprak met verschillende kinderen die hun voogd al maandenlang niet hadden gesproken en daar onrustig van werden. Zij hadden het gevoel niet gehoord te worden. Door knelpunten in de continuïteit van opvang en begeleiding is het risico groot dat voogden en COA-medewerkers onvoldoende zicht hebben op de individuele situatie van alleenstaande kinderen. Hierdoor kunnen belangrijke signalen over hun mentale welzijn, over gevoelens van onveiligheid, suïciderisico's of mogelijke vormen van uitbuiting, misbruik of mensenhandel minder snel worden opgemerkt en opgevolgd.

Toezichthouders concludeerden al eerder in rapportages dat de inzet van noodopvang het risico op onvoldoende zicht op en bescherming van alleenstaande kinderen verhoogt. Zo concludeert de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) in juli 2025 dat Nidos onvoldoende zicht heeft op de veiligheid en continuïteit van begeleiding van alleenstaande kinderen in de noodopvang. De IGJ constateert onder andere dat de aandacht voor veiligheid in de begeleiding 'vooral reactief' en 'versnipperd' is. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen spreekt over de hogere risico's voor kinderen die in de crisis- of noodopvang verblijven. Het gebrek aan toezicht en de slechtere voorzieningen maken kinderen kwetsbaarder en vergroot hun kans om slachtoffer te worden van misbruik of mensenhandel.[170]

Deelconclusie

De inzet van noodopvang belemmert de begeleiding en jeugdbescherming van alleenstaande kinderen. Hierdoor heeft de overheid onvoldoende zicht op hun welzijn en veiligheid. Dit staat haaks op de wettelijke verplichting van de overheid om alle passende maatregelen te nemen ter bescherming en begeleiding van alleenstaande kinderen, zoals vastgelegd in de Opvangrichtlijn, het Kinderrechtenverdrag en de Jeugdwet.

170 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. *Van Puzzelstukjes naar signaal? Een verkenning van signalering van slachtofferschap mensenhandel in de asielketen en -opvang*, december 2024.

3.4 Langdurige opeenstapeling van veiligheidstekorten

Op alle zes besproken risicogebieden voldoet de noodopvang in meer of mindere mate niet aan de normen en verplichtingen die zijn vastgelegd in nationale wetgeving, de Europese Opvangrichtlijn en het Kinderrechtenverdrag. Kinderen die gedurende langere tijd in de noodvang verblijven, worden blootgesteld aan fysieke en mentale risico's. Dat leidt tot de conclusie dat de Nederlandse overheid haar wettelijke zorgplicht ten opzichte van deze kinderen niet (voldoende) nakomt.

Uit eerder gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek blijkt dat kinderen die (lang) in onveilige of onzekere omstandigheden opgroeien een hoger risico lopen op vertraging in hun ontwikkeling, op psychosociale klachten en op achterstanden op het gebied van onderwijs, gezondheid of participatie.[171] De omstandigheden in de noodopvang hebben dus gevolgen voor het algeheel welzijn van kinderen. Op de lange termijn kunnen die omstandigheden het risico verhogen op ontwikkelingsschade op emotioneel, sociaal en/of cognitief vlak.

Hoewel een deel van de onveiligheden waar kinderen aan worden blootgesteld in de noodopvang de afgelopen jaren is verbeterd – onder andere door medische intakes bij aankomst, meer basiszorg en meer aandacht voor hygiëne – ziet de Onderzoeksraad dat er nog steeds grote veiligheidstekorten bestaan. De Onderzoeksraad constateert dat de onveiligheid vooral wordt veroorzaakt door een opeenstapeling van de gesignaleerde tekorten, in combinatie met het feit dat kinderen *langdurig* verblijven in noodopvanglocaties die structureel niet geschikt zijn als leefomgeving om in op te groeien. Hieronder wordt dieper ingegaan op wat de opeenstapeling van veiligheidstekorten en de langdurige blootstelling betekent voor kinderen in de noodopvang.

Opeenstapeling van tekorten: meer dan de som der delen

Op basis van de analyse van de zes risicogebieden in paragraaf 3.2 stelt de Onderzoeksraad vast dat op elk van deze gebieden de risico's voor kinderen in de noodopvang niet voldoende worden beheerst. Hoewel elk van deze risico's al een inbreuk vormt op de wettelijke en pedagogische verplichtingen van de overheid, is tegelijkertijd ook – en vooral - de optelsom van deze risicofactoren van belang. In het dagelijks leven van kinderen werken deze factoren namelijk voortdurend op elkaar in: zij stapelen zich op, versterken elkaar, en vormen zo een negatieve spiraal.[172] De Onderzoeksraad voor Veiligheid ziet deze 'opeenstapeling' als meer dan de som der delen: de onveiligheid waaraan opgroeiende kinderen worden blootgesteld wordt erdoor

---

171 Van der Kuil, Marjolein. *Structuur, steun en stabiliteit. Mentale zorgverlening voor kinderen in de asielopvang en wat daarvoor nodig is*, 2024; Nickerson, A., Kashyap, S., Keegan, D., Edwards, B., Forrest, W., Bryant, R. A., O'Donnell, M., Felmingham, K., McFarlane, A. C. , Tol, W. A., Lenferink, L., Hoffman, J., & Liddell, B. J. 'Impact of displacement context on psychological distress in refugees resettled in Australia: A longitudinal population-based study', *Epidemiology and psychiatric sciences*, 31, e51, 2021; Sleijpen et al., 'Lives on hold: A qualitative study of young refugees' resilience strategies'. *Childhood 2017*, Vol. 24(3); Zijlstra, Elianne, et al. The quality of the childrearing environment of refugee or asylum-seeking children and the best interests of the child: Reliability and validity of the BIC-Q. *Behavioral Sciences & the Law*, 2012, 30.6: 841-855.

172 Bij het analyseren van de opeenstapeling van veiligheidstekorten baseert de Onderzoeksraad zich onder meer op het wetenschappelijke model van Bronfenbrenner. Dit model onderscheidt verschillende 'systemen' die elk van invloed zijn op de ontwikkeling van een kind. Deze systemen beïnvloeden elkaar, overlappen deels en zijn onderling met elkaar verbonden.
Zie ook: Balledux, M., J. Hoex, J., P. Speetjens, P., C. Vink en S. Vlaardingerbroek, *Opgroeien doe je samen. Bouwen aan een stevige pedagogische basis*. Nederlands Jeugdinstituut. 2022.
https://www.nji.nl/kennis/pedagogische-basis/wat-is-het-model-van-bronfenbrenner

geïntensiveerd, wat het risico op mentale en/of fysieke schade vergroot.

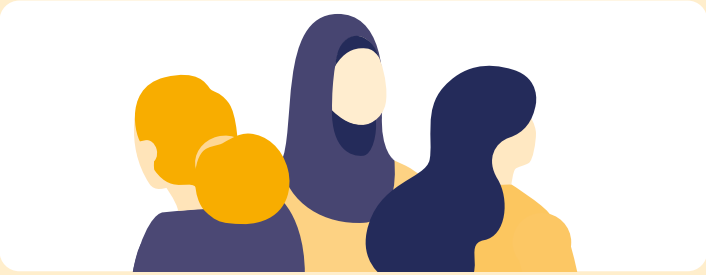
In paragraaf 3.2 hebben we al kort gezien hoe verschillende onveiligheden op elkaar inwerken. Zo zagen we hoe de som van omstandigheden in de noodopvang, zoals het gebrek aan privacy, rust en stabiliteit, een belemmering vormt voor het realiseren van het recht op onderwijs. De Onderzoeksraad sprak kinderen die weliswaar fysiek een plek op school hadden, maar door vermoeidheid, slechte voeding, gebrek aan een rustige plek om huiswerk te maken of voortdurende onzekerheid over hun toekomst nauwelijks tot leren kwamen (zie paragraaf 3.2.4). Ook zagen we dat kinderen in de noodopvang vanwege het gebrek aan veilige, kindvriendelijke ruimtes voor ontspanning en spel, én de dreiging van grensoverschrijdend gedrag en geweld, vaak dagen doorbrengen op de (kleine) gezinskamer (zie paragraaf 3.2.3). Tenslotte stelde de Onderzoeksraad, in navolging van eerdere bevindingen van de IGJ[173], dat de ondermaatse leefomstandigheden fysieke en mentale gezondheidsklachten in de hand werken (zie paragraaf 3.2.5).

De volgende casus van Maysoen en haar vriendinnetjes illustreert hoe de opeenstapeling van onveiligheden doorwerkt in het alledaagse leven van kinderen en hun ontwikkelingskansen ingrijpend ondermijnt.

173 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Uitkomsten toezicht asielopvang 2024. Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers*, p.2.

Leven tussen de schotten

Maysoen en haar vriendinnetjes



Maysoen, **Salam**, **Sham**, **Rana** en **Noor** zijn tienermeiden die in met-schotten-gecreëerde leefruimtes verblijven in een grote zaal. Maysoen (15) is de oudste, Rana (13) de jongste. Maysoen en Noor zijn beste vriendinnen. Ze hebben elkaar ongeveer anderhalf jaar geleden in de opvang leren kennen. Soms, wanneer ze medebewoners zien verhuizen, zitten ze samen te dromen over de spullen die ze gaan kopen wanneer ze een huis krijgen. Alle vijf de meiden hebben talent voor taal (Engels, Nederlands, Turks en Arabisch). Maysoen wil later advocaat worden, of make-up artist. Salam wil als plan B ook graag make-up artist worden als het haar niet lukt om arts te worden. De Onderzoeksraad sprak de meiden tijdens een schoolvakantie, in een lege zijkamer in de opvang waar ze verblijven.

Maysoen: 'Ik woon hier nu ruim anderhalf jaar en ik droom van een plafond en van muren in mijn kamer. Ik wil niet dat iemand iets hoort als ik met mijn moeder praat. Gisteren hadden we het over iets wat gevoelig ligt, en toen hoorden we de buurman zeggen dat hij ons kon horen. Ik schaamde me heel erg en ik voelde me opgelaten. Het doet pijn dat ik niet eens met mijn moeder kan praten zonder dat iemand het hoort! Ik zat een keer op mijn bed en plotseling zag ik het hoofd van een man boven het schot verschijnen. Het was een lange man dus hij kon me zien zitten op mijn bed. Als ik me aankleed, wil ik niet het gevoel hebben dat iemand me bekijkt. Ik ben vijftien. Ik wil daar niet aan hoeven denken.'

> 'Als ik me aankleed, wil ik niet het gevoel hebben dat iemand me bekijkt. Ik ben vijftien. Ik wil daar niet aan hoeven denken.'

Rana: 'Wij delen een kamer met onze vader. Hoe kunnen we ons dan omkleden?' Salam: 'Mijn vader wist dat ik ongesteld was. Ik schaamde me erg. Het was de eerste keer dat hij ermee werd geconfronteerd.' Noor: 'Iedere keer als ik ongesteld ben, vind ik een grote bloedplek op het beddengoed. Ik weet dat het gewoon de ongesteldheid is, maar ik kan niet elke keer midden in de nacht die hele afstand naar het toilet lopen. Dan moet je ook honderd keer per dag op en neer naar het toilet. Heb je gezien hoe ver dat is? Alsof ik van mijn huis naar het huis van mijn opa loop. Zo ver is het!' Salam: 'Als je wilt douchen, dan ziet de hele opvang jou wanneer je de douche uitloopt. Dan moet ik mijn hoofddoek op natte haren dragen. Mijn vader zei een keer toen ik een pyjamabroek droeg: 'de volgende keer trek je normale kleding aan als je naar beneden gaat, want iedereen ziet je'. De broek zat een beetje strak. Maar het was een pyjamabroek! Moet ik dan een spijkerbroek aantrekken na het douchen? Er is helemaal geen privacy hier.' ▶



> 'Mijn broertje wil zijn tanden niet poetsen, omdat hij ervan moet walgen. Eén toilet is voor meer dan dertig mensen!'

‘Mijn vader is ziek en heeft het heel erg benauwd. We slapen samen op één kamer tussen de schotten. Ik wilde laatst de deur opendoen zodat hij frisse lucht zou kunnen krijgen, maar dat mocht niet. ‘Dit zijn de regels’ zeggen ze. Ik heb vijf dagen niet gegeten en niet geslapen omdat ik me zorgen maakte, het ging heel slecht met hem. Hij moest huilen en ’s nachts zei hij tegen mij: ‘Als er iets met mij gebeurt, let dan goed op je broertje.’ Dat zal ik nooit vergeten. Waarom moet ik dat van mijn vader horen?’

Salam: ‘Mijn broertje wordt ’s nachts ook benauwd wakker. Hij wil alleen maar ademhalen en frisse lucht binnenkrijgen. Er is geen lucht, er is geen raam’. Noor: ‘’s Zomers sterven we van de hitte en in de winter sterven we van de kou.’ Sham: ‘Vorige winter hebben we de bedden tegen elkaar gezet wegens de kou ’s nachts, maar dat mocht niet. Dat kan niet, zeiden ze, iedereen heeft een eigen bed. Wat hebben zij daarmee te maken?’

> ‘Als ik me aankleed, wil ik niet het gevoel hebben dat iemand me bekijkt. Ik ben vijftien. Ik wil daar niet aan hoeven denken. ’

Maysoen: ‘Wij leven in de viezigheid. Naast de locatie ligt een boerderij, daar ruikt het beter dan hier.’ Salam: ‘Soms weigert mijn broertje om naar het toilet te gaan en plast hij in zijn broek, omdat het toilet ver lopen is en het daar erg stinkt. Hij zegt dat hij er niet naar toe wil en hij wil zijn tanden niet poetsen, omdat hij ervan moet walgen. Je moet er ook van walgen. Eén toilet is voor meer dan dertig mensen!’

Salam: ‘Mijn zus blijft de hele dag in bed, vanaf het moment dat ze wakker wordt tot het moment waarop ze gaat slapen. Zij gaat alleen naar het toilet en terug. Zij gaat niet naar beneden om te eten, of om iets te doen; soms eet zij helemaal niet, om maar niet naar beneden te hoeven. Mijn ouders verwijten zichzelf dat ze haar hier hebben gebracht. Mijn vader vraagt zich af: ‘Wat heb ik met haar gedaan?’

> ‘Wij leven in de viezigheid. Naast de locatie ligt een boerderij, daar ruikt het beter dan hier.’



Figuur 38: Privéruimte voor vijf personen afgescheiden door schotten zonder plafond (bron: foto genomen door een kind in het photovoice-project van de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

De casus van Maysoen en haar vriendinnen illustreert de mogelijke gevolgen van de opeenstapeling van veiligheidstekorten, waaronder slechte huisvesting, gebrekkige hygiëne, gebrek aan privacy en onvoldoende nachtrust. De casus laat zien hoe tekorten op verschillende risicogebieden op elkaar inwerken en elkaar wederzijds versterken op een manier die schadelijk kan zijn voor de gezondheid van opgroeiende kinderen. Verblijft een kind bijvoorbeeld in een overvolle opvanglocatie met weinig privacy, onvoldoende nachtrust en beperkte toegang tot onderwijs, dan drukt dat zwaarder op het mentale en emotionele welzijn dan wanneer het kind met slechts een van deze tekorten te maken heeft. Omgekeerd geldt dat positieve factoren, zoals de mogelijkheid om onderwijs te volgen, negatief beïnvloed kunnen worden door de leefomstandigheden in de noodopvang.

Langdurig verblijf in noodopvang

Naarmate kinderen in de noodopvang langer worden blootgesteld aan de opeenstapeling van bepaalde veiligheidstekorten, kunnen de schadelijke gevolgen voor hen ernstiger zijn.[174] De Onderzoeksraad constateert dat, hoewel noodopvang bedoeld is als tijdelijke oplossing, kinderen (en volwassen) er in de praktijk maanden of zelfs jaren verblijven (zie tabel 1 in paragraaf 2.3). De Onderzoeksraad sprak op meerdere locaties bijvoorbeeld met kinderen die al ruim een jaar tot soms wel twee jaar op één of meerdere locaties in de noodopvang wonen. Ook Maysoen en haar vriendinnen, beschreven in bovenstaande casus, verblijven al anderhalf jaar in de noodopvang. Daarnaast sprak de Onderzoeksraad kinderen die al een verblijfsvergunning hadden en tijdens hun hele asielprocedure in het noodopvangnetwerk verbleven, zonder ooit in een regulier asielzoekerscentrum te zijn geplaatst.

Een kind dat maandenlang in een overvolle noodopvang verblijft, zal vaak weinig privacy, veel geluidsoverlast en regelmatig een sociaal onveilige omgeving ervaren. Die combinatie kan op zijn beurt weer bijdragen aan een gebrekkige nachtrust, concentratieproblemen en een verhoogd stressniveau. In combinatie met bijvoorbeeld beperkte toegang tot school en het ontbreken van buitenschoolse activiteiten kunnen de effecten van een langdurig verblijf in de noodopvang leiden tot schade aan het mentale welzijn en een schadelijke impact hebben op de ontwikkeling van een kind. Hoewel het in eerste instantie ging om tijdelijk overleven tot er een plekje in een regulier asielzoekerscentrum (azc) beschikbaar zou zijn, is er nu sprake van langdurig opgroeien in omstandigheden die hier niet voor zijn bedoeld en er niet voor zijn ingericht. Ook minder acute, sluimerende veiligheidsrisico's wegen door in het dagelijks leven, wanneer kinderen maanden tot zelfs jaren doorbrengen in structureel onveilige omstandigheden.

Grote verschillen tussen locaties – recht op gelijke behandeling

De Onderzoeksraad constateert dat de leefomstandigheden op verschillende noodopvanglocaties sterk kunnen verschillen. Sommige locaties bieden goede voorzieningen en directe toegang tot onderwijs of medische zorg, terwijl andere locaties dat niet kunnen garanderen. Op sommige locaties is vooral het gebrek aan privacy en de kwaliteit van de huisvesting een probleem, terwijl op andere locaties de dreiging van fysiek of seksueel geweld een hogere tol eist in het dagelijks leven van kinderen.

---

174 Van der Kuil, Marjolein. *Structuur, steun en stabiliteit. Mentale zorgverlening voor kinderen in de asielopvang en wat daarvoor nodig is*, 2024. Zie ook: Pharos, Save the Children *Gevlucht en geland Psychosociale steun en mentale zorg in Nederland voor jongeren met een vluchtachtergrond*, maart 2023; Save the Children, M. Snijder and M. Apgar, Institute of Development. *Psychosocial wellbeing for children in Dutch asylum reception centres. TeamUp Impact evaluation*, april 2024. NCJ onderzoek, *Stress bij kinderen: hoe houden we het gezond? Stress bezien vanuit de Jeugdgezondheidszorg*, 2019.

De variatie in leefomstandigheden tussen noodopvanglocaties wordt bevestigd in andere onderzoeken.[175] Zo constateren de inspecties dat 'ondanks een aantal verbeteringen en de variatie in kwaliteit van noodopvanglocaties – de veiligheid en het welzijn van kinderen in de noodopvang nog steeds onvoldoende zijn gewaarborgd.'[176] Ook hebben de inspecties 'zorgen dat tot dusver genomen maatregelen onvoldoende waarborgen dat de afhankelijkheid van noodopvang wordt afgebouwd'.[177]

Door de grote verschillen tussen locaties wordt het noodopvangstelsel gekenmerkt door willekeur.[178] Het waarborgen van fundamentele kinderrechten wordt hierdoor eerder arbitrair dan een geldende norm. Dit staat haaks op de universaliteit van kinder- en mensenrechten.[179] Hoewel alle kinderen recht hebben op een opvangomgeving waarin hun veiligheid, ontwikkeling en welzijn op een gelijkwaardige manier wordt gewaarborgd, creëert de inzet van noodopvang een situatie waarin kinderen voor de naleving van hun rechten afhankelijk worden van secundaire omstandigheden, zoals de opvang waar ze op dat moment worden geplaatst.

Voor een grote groep kinderen geldt dat hun ontwikkelingskansen hen langdurig worden ontnomen. Een duidelijk voorbeeld is de situatie van de groep alleenstaande kinderen die geen toegang tot regulier onderwijs had. Hierdoor liepen de kinderen het risico dat zij hun diploma niet zouden halen, en werden hun kansen in het leven ernstig beperkt. De bestaande ongelijkheid en willekeur wordt verder versterkt door de structurele tijdelijkheid van de noodopvang. Het zijn locaties, oorspronkelijk bedoeld voor tijdelijk verblijf, die onveilig zijn en toch jarenlang worden ingezet als reguliere opvang, waardoor kinderen jarenlang in zeer slechte omstandigheden verblijven.

Conclusie

De Onderzoeksraad concludeert dat kinderen in de noodopvang structureel te maken hebben met verschillende gradaties van fysieke en mentale veiligheidstekorten. De aanwezige veiligheidstekorten stapelen zich op en versterken elkaar over en weer. Kinderen worden langdurig aan veiligheidstekorten blootgesteld. Hierdoor lopen kinderen risico op fysieke en/of mentale schade, zowel op de korte als de lange termijn. Door de structurele inzet van noodopvang als opvangvorm waar kinderen langdurig verblijven, is de overheid onvoldoende in staat om de veiligheid van kinderen te garanderen.

---

175 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474.
Zie ook: VluchtelingenWerk Nederland, *Gevlucht en vergeten? Onderzoek naar leefomstandigheden op (crisis)noodopvanglocaties voor asielzoekers in Nederland*, januari 2024; European Council on Refugees and Exiles (ECRE). *AIDA Country Report on the Netherlands – Update on 2024. Asylum Information Database*, 2024.

176 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025, p.2.

177 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025, p.4.

178 Zie ook VluchtelingenWerk Nederland. *Gevlucht en vergeten? Onderzoek naar leefomstandigheden op (crisis)noodopvanglocaties voor asielzoekers in Nederland*, januari 2024, p. 27.

179 Zie ook: Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensenrechten en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023, p. 43.

4 Analyse structurele inzet van noodopvang

In de voorafgaande hoofdstukken is uiteengezet hoe kinderen die opgroeien in de asielnoodopvang structureel geconfronteerd worden met veiligheidstekorten. Juist de opeenstapeling van deze veiligheidstekorten, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, autonomie en persoonlijke ontwikkeling, maakt het langdurige verblijf in de noodopvang onveilig voor kinderen. Hoewel betrokken partijen zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Nidos en gemeenten zich al jarenlang inzetten voor een goede opvang van kinderen die asiel hebben aangevraagd, is er nog geen sprake van structurele verbetering van de situatie van kinderen in noodopvanglocaties. In dit hoofdstuk bespreken we waardoor de geconstateerde veiligheidstekorten voor kinderen in de noodopvang bestaan.

Deze veiligheidstekorten zijn niet incidenteel; ze komen voort uit een opvangsysteem dat al jaren onder druk staat door de grote schaarste aan opvangplekken. Daarom zijn de betrokken overheden en het COA genoodzaakt om langdurig onveilige noodopvang in te zetten. In paragraaf 4.1 worden de systemische tekorten besproken. Op basis van de analyse van de systemische tekorten constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat de betrokken overheden handelen alsof de problemen met de opvangcapaciteit in de asielketen een voortdurende crisis betreffen. In paragraaf 4.2 wordt besproken hoe crisislogica het opvangstelsel langdurig in zijn greep houdt.

4.1 Systemische tekorten

De Onderzoeksraad constateert dat er verschillende systemische tekorten[180] bestaan, die ertoe leiden dat kinderen worden opgevangen op onveilige noodopvanglocaties. Zo doen uitvoerende partijen concessies op het gebied van veiligheid onder druk van de schaarste aan opvangplekken. Daarnaast ontbreekt zicht op de veiligheidssituatie op opvanglocaties, worden normen en kaders losgelaten, is er in de beleidsvorming maar beperkt aandacht voor de veiligheid van kinderen en is er weinig ruimte voor structurele verbetering. Deze systemische tekorten worden hieronder uitgewerkt.

180 Met 'systemische tekorten' refereert de Onderzoeksraad aan tekortkomingen die voortkomen uit de manier waarop het systeem als geheel is ingericht en functioneert. Op basis van een systeemanalyse zijn verschillende factoren geïdentificeerd die bijdragen aan de inzet van onveilige noodopvang voor kinderen. Deze analyse beschouwt het asielopvangstelsel als een dynamisch en complex geheel, waarin structurele knelpunten leiden tot langdurig gebruik van noodopvang en de daarmee samenhangende onveiligheid. De methode van systemische analyse is verder uitgewerkt in Bijlage A - Onderzoeksverantwoording.

4.1.1 Acceptatie van concessies op het gebied van veiligheid

Concessies op tijdelijke basis

Al jaren is de schaarste aan geschikte opvangplekken groot. Uit gesprekken die de Onderzoeksraad voerde, blijkt dat de sterke focus op en de prioritering van het aantal bedden een uitwerking heeft op veel beslissingen van het ministerie en het COA. Omdat de mogelijkheden om opvangplekken te creëren vaak beperkt zijn, geven geïnterviewden aan dat zij vaak het gevoel hebben dat ze een keuze moeten maken tussen 'geen opvang of slechte opvang'. De medewerkers van het Ministerie van Asiel en Migratie en het COA die de Onderzoeksraad sprak, zien het accepteren van opvangplekken van lagere kwaliteit als een noodzakelijk middel om te zorgen dat mensen niet buiten hoeven te slapen, zoals gebeurde in de zomer van 2022. Dat is iets wat de betrokken overheidsorganisaties koste wat kost willen voorkomen.

Bij het openen van noodopvanglocaties handelen betrokken partijen vaak vanuit de noodzaak om op zeer korte termijn bedden te creëren. Opvanglocaties die niet voldoen aan alle normen en kaders van het COA (zie ook paragraaf 4.1.3), gaan onder druk toch open, om tijdelijk te zorgen voor extra onderdak. Locatiemanagers vertellen de Onderzoeksraad dat zij bij het openen van nieuwe opvang steeds vaker genoegen moeten nemen met lagere standaarden die de leefbaarheid van bewoners onder druk zetten. Het idee dat een noodopvanglocatie slechts een korte periode wordt ingezet en bedoeld is om mensen voor een beperkte tijd op te vangen, verantwoordt voor partijen (zoals het COA, het Ministerie van Asiel en Migratie en gemeenten) het gegeven dat – 'tijdelijk' - wordt afgeweken van bestaande wet- en regelgeving.

Een voorbeeld hiervan gaat over een hotel dat mogelijk zou worden ingezet voor de opvang van alleenstaande kinderen. Het COA beoordeelde de noodopvanglocatie aanvankelijk als ongeschikt, onder meer vanwege het ontbreken van gemeenschappelijke binnen- en buitenruimtes. Ondanks deze negatieve beoordeling voelde het COA zich genoodzaakt om het hotel een week later toch opeens te openen als noodopvanglocatie voor tachtig kinderen, vanwege een dringend tekort aan opvangplekken voor alleenstaande kinderen. Het COA moest daardoor akkoord gaan met het openen van een locatie waar gemeenschappelijke ruimtes (binnen én buiten) ontbraken. Bovendien voelde het COA zich gedwongen om akkoord te gaan met het feit dat er geen toegang tot onderwijs zou zijn voor deze groep kinderen. De gemeente stelde vanwege het lerarentekort niet in staat te zijn om onderwijs te kunnen regelen voor deze doelgroep, wat in strijd is met zijn recht op onderwijs.

Om noodopvang te kunnen realiseren, moet het COA geregeld tegemoetkomen aan eisen die gemeenten stellen. Gemeenten worden regelmatig geconfronteerd met weerstand onder inwoners. Om daaraan tegemoet te komen, stellen zij soms voorwaarden aan de doelgroepen die ze wel of niet willen opvangen binnen de gemeentegrenzen. Vaak komen deze doelgroepbeperkingen erop neer dat gemeenten wel gezinnen met kinderen willen onderbrengen, maar geen alleenstaande mannen. Vanwege de grote schaarste aan opvangplekken ziet het COA zich genoodzaakt om met dergelijke beperkingen akkoord te gaan. Het COA geeft echter de voorkeur aan een 'evenwichtige samenstelling met verschillende doelgroepen' op locaties, omdat dit de leefbaarheid ten goede komt.[181]

181 COA, Een COA-locatie openen, https://www.coa.nl/nl/een-coa-locatie-openen [laatst geraadpleegd 16 april 2026].

Doelgroepbeperkingen[182] leiden onbedoeld tot verschillende veiligheidsrisico's voor kinderen. Niet alleen worden kinderen in gezinnen hierdoor vaker in noodopvanglocaties geplaatst waar hun veiligheid onvoldoende gewaarborgd wordt (zoals op schepen of in hallen met schotten). Ook moeten ze door het tijdelijke karakter van de noodopvang vaker verhuizen dan wanneer zij in een regulier asielzoekerscentrum geplaatst zouden zijn. Daarnaast maken de beperkingen het opvangsysteem bovendien minder flexibel.[183] Bij plaatsing kan het COA minder goed rekening houden met bijvoorbeeld medische aandachtsgebieden, de nabijheid van familieleden van bewoners, of andere belangen van kinderen.

Uit interviews die de Onderzoeksraad hield, blijkt dat het Ministerie van Asiel en Migratie en het COA niet kunnen aangeven welke concessies in welke situatie – en voor welke termijn - acceptabel zijn en waar de ondergrens van het acceptabele ligt. Omdat beslissingen tot stand komen op basis van een urgent tekort aan opvangplekken worden concessies gedaan buiten de bestaande kaders, die afhankelijk zijn van individuele afwegingen (zie ook paragraaf 4.1.3). Uit deze interviews blijkt bovendien dat niemand bij het ministerie of bij het COA zicht houdt op concessies die worden gedaan, op welke manier de optelsom van die concessies doorwerkt in de leefomstandigheden in de opvang, en hoelang kinderen aan deze concessies worden blootgesteld. Ook zorgt niemand, ondanks herhaalde oproepen van verschillende inspectiediensten daartoe, voor heldere, concrete en tijdgebonden kaders die duidelijk maken hoe de kwaliteit van opvang voor kinderen kan worden gegarandeerd, zolang in noodopvanglocaties wordt afgeweken van de normen en kaders die volgen uit de EU-Opvangrichtlijn.[184]

Normalisering van ondermaatse leefomstandigheden

De concessies die de betrokken partijen doen om op korte termijn voldoende plekken te realiseren, leiden er niet toe dat het structurele gebrek aan reguliere opvangplekken wordt verminderd. Hierdoor blijven noodopvanglocaties vaak langer open dan aanvankelijk bedoeld (zie paragraaf 2.3). Hoewel noodopvang is bedoeld en ingericht als tijdelijke opvang waar bewoners slechts voor korte tijd verblijven, voelt het COA zich regelmatig genoodzaakt de openingsduur van noodopvanglocaties te verlengen,[185] ook wanneer er signalen van externe partijen zijn dat de veiligheid of de leefbaarheid (voor kinderen) op een bepaalde locatie gebrekkig zijn. Dit gebeurt vanuit de redenering dat het efficiënter is om bestaande locaties open te houden dan om nieuwe te openen. Door het tekort aan opvangplekken voelen betrokken partijen zich genoodzaakt om bij het inzetten van noodopvang sterk te sturen op kwantiteit (het aantal beschikbare plekken). Daardoor raakt de kwaliteit ondergeschikt aan de kwantiteit.

Deze structurele inzet van noodopvang leidt tot een situatie waarin eerdere concessies, gedaan onder het mom van tijdelijkheid, onderdeel worden van het nieuwe 'normaal'. Door

182 Hoewel de Spreidingswet het stellen van eisen aan de op te vangen doelgroep expliciet verbiedt, constateerde de Onderzoeksraad op basis van de gevoerde interviews (in 2025) dat deze eisen in de praktijk nog wel worden gesteld door gemeenten, als ook worden ingewilligd door het COA of het ministerie van A&M.
183 Landelijke Regietafel, *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*, 3 april 2024.
184 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.
185 Op basis van COA-data heeft de Onderzoeksraad bepaald dat in de periode vanaf de start van noodopvang in 2021 tot juli 2025 respectievelijk 107, 30 en 11 keer een verlenging van een COA-noodopvanglocatie, een crisisnoodopvang/TGO en een COA-noodopvanglocatie voor amv heeft plaatsgevonden. Het kan zijn dat de openingsduur van een bepaalde locatie meerdere malen is verlengd.

de aanhoudende schaarste voelen betrokken partijen zich gedwongen om langdurig ondermaatse leefomstandigheden in de noodopvang te accepteren. Uit interviews blijkt dat het COA alle noodopvanglocaties die tot vijf jaar openblijven als 'tijdelijk' beschouwt. Een illustratie van de normalisering is te vinden in het in hoofdstuk 3 beschreven voorbeeld van de noodopvanglocatie in een hotel, waar alleenstaande kinderen geen toegang hadden tot onderwijs en niet over gezamenlijke recreatieruimten beschikten. Die noodopvang was aanvankelijk bedoeld voor zes maanden, maar na twee jaar was het hotel nog steeds in gebruik. In die periode hebben COA-medewerkers via een private organisatie geprobeerd om enige vorm van onderwijs te organiseren voor de kinderen, omdat toegang tot regulier onderwijs uitbleef.

De normalisering van ondermaatse leefomstandigheden blijkt ook uit de afnemende mogelijkheden om kwetsbare kinderen over te plaatsen (zie ook paragraaf 3.2.5). De Onderzoeksraad sprak met verschillende medische professionals en locatiemanagers van het COA die stellen dat hun verzoeken tot overplaatsing minder vaak worden ingewilligd, waardoor zij selectiever zijn geworden in het doen van een aanvraag tot overplaatsing op medische gronden. Dit toont dat deze professionals hun handelen aanpassen aan de ondermaatse leefomstandigheden, en deze dus steeds verder gaan accepteren als 'normaal'.

4.1.2 Beperkt zicht op kwaliteit en veiligheid op noodopvanglocaties

Zoals we in paragraaf 3.4 constateerden, zijn de verschillen tussen noodopvanglocaties groot. Terwijl de ene locatie voldoet aan zo goed als alle regels, zijn op de andere locatie veel concessies gedaan die gevolgen hebben voor de veiligheid voor kinderen. In de 'wildgroei' van noodopvanglocaties die zijn gecreëerd om voldoende opvangplekken te regelen, beschikt het COA slechts in beperkte mate over een overzicht van de kwaliteit en veiligheid op de verschillende noodopvanglocaties.

Het gebrek aan zicht op de veiligheid van kinderen die in de noodopvang verblijven, is bijvoorbeeld terug te zien in het gebrek aan zicht op het waarborgen van het recht op onderwijs. LOWAN, de organisatie die onderwijs aan nieuwkomers ondersteunt, signaleerde in oktober 2024 dat een toenemend aantal kinderen in de noodopvang langdurig niet naar school gaat omdat zij 'door verblijf in tijdelijke opvanglocaties […] telkens opnieuw op wachtlijsten terechtkomen voor onderwijs'.[186] Het daadwerkelijke aantal kinderen dat geen continue toegang heeft tot onderwijs is echter onbekend. In 2023 signaleerden de inspectiediensten dat een 'eenduidige registratie van absentie op landelijk niveau ontbreekt, waardoor er geen zicht is op de totale omvang van het probleem'.[187] Ook is er geen goede registratie van de onderbrekingen in het onderwijstraject van individuele kinderen wanneer zij verhuizen en van school moeten wisselen. Het COA houdt geen overzicht bij van welke kinderen geen onderwijs krijgen, omdat de verantwoordelijkheid voor het regelen van onderwijs bij gemeenten ligt. Gemeenten hebben op hun beurt alleen een overzicht van de kinderen die binnen de eigen gemeentegrenzen verblijven.

---

186 Werkgroep Kind in azc, *Brief Werkgroep Kind in azc t.b.v. de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie voor het jaar 2025*, 29 oktober 2024.

187 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023.

Naast beperkt zicht op specifieke risicogebieden zoals onderwijs, is er een ook gebrek aan (toe)zicht op tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (TGO) en duurzame gemeentelijke opvanglocaties (DGO). Voor deze locaties wordt nauwelijks centraal gestuurd op kwaliteit en veiligheid. Gemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beheer, de kwaliteit en veiligheid van deze locaties en de betrokkenheid van het COA is beperkt. Slechts een vrijblijvende 'handreiking'[188] geeft vorm aan de eisen die aan deze gemeentelijke opvang worden gesteld (zie ook paragraaf 4.1.3). De toepassing van deze handreiking verschilt per gemeente. Daardoor is er geen overkoepelend zicht op de kwaliteit van deze gemeentelijke locaties, en ontbreekt sturing op problemen die individuele locaties overstijgen. Er is ook geen (direct) toezicht op TGO's en DGO's[189], omdat niet is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de inspectie van de kwaliteit van voorzieningen op gemeentelijke opvanglocaties.[190]

Om meer zicht te krijgen op welke opvanglocaties voldoen aan de eisen voor kindvriendelijke opvang en waar verbeteringen nodig zijn, heeft het COA in het voorjaar van 2025 een enquête uitgezet onder locatiemanagers van zowel noodopvang als reguliere opvanglocaties.[191] Deze inventarisatie van voorzieningen op locaties (zoals toegang tot onderwijs, activiteiten en contactpersonen) vloeit onder meer voort uit een aantal moties van de Tweede Kamer over het opvangen van kinderen op geschikte locaties.[192] Het COA is van plan om periodiek de situatie te monitoren.[193] Naar aanleiding van gevoerde Kamerdebatten heeft het COA aangegeven de resultaten van de enquête verder te zullen analyseren om een beter beeld te krijgen van de veiligheid en leefomstandigheden op locaties.[194]

Ondanks deze eerste stappen om meer zicht te krijgen op de kwaliteit en veiligheid van opvanglocaties blijven bepaalde zaken onderbelicht. Zo worden TGO's niet meegenomen in de COA-inventarisatie omdat die niet onder het beheer van het COA vallen, terwijl hier wel 850 kinderen verblijven (peildatum: 1 juli 2025).[195] Daarnaast blijft het zicht op het waarborgen van het recht op onderwijs minimaal. De enquête meet namelijk alleen of ten minste één minderjarige op een bepaalde opvanglocatie geen feitelijke toegang had tot onderwijs. [196] Hierdoor blijft het onbekend hoe groot de groep kinderen in die opvang is die geen onderwijs volgt, hoelang dit al zo is, en hoe vaak een kind moet wisselen van school.

---

188 Zie COA, Politie, Landelijk Netwerk Bevolkingszorg, GGD-GHOR Nederland, Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Handreiking Crisisnoodopvang*, 2 december 2020 voor gemeentelijke crisisnoodopvang (voor juli 2023) en Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met Verenging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Tijdelijke Spoedopvang. Ontwikkeling en exploitatie van Spoed Tijdelijke Gemeentelijke Opvang (TGO)*, 20 mei 2024 (voor tijdelijke gemeentelijke opvang na juli 2023).

189 Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse beheer van TGO's en DGO's, is het COA eindverantwoordelijk voor dit soort locaties. De Inspectie JenV houdt echter geen toezicht op gemeenten, maar enkel op het COA. Om toch een vorm van toezicht op TGO's en DGO's te realiseren, is op bestuurlijk niveau tussen de Inspectie en het COA afgestemd dat sprake is van tweedelijnstoezicht; de Inspectie spreekt het COA als eindverantwoordelijke aan op de kwaliteit van TGO's en DGO's. Het COA moet er vervolgens op aansturen dat gemeenten het dagelijkse beheer ervan binnen de geldende kwaliteitskaders uitvoeren.

190 Meerdere inspectiediensten vroegen gezamenlijk de staatssecretaris van JenV bij brief van 19 april 2023 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang' om het toezicht op de kwaliteit van voorzieningen op gemeentelijke opvanglocaties vast te leggen.

191 COA, *Infographic - Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA*, september 2025 (cijfers uit deze inventarisatie zijn ook gebruikt in Hoofdstuk 3).

192 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2024/25, 36 600 XX, nr. 29; *Kamerstukken II* 2024/25, 19 637, nr. 3355.

193 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474.

194 *Kamerstukken*, 2025-2026, 19 637, nr. 3491. *Verslag van een Commissiedebat*, gehouden op 23 september 2025, over Kinderen in de asielopvang.

195 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data naar aanleiding van een door het COA uitgevoerde enquête. Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording.

196 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474. Zie ook COA, *Infographic - Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA*, september 2025.

4.1.3 Loslaten van normen en kaders

Om kwaliteit en veiligheid van opvanglocaties te waarborgen, hanteert het COA verschillende Programma's van Eisen (PvE's). Er zijn bijvoorbeeld PvE's voor reguliere asielzoekerscentra (azc's) of voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). In deze PvE's worden normen, zoals vastgelegd in de EU-Opvangrichtlijn[197], uitgewerkt als concrete eisen die gesteld worden aan bijvoorbeeld de huisvesting, het aantal sanitaire voorzieningen of de inrichting van gemeenschappelijke ruimten. Voor noodopvang gelden andere eisen dan voor reguliere opvanglocaties, omdat deze aanvankelijk slechts voor kort verblijf zouden worden ingezet. In het PvE Noodopvang zijn de minimumeisen opgenomen voor locaties die door het COA beheerd worden. Zo stelt het PvE Noodopvang lagere standaarden vast voor bijvoorbeeld het vastgestelde minimumaantal vierkante meters per persoon (2,5 in plaats van 4 vierkante meters), of voor het aantal toiletten en douches dat aanwezig moet zijn voor een x-aantal personen. Er is een aparte handreiking voor noodopvanglocaties die niet door het COA maar door gemeenten beheerd worden.[198] Een analyse van de verschillende PvE's laat zien dat bij de inzet van noodopvang concessies worden gedaan op bepaalde risicogebieden, zoals huisvesting, autonomie en privacy. De veiligheidsrisico's die hierdoor kunnen ontstaan worden geaccepteerd vanuit het idee dat noodopvang tijdelijk is en nodig om een verdere crisis af te wenden, zoals de situatie dat mensen buiten op het gras moeten slapen.

Vrijblijvende toepassing bestaande normen

Bovengenoemde PvE's hebben geen bindende werking. De PvE's schetsen randvoorwaarden (minimumeisen), maar het COA kan hiervan afwijken. Ook de handreiking voor noodopvang in beheer van gemeenten is in de kern een advies van het COA en het ministerie aan de partijen die gemeentelijke noodopvang realiseren. PvE noch handreiking biedt bindende kaders voor de realisatie van opvang. Daardoor is geen van beide normenkaders juridisch afdwingbaar. Asielzoekers kunnen er dus ook geen rechten aan ontlenen.[199] Hoewel deze normenkaders richtinggevend zouden moeten zijn, wordt er in de praktijk niet of op verschillende manieren invulling aan gegeven. In combinatie met de schaarste aan opvangplekken zorgt de niet-bindende werking van PvE's ervoor dat regelmatig wordt afgeweken van de richtlijnen.

Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad voerde met COA-medewerkers blijkt dat zij de PvE's op verschillende manieren hanteren. De ene COA-medewerker beschouwt het PvE als een belangrijke standaard, terwijl een andere flexibel omgaat met deze richtlijnen. Hoewel sommige normen strikt worden toegepast, zoals de voorwaarde dat een opvanglocatie pas open mag op het moment dat de toegang tot eerstelijnshuisartsenzorg is gegarandeerd (zie paragraaf 3.2.5), worden de richtlijnen in de praktijk niet op elk terrein op dezelfde manier toegepast. Dit kan er ook toe leiden dat de ene medewerker de aanwezigheid van een speeltoestel voor kinderen of het maximale aantal bewoners per

---

197 De Opvangrichtlijn is door middel van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving. Naast de Opvangrichtlijn zijn ook normen uit diverse internationale verdragen op de opvang van asielzoekers van toepassing, zoals het EVRM en het Kinderrechtenverdrag.

198 Zie COA, Politie, Landelijk Netwerk Bevolkingszorg, GGD-GHOR Nederland, Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Handreiking crisisnoodopvang*, 2 december 2020 voor gemeentelijke crisisnoodopvang (voor juli 2023) en Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met Verenging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Tijdelijke Spoedopvang. Ontwikkeling en exploitatie van Spoed Tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO)*, 20 mei 2024 voor (na juli 2023).

199 Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022. ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

kamer ziet als een strikte richtlijn bij de realisatie van een locatie, terwijl dit voor de andere medewerker punten zijn waarop indien nodig concessies kunnen worden gedaan.

Het ontbreken van een duidelijke, uniforme toepassing van PvE's en handreikingen bij het realiseren van locaties leidt ertoe dat COA-medewerkers zich genoodzaakt zien om individuele keuzes te maken over hoe om te gaan met de beperkte middelen en mogelijkheden die er zijn. Op basis van individuele inschattingen doen zij concessies aan de bestaande richtlijnen. Zo moet een regiomanager van het COA bijvoorbeeld besluiten om meer alleenstaande kinderen op te vangen dan het aantal dat is vastgelegd in het PvE, of flexibel zijn als het gaat om het beschikbare aantal vierkante meters per persoon (zie paragraaf 3.2.1). COA-medewerkers doen zulke concessies op basis van de urgentie om plekken te realiseren en in de veronderstelling dat het slechts voor korte termijn is (zie ook paragraaf 4.1.1). Door het gebrek aan bindende normen en kaders moeten medewerkers onder druk complexe afwegingen maken over wat al dan niet toelaatbaar is, en welke concessies wel of niet mogen worden gedaan. Als gevolg daarvan waarborgen de verschillende PvE's en handreikingen de veiligheid van opvanglocaties onvoldoende.

Niet alleen het op verschillende manieren hanteren van normen en kaders, ook het gebrek aan regie leidt ertoe dat normen in de praktijk minder consequent worden toegepast. Gebrek aan regie speelt bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs. Hoewel in de Europese Opvangrichtlijn is vastgelegd dat kinderen binnen drie maanden na aankomst in een EU-land onderwijs moeten krijgen[200], hanteren gemeenten regelmatig deze termijn van drie maanden vanaf het moment dat een kind in de betreffende gemeente is aangekomen. Daardoor wordt geen rekening gehouden met de vraag of een kind al langer dan drie maanden in Nederland is. Doordat niemand overzicht heeft over de toegang tot onderwijs en wisselingen van school (zie paragraaf 4.1.2), ontstaat ruimte voor een minder strikte of onjuiste toepassing van de Europese Richtlijn. Het is niet altijd onwil die ten grondslag ligt aan de uitgestelde toegang tot onderwijs; het ontbreken van de juiste informatie en goede coördinatie tussen partijen binnen het asiel- en onderwijsstelsel kunnen ook een rol spelen. Toegang tot onderwijs voor kinderen in de noodopvang is in elk geval onvoldoende geborgd.

Onduidelijke en veranderende normen

Hoewel het Ministerie van Asiel en Migratie en het COA de richtlijnen voor verschillende vormen van opvang hebben vastgelegd in PvE's en handreikingen, blijken enkele veiligheidsnormen aan verandering onderhevig te zijn. In interviews en Kamerbrieven komt bijvoorbeeld regelmatig naar voren dat het ministerie en het COA de norm hanteren dat kinderen niet op noodopvanglocaties mogen worden geplaatst, vanwege hun kwetsbare positie en vanwege de slechtere leefomstandigheden op veel van die locaties.[201] In de beginfase is daadwerkelijk geprobeerd om kinderen en andere kwetsbare groepen buiten de noodopvang te houden. Zo werd bijvoorbeeld in het PvE en de Handreiking Tijdelijke Spoedopvang vastgelegd dat kinderen onder de twaalf

200 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, artikel 14.
201 Zie bijvoorbeeld: *Aanhangsel van de Handelingen II* 2024/25, nr. 2763.

maanden en alleenstaande kinderen niet in noodopvang[202] of crisisnoodopvang[203] opgevangen mochten worden.[204] Inmiddels verblijven kinderen echter vaak langdurig op noodopvanglocaties (zie ook paragraaf 2.3 en 3.4.).

Ook alleenstaande kinderen mogen volgens de kaders niet worden opgevangen op noodopvanglocaties van het COA[205] of in gemeentelijke opvang.[206] Hoewel de PvE's en handreikingen de opvang van amv in de noodopvang uitsluiten[207], bestaat er sinds 2021 wel degelijk noodopvang voor deze groep kinderen, omdat ook de druk op de amv-opvang al enkele jaren onverminderd hoog is. Waar het PvE Noodopvang expliciete minimumnormen stelt aan locaties waar kinderen in gezinsverband verblijven, ontbreekt een vergelijkbaar PvE voor de noodopvang van alleenstaande kinderen. Hierdoor zijn voor de opvanglocaties voor deze specifieke groep kinderen geen expliciete minimumnormen geformuleerd, terwijl juist deze doelgroep extra kwetsbaar is en aanvullende waarborgen in de opvangstructuur vereist. Dit leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering en in het waarborgen van kwaliteit en veiligheid.

Er bestaat evenmin duidelijkheid rondom bepaalde richtlijnen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitgangspunt dat kinderen niet op schepen mogen worden opgevangen. In interviews met medewerkers van het COA wordt dit uitgangspunt weliswaar vaak aangehaald, maar het uitgangspunt is nergens formeel vastgelegd. In de praktijk worden kinderen regelmatig op schepen opgevangen. In maart 2025 verbleven er 505 kinderen op schepen van het COA,[208] onder wie Idris, Omar en hun broertjes uit de casus in paragraaf 3.1.1.[209] Op één locatie stond de betreffende veiligheidsregio opvang op schepen toe om te voldoen aan gemeentelijke eisen. Bij gebrek aan duidelijke normen komt het regelmatig voor dat partijen naar eigen inzicht invulling geven aan wat volstaat als opvang voor kinderen.

4.1.4 Beperkte aandacht voor kinderen

Jarenlang is er in de discussie over de asielopvang weinig aandacht geweest voor de positie van kinderen. De Onderzoeksraad bestudeerde alle Kamerstukken vanaf 2021 en constateerde dat er vooral aandacht wordt besteed aan grote thema's, zoals algemene maatregelen voor het regelen van voldoende opvangplekken om iedereen een dak boven het hoofd te bieden. De onwenselijkheid om kinderen in noodopvanglocaties op te vangen wordt zo nu en dan benoemd in Kamerbrieven,[210] maar dat lijkt

202 Het PvE Noodopvang stelt dat kinderen niet worden geplaatst in de noodopvang, 'tenzij kan worden voorzien in hun specifieke behoefte', p. 29.
203 Crisisnoodopvang is een specifieke vorm van noodopvang waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, bedoeld voor eerste opvang bij rampen of calamiteiten
204 Zie COA, Politie, Landelijk Netwerk Bevolkingszorg, GGD-GHOR Nederland, Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Handreiking Crisisnoodopvang*, 2 december 2020 voor gemeentelijke crisisnoodopvang (voor juli 2023). De nieuwe *handreiking* (na juli 2023) stelt enkel dat 'kwetsbare groepen' zijn uitgesloten van tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO), waaronder amv, maar specificeert de doelgroep kinderen niet nader (zie Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met Verenging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Tijdelijke Spoedopvang. Ontwikkeling en exploitatie van Spoed Tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO)*, 20 mei 2024 voor (na juli 2023)).
205 COA. *Noodopvang. Programma van Eisen*. April 2023.
206 Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Tijdelijke Spoedopvang. Ontwikkeling en exploitatie van Spoed Tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO)*, 20 mei 2024 voor tijdelijke gemeentelijke opvang (na juli 2023).
207 Het PvE Noodopvang stelt dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) niet in de noodopvang geplaatst worden, tenzij kan worden voorzien in hun specifieke behoefte, p.29.
208 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data naar aanleiding van een door het COA uitgevoerde enquête. Zie bijlage F voor de methodologische verantwoording.
209 Aantal direct opgevraagd bij het COA.
210 *Kamerstukken* 2022-23, 19 637, nr. 2999; *Kamerstukken* 2023-24, 27 062, nr. 138; *Kamerstukken* 2022-23, 19637, nr. 3112.

slechts beperkt te leiden tot maatregelen die hun veiligheid op noodopvanglocaties verbeteren. In afspraken over de aanpak van de problematiek binnen het asielstelsel, waaronder de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad en het Interprovinciaal Overleg (IPO), wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de speciale positie van kinderen of alleenstaande minderjarigen.[211] De focus op kwantiteit, het aantal te realiseren opvangplekken, blijkt eveneens uit de verslagen van landelijke en provinciale overlegstructuren. Kwaliteit van (nood)opvang komt tijdens deze overleggen niet tot weinig aan bod. Het resultaat is dat er geen sturing plaatsvindt op de situatie van kinderen in de noodopvang.

Deze beperkte aandacht voor de specifieke behoeften van kinderen binnen de politiek-bestuurlijke context wordt weerspiegeld in de manier waarop beleid bij het ministerie tot stand komt. De Onderzoeksraad heeft gesproken met verschillende medewerkers van het ministerie. In deze gesprekken komt naar voren dat de belangen van kinderen niet vanzelfsprekend worden meegenomen in de vorming van algemeen beleid dat niet specifiek op kinderen is gericht. Instrumenten voor beleidsvorming die ervoor kunnen zorgen dat de belangen van kinderen meegenomen en meegewogen worden, zoals de kinderrechtentoets,[212] worden niet standaard gebruikt. Dit geldt met name bij bredere opvangvraagstukken die het ministerie niet primair als 'kindgerelateerd' ziet. In de interviews met ambtenaren van het ministerie kwam het voorbeeld naar voren dat, wanneer wordt gesproken over maatregelen om de opvang te versoberen, de impact van dergelijke maatregelen op kinderen niet wordt belicht. De beperkte aandacht voor de situatie van kinderen in de noodopvang geldt met name voor kinderen die in gezinsverband reizen, mede omdat dit een diverse groep kinderen betreft die samen met hun ouders worden opgevangen. Toch bestaat ongeveer 20 procent van de noodopvangbewoners uit kinderen [213]. Voor alleenstaande kinderen is wel meer specifieke aandacht in het beleid. Zij worden als aparte groep beschouwd vanwege hun specifieke sociale en juridische positie[214] (zie paragraaf 3.3) en worden opgevangen op aparte opvanglocaties (reguliere amv-opvanglocaties of amv-noodopvanglocaties).

Hoewel inspectiediensten en organisaties als de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman en VluchtelingenWerk Nederland al jaren de slechte leefomstandigheden voor kinderen in de noodopvang aankaarten,[215] is er pas sinds 2025 op politiek niveau en beleidsniveau brede aandacht voor de veiligheid van kinderen in de noodopvang. Begin 2025 heeft de rapporteur 'Rechten van kinderen en kwetsbare groepen in de opvang'[216] namens de Tweede Kamer een rondetafelgesprek en debat georganiseerd

---

211 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief besluitvorming opvangcrisis*, 26 augustus 2022; zie ook Bestuurlijke afspraken over de doorstroom migratie tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Veiligheidsberaad, het Interprovinciaal Overleg en het Rijk, 26 augustus 2022.

212 Zie: Kinderombudsman, *Kinderrechtentoets. Vier stappen om te komen tot de beste besluiten voor kinderen bij wet- en regelgeving en beleid,* www.kinderrechtentoets.nl [laatst geraadpleegd op 16 april 2026].

213 Analyse Onderzoeksraad van opgevraagde COA-data, peildatum 1 juli 2025.

214 Omdat alleenstaande kinderen zonder ouder of wettelijke vertegenwoordiger naar Nederland komen, zijn zij extra afhankelijk van goede opvang en begeleiding en hebben zij recht op passende voogdij, juridische bescherming en pedagogische begeleiding.

215 Zie bijvoorbeeld: Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022; Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023; VluchtelingenWerk Nederland, *Derde quickscan (crisis)noodopvang asielzoekers*, oktober 2022.

216 Tweede Kamer, Rapporteurs, https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/asiel-en-migratie/rapporteurs [laatst geraadpleegd op 11 december 2025].

over dit onderwerp.[217] Deze toegenomen aandacht heeft geleid tot het vergroten van het zicht op de globale leefomstandigheden van kinderen in de COA-asielopvang (zie ook paragraaf 4.1.2). Dit leidde ook tot enkele acties om op korte termijn de situatie van kinderen in de noodopvang in enige mate te verbeteren, zoals het organiseren van activiteiten op elke locatie en het geven van betere voorlichting.[218]

4.1.5 Beperkte ruimte voor structurele verbetering

Hoewel medewerkers van betrokken partijen zich ad hoc en op incidentele basis inzetten om binnen noodopvanglocaties de leefsituatie van kinderen te verbeteren, biedt het opvangstelsel relatief weinig mogelijkheden om noodopvang voor kinderen 'veilig' te maken. Hier en daar gaat dat goed, maar de Onderzoeksraad constateert dat structurele verbeteringen binnen de context van noodopvang onvoldoende mogelijk zijn.

Zoals beschreven in paragraaf 4.1.1 ziet het COA zich regelmatig genoodzaakt tot het verlengen van de openingsduur van locaties die kwalitatief ondermaats zijn of die veiligheidsrisico's met zich meebrengen. Hierdoor blijven betrokken partijen in de uitvoering constant werken met het idee van tijdelijkheid ('deze locatie gaat toch binnenkort sluiten'). Investeringen in bijvoorbeeld de veiligheid van een gebouw, gemeenschappelijke ruimtes of voorzieningen om buiten te spelen worden niet als noodzakelijk beschouwd, omdat de noodopvanglocatie maar tijdelijk open is. Het COA stelt vaak geen budget beschikbaar voor structurele verbeteringen, omdat die niet duurzaam zijn. Bovendien is het vaak niet mogelijk of realistisch om aanpassingen te doen of voorzieningen te realiseren, omdat noodopvang is gevestigd in panden die zich daar niet gemakkelijk voor lenen. Zo is het niet mogelijk om in hotels in stadscentra of aan snelwegen een kindvriendelijke binnen- en buitenruimte te realiseren, of om kleine scheepshutten zonder ramen of daglicht voor langere tijd geschikt te maken voor gezinnen met meerdere kinderen.

Ondanks de beperkte middelen en mogelijkheden om de situatie op een noodopvanglocatie te verbeteren, zag de Onderzoeksraad ook voorbeelden van locaties waar het COA of de gemeente wel degelijk verbeteringen doorvoerden. Op een locatie die de Onderzoeksraad bezocht, had de gemeente na herhaaldelijke protesten van bewoners (waaronder een hongerstaking) besloten om te investeren in de bouw van een eigen keuken. Deze investering werd gedaan nadat de gemeente besloot de locatie langer in te zetten. Bewoners en medewerkers die de Onderzoeksraad sprak, zeiden dat de installatie van een keuken de leefomstandigheden enorm had verbeterd. Op een andere locatie die de Onderzoeksraad bezocht, signaleerden medewerkers al enige tijd dat er een hekwerk geplaatst zou moeten worden vanwege sloten en greppels. Er waren al meerdere kinderen in het water gevallen. Hier had het COA echter geen budget voor. Pas toen duidelijk werd dat de tijdelijke locatie langer open zou blijven, besloot het COA om toch in een hekwerk te investeren.

De Onderzoeksraad stelt vast dat professionals in de asielopvang zich naar vermogen inzetten om de leefomstandigheden in de noodopvang te verbeteren. Dit gebeurt echter eerder op incidentele basis, door middel van improvisatie of met ad hoc samenwerkingsverbanden, dan dat er sprake is van structurele maatregelen die veiligheidstekorten wegnemen. Medewerkers

---

217 Tweede Kamer, Rechten van kinderen in de asielopvang, https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A05324 [laatst geraadpleegd op 11 december 2025].
218 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474.

improviseren en onderhandelen bijvoorbeeld over budget en zetten samenwerkingsverbanden op met lokale partijen, om sneller te kunnen schakelen om onderwijs voor nieuwe kinderen te regelen of door in samenwerking met lokale vrijwilligers een activiteitenaanbod samen te stellen. Deze inspanningen leiden in sommige gevallen tot een oplossing voor acute, incidentele problemen, maar veranderen niets aan het feit dat de noodopvang zelf structureel ondermaats is. Structurele investeringen blijven uit, waardoor veiligheidsrisico's voor kinderen op een noodopvanglocatie aanwezig blijven.

De beperkte ruimte voor het doorvoeren van verbeteringen komt ook naar voren in het plaatsingsbeleid. Eerder in dit rapport constateerden wij al dat het voor professionals steeds lastiger is geworden om kinderen met specifieke noden over te plaatsen naar een geschiktere locatie (zie paragraaf 4.1.1). De druk op het opvangsysteem kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de afdeling bewonerslogistiek van het COA een gezin dat in aanmerking komt voor verplaatsing niet (tijdig) kan verplaatsen, waardoor het langere tijd op een ongeschikte locatie moet verblijven. De Onderzoeksraad hoorde meerdere voorbeelden van medewerkers in opvanglocaties die binnen de beperkte mogelijkheden op eigen initiatief probeerden te schakelen met andere opvanglocaties, om te zorgen dat een gezin omwille van zijn veiligheid kon worden overgeplaatst. Dergelijke ad-hoc initiatieven kunnen echter leiden tot spanningen elders in het opvangsysteem. Doordat medewerkers van locaties onderling afspraken maken over het overplaatsen van kwetsbare kinderen, verliest de afdeling bewonerslogistiek het totaaloverzicht en kunnen andere noodzakelijke overplaatsingen niet doorgaan. Overplaatsingen van kinderen buiten de bestaande procedures om kunnen leiden tot opvangproblemen op een andere plek in het opvangstelsel, en willekeur in de hand werken.

Deelconclusie

De veiligheidstekorten voor kinderen in de noodopvang komen voort uit een opvangsysteem dat al jaren onder druk staat door de grote schaarste aan opvangplekken en het feit dat betrokken partijen zich genoodzaakt zien om langdurig en structureel noodopvang in te zetten. Zo doen de uitvoerende partijen onder druk van de schaarste concessies op het gebied van kwaliteit en veiligheid, worden normen en kaders losgelaten en is er weinig ruimte voor structurele verbetering. De betrokken partijen hebben geen goed zicht op de veiligheidssituatie op opvanglocaties en in de beleidsvorming is beperkt aandacht voor de veiligheid van kinderen.

4.2 Crisislogica bepaalt de koers

In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe het asielopvangsysteem met structurele inzet van noodopvang heeft geleid tot onveilige leefomstandigheden voor kinderen op de noodopvanglocaties. Op basis van paragraaf 4.1 constateert de Onderzoeksraad ook dat de betrokken overheden (op verschillende niveaus) vastzitten in crisislogica, die het handelen van betrokkenen in haar greep houdt. Met crisislogica bedoelen we de impliciete en expliciete aannames die een rol spelen in een situatie die als een crisis wordt gezien. Deze aannames bepalen de richting en inhoud van het handelen van de betrokken partijen. In deze paragraaf werken we deze bevinding verder uit.

Aanpak alsof het een steeds voortdurende crisis is

Uit de interviews blijkt dat betrokken partijen de afgelopen jaren te maken hebben gehad met een urgent tekort aan opvangplekken. In die omstandigheden probeerden zij te voorkomen dat mensen buiten moesten slapen. De Onderzoeksraad erkent dat bestuurders en uitvoerders, zoals medewerkers van het COA, het ministerie van JenV[219], gemeenten en ketenpartners zich onder deze druk vaak maximaal hebben ingezet om opvang te realiseren wanneer de nood het hoogst was. Dit hoofdstuk gaat in op deze inspanning. Het beoogt om van daaruit extra inzicht te geven in de gevolgen voor het opvangstelsel wanneer crisismaatregelen langdurig worden toegepast, en uitvoerders gedurende lange tijd onder voortdurende druk besluiten moeten nemen.

Op het moment dat in 2021 de eerste noodopvang in gebruik werd genomen, was die bedoeld als een middel dat kortdurend kon worden ingezet wanneer de nood hoog was (zie paragraaf 2.2.2). Vanuit de gedachte dat noodopvang tijdelijk nodig was, accepteerden Rijksoverheid, het COA en gemeenten dat de noodopvang niet aan het gestelde kwaliteits- en voorzieningenniveau voldeed. De eerste noodopvang werd echter ingezet op een moment dat de rek al uit het reguliere systeem was. Aanvankelijk werden Afghaanse evacuees op deze noodopvanglocaties ondergebracht, maar al snel werd noodopvang ook gebruikt om reguliere processen in Ter Apel te ontlasten.[220] Omdat het niet lukte om meer reguliere asielzoekerscentra te openen en daardoor het structurele tekort aan opvangplekken te verminderen, bleef het COA gedurende de afgelopen jaren afhankelijk van de inzet van noodopvang. Gedreven door de gedachte 'één bed is beter dan géén bed' zette het COA in samenwerking met gemeenten onder hoge druk noodopvanglocaties op om acute opvangproblemen op te lossen.

De Onderzoeksraad constateert dat bij het aanhoudende probleem van een tekort aan opvangplekken voor asielzoekers de betrokken partijen (ministerie van JenV, het COA en gemeenten) in belangrijke mate handelen alsof het een plotselinge crisis betreft. Tijdens een crisis worden direct acties verlangd om een acuut dreigende situatie op te lossen (urgentie om actie te ondernemen). Om op korte termijn erger te voorkomen, wordt geaccepteerd dat dit ten koste kan gaan van andere zaken (tijdelijke concessies). Deze aspecten van een crisisaanpak zijn terug te zien in de manier waarop de betrokken partijen zijn omgegaan met het tekort aan opvangplekken. Als gevolg van een continu (dreigend) tekort aan bedden en de hoge bezettingsgraad in de asielopvang, ervaren de betrokken partijen in het asielopvangsysteem voortdurende urgentie om acute opvangproblemen op te lossen. Zij voelen zich

219 Tijdens de regeerperiode van het kabinet-Schoof betrof dit het ministerie van A&M.
220 *Kamerstukken II* 2021/22, 19 637, nr. 2773.

genoodzaakt om onder druk keuzes te maken, waarbij de overheid te allen tijde wil voorkomen dat mensen buiten moeten slapen. Betrokken partijen gaan ervan uit dat de inzet van noodopvang een tijdelijke oplossing is voor het probleem met de opvangcapaciteit voor asielzoekers. Door dit uitgangspunt van tijdelijkheid accepteren betrokken partijen dat zij concessies moeten doen ten opzichte van de kwaliteit en de veiligheid van noodopvanglocaties. Tot slot handelen partijen alsof zij de binaire opvatting hebben dat kwantiteit en kwaliteit van opvang tegenovergestelde waarden zijn. Hierdoor richten zij zich bij het maken van keuzes onder druk overwegend op het realiseren van een aantal opvangplekken en niet op de kwaliteit ervan.

Als gevolg van het handelen vanuit een crisislogica is bij de betrokken partijen de aandacht voor kwaliteit en leefomstandigheden in de noodopvang, en daarmee de aandacht voor de veiligheid van kinderen, beperkt (zie paragraaf 4.1.4). Met de inzet van noodopvang wordt geaccepteerd dat de opvang tijdelijk niet voldoet aan de normen; de eisen zoals bijvoorbeeld gesteld in de Opvangrichtlijn en het Kinderrechtenverdrag. Door de structurele inzet van noodopvang veranderde deze acceptatie echter van tijdelijk naar structureel en hebben de onveilige leefomstandigheden in de noodopvang een permanent karakter gekregen. Dit betekende dat er op 1 juli 2025 nog steeds 6900 kinderen in de noodopvang verbleven (zo'n 40 procent van het totaal aantal kinderen in de asielopvang) en werden blootgesteld aan de aanwezige veiligheidsrisico's.

Na een crisis volgt normaliter een fase waarin wordt teruggekeerd naar de situatie voorafgaand aan de crisis. In het geval van de 'opvangcrisis' wordt dat punt niet bereikt. De schaarste aan opvangplekken wordt niet opgelost en de betrokken partijen blijven gericht op het verhogen van het aantal opvangplekken door middel van het inzetten van noodopvang. Het handelen van de betrokken partijen blijft ingegeven door de crisislogica. De al jarenlange voortdurende dagelijkse praktijk op de vele noodopvanglocaties leidt bij de betrokken partijen ook tot een vorm van gewenning aan de bestaande situatie. Mede daardoor rekken de betrokken partijen de grenzen van wat aanvaardbaar is op het gebied van kwaliteit en veiligheid in de noodopvang voor kinderen steeds verder op, en wordt het doen van concessies steeds meer genormaliseerd (zie paragraaf 4.1.1).

Gekozen aanpak past niet bij de situatie

De structurele inzet van noodopvang is – zoals hierboven toegelicht – ingegeven door het feit dat de betrokken partijen het opvangprobleem in de asielketen vanuit een crisislogica hebben aangepakt. De situatie van het langdurig tekort aan opvangplekken betreft echter geen plotselinge crisissituatie. Het is geen onverwachte gebeurtenis waardoor, onder tijdsdruk, ingrijpende beslissingen zouden moeten worden genomen om aanwezige acute risico's te beheersen. Het onderliggende probleem met de opvangcapaciteit speelt al vele jaren en het ministerie van JenV, het COA en gemeenten zijn ook al vele jaren bezig met dit onderwerp. Door de jaren heen fluctueert het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, ook in de decennia voorafgaand aan het jaar 2021. Zo bouwt het COA bijvoorbeeld in 2016 de opvangcapaciteit voor asielzoekers af op het moment dat het aantal asielaanvragen weer is afgenomen, na een periode waarin extra noodopvang nodig was. In de jaren daarna werd de overheid weer geconfronteerd met oplopende schaarste binnen de asielopvang. De overheid trof voorafgaand aan de inzet van noodopvang in 2021 verschillende maatregelen om de reguliere opvangcapaciteit te vergroten. Deze maatregelen konden niet voorkomen dat er een tekort aan reguliere opvangplekken ontstond (zie ook paragraaf 2.2.1).

De situatie in de asielopvang wordt ook beïnvloed door andere, gerelateerde knelpunten waar de samenleving al langer mee worstelt, en zich ook in de toekomst mee bezig zal zouden. Zo leidt de krapte op de woningmarkt ertoe dat veel statushouders noodgedwongen in de opvang blijven, omdat zij niet kunnen doorstromen naar een definitieve woonruimte in de gemeente waaraan zij zijn toegewezen.[221] Lange wachttijden op een besluit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) leiden er ook toe dat asielzoekers opvangplekken langer bezet houden.[222] Het probleem van het tekort aan opvangplekken kent dus een dynamiek van gebeurtenissen en ontwikkelingen over een langere periode. Hier is geen sprake van een plotselinge, onverwachte, acute crisis, maar van een vraagstuk dat zich in de loop van de tijd heeft opgebouwd. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt fluctueert door de jaren heen altijd, als gevolg van internationale gebeurtenissen en geopolitieke ontwikkelingen.[223] Pieken in het aantal asielaanvragen zijn structureel terugkerende gebeurtenissen die vragen om een doorgaande voorbereiding.

De aanpak van het opvangprobleem met langdurige en structurele inzet van noodopvang is ten koste gegaan van de veiligheid van kinderen die in de noodopvang moeten verblijven. De Onderzoeksraad constateert dat de door de betrokken partijen gebruikte aanpak vanuit een crisislogica niet past bij de situatie van een aanhoudend opvangprobleem in de asielketen. De Onderzoeksraad ziet de langdurige problemen met de opvangcapaciteit binnen de asielketen als een langslepend probleem in 'turbulente tijden', dat vraagt om een andere aanpak dan een crisis-aanpak.[224] Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan.

Deelconclusie

De betrokken partijen (ministerie van JenV[225], het COA en de gemeenten) handelen vanuit een crisislogica om een opvang-probleem in de asielketen op te lossen. De crisislogica wordt gekenmerkt door de plotseling gevoelde urgentie om het opvang-probleem op te lossen, de focus op kwantiteit ten koste van kwaliteit, en de acceptatie van ondermaatse leefomstandigheden vanwege het uitgangspunt van tijdelijkheid. De schaarste aan opvangplekken blijft echter voortduren en de betrokken partijen blijven handelen vanuit deze crisislogica. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat langdurig en structureel noodopvang is ingezet, waardoor veel kinderen in onveilige omstandigheden in de noodopvang moeten leven.

---

221 Rijksoverheid, Huisvesting statushouders, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning [laatst geraadpleegd op 16 april 2026].
222 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en Raad voor het Openbaar Bestuur. *Asielopvang uit de crisis,* 14 juni 2022.
223 Instituut Clingendael, *Geopolitieke contexten als oorzaken van migratie naar Nederland*, december 2023.
224 C. Ansell et al., *Robust Governance in Turbulent times*, 2024.
225 Tijdens de regeerperiode van het kabinet-Schoof betrof dit het ministerie van A&M.

5 Analyse voortduren onveilige situatie in de noodopvang

In hoofdstuk 4 hebben we laten zien dat de betrokken partijen handelen vanuit een crisislogica om het tekort aan opvangplekken aan te pakken, en dat dat heeft geleid tot structurele inzet van noodopvang. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe het komt dat de veiligheidstekorten die hierdoor ontstaan, blijven voortbestaan. Deze vraag wordt beantwoord door het handelen van de overheidspartijen te bekijken in de omstandigheden rond de aanhoudende problemen met opvang van asielzoekers. In deze omstandigheden moeten aanwezige veiligheidsrisico's voor een kwetsbare groep (kinderen) beheerst worden. In paragraaf 5.1 wordt toegelicht wat de Onderzoeksraad voor Veiligheid verwacht van het overheidshandelen in deze situatie. In paragraaf 5.2 wordt vervolgens met behulp van dit referentiekader de bestuurlijke aanpak geanalyseerd aan de hand van een viertal onderwerpen: de getroffen maatregelen voor de structurele opvangproblematiek, de middelen om de opdracht te kunnen uitvoeren, de gezamenlijke verantwoordelijkheden van verschillende overheidspartijen en de wijze waarop omgegaan is met de signalen over de veiligheidstekorten voor kinderen die in de noodopvang moeten wonen.

5.1 Goed bestuur in turbulente tijden

Zoals in paragraaf 4.2 is benoemd, beschouwt de Onderzoeksraad de langdurige problemen met de opvangcapaciteit binnen de asielketen als een langslepend probleem in 'turbulente tijden', dat vraagt om overheidshandelen dat gestoeld is op 'goed bestuur in turbulente tijden'. Hierbij is het cruciaal dat de veiligheid van kinderen gewaarborgd is. De verwachtingen van de Onderzoeksraad wat betreft het overheidshandelen zijn voor dit onderzoek in de volgende paragrafen uitgewerkt in verschillende aspecten van robuust bestuur.

Robuust bestuur

Het overheidshandelen wordt gestuurd door robuust bestuur. Dit houdt in dat bij het organiseren van de opvang van asielzoekers rekening wordt gehouden met mogelijke veranderende omstandigheden en tegenslagen. Voorzienbare veranderende omstandigheden zijn in ieder geval de pieken en dalen in het aantal asielzoekers voor wie het COA opvang dient te realiseren. Robuust bestuur in turbulente tijden geeft ruimte voor improvisatie en innovatie om problemen aan te pakken, zonder dat dit ten koste gaat van de kernfuncties en -doelen van een uit te voeren overheidstaak. Bij de overheidstaak om te zorgen voor de opvang van asielzoekers is het waarborgen van de veiligheid van kinderen een kerndoel.

Hieronder volgt de uitwerking van drie aspecten die het bestuur robuust maken.

Effectief en doelgericht handelen
De Rijksoverheid zorgt ervoor dat de andere betrokken overheidspartijen, zoals uitvoeringsorganisaties COA en Nidos en gemeentelijke medeoverheden, zowel financieel als praktisch in staat worden gesteld om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Dit houdt in dat deze partijen beschikken over voldoende middelen en slagkracht, en over duidelijke normen en kaders voor de te realiseren opvang voor asielzoekers. Om de veiligheid van kinderen in de asielopvang te waarborgen is het van belang dat de kwetsbaarheden en noden van kinderen worden vastgelegd in (minimum)eisen voor de (nood)opvang, zodat het voor de betrokken partijen duidelijk is welke doelen zij moeten behalen.

Gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen
Het realiseren van veilige opvang voor asielzoekers is een gezamenlijke taak van het Rijk, uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Om de veiligheid van kinderen in de (nood)opvang te garanderen, is het essentieel dat de betrokken partijen werken vanuit dit gezamenlijke belang. Een overheidsinstantie verschuilt zich niet achter een beperkte rol of taakstelling, maar neemt zelf initiatief om samen te werken met andere instanties en komt haar afspraken na. Overheden moeten elkaar daarom tijdig betrekken bij beleidsvorming en rekening houden met het feit dat keuzes gevolgen (kunnen) hebben voor medeoverheden.

Responsief handelen
De overheid luistert naar en heeft zicht op signalen uit het veld over veiligheidsrisico's, en verbindt daar consequenties aan om de veiligheid van kinderen in de (nood)opvang te verbeteren. Dit betekent ook dat de overheid actief informatie ophaalt over welke gebeurtenissen, veranderingen en verstoringen zich voordoen, deze informatie interpreteert, en hier opvolging aan geeft. Van de overheid mag worden verwacht dat zij leert van eerdere ervaringen met de (nood)opvang van asielzoekers. Dit betekent dat de overheid met een zelfkritische en open houding reflecteert op de eerdere toepassing van (nood)maatregelen en haar huidige en toekomstige werkwijze hierop zo goed als mogelijk aanpast.

Verdere toelichting op de bovenstaande punten is opgenomen in bijlage D.2, waarin het referentiekader voor het handelen van overheidspartijen is gegeven.

5.2 Ontbrekende voorwaarden voor passende bestuurlijke aanpak

De veiligheidstekorten waaraan kinderen in de noodopvang worden blootgesteld, komen voort uit de structurele inzet van noodopvang binnen het Nederlandse opvanglandschap. Om de structurele schaarste aan veilige opvangplekken in de asielketen op te lossen en er daardoor voor te zorgen dat de veiligheidsrisico's voor kinderen in de opvang beter beheerst kunnen worden, treft de overheid verschillende maatregelen die de afhankelijkheid van noodopvang moeten verminderen. Deze maatregelen hebben echter slechts beperkt effect op het ondervangen van de structurele problematiek, waardoor de veiligheidstekorten blijven voortduren. De Onderzoeksraad constateert dat een aantal voorwaarden om de afhankelijkheid van deze onveilige noodopvang te kunnen verminderen ontbreekt. Daarmee ontbreken ook de benodigde voorwaarden om de aanwezige veiligheidsrisico's voor kinderen te beheersen.

5.2.1 Onvoldoende robuuste maatregelen voor onderliggende problematiek

Onvoldoende voorbereid op fluctuaties

Asielmigratie wordt gekenmerkt door grote fluctuaties en is lastig te voorspellen.[226] Om te zorgen dat kinderen niet langdurig worden blootgesteld aan onveilige opvang is het van belang dat het opvangsysteem te allen tijde voldoende opvangcapaciteit kan garanderen, zowel bij pieken als dalen. De Onderzoeksraad constateert dat, voordat de eerste noodopvang in 2021 werd ingezet, al duidelijk was dat het opvangstelsel niet voldoende robuust was om grote fluctuaties in aantallen asielzoekers op te vangen en daardoor niet zonder meer veilige opvang voor elke bewoner kon garanderen.

Het COA ontvangt van het Rijk financiering op basis van het gemiddeld aantal bezette bedden.[227] Wanneer het aantal mensen in de opvang afneemt, krijgt het COA minder financiering, waardoor het COA genoodzaakt is af te schalen. Wanneer het aantal bewoners weer toeneemt, is er voor het COA weer financieel ruimte om op te schalen. Al ver voordat het COA in 2021 genoodzaakt is om gebruik te maken van noodopvang, wordt gewaarschuwd voor de risico's die dit continue op- en afschalen met zich meebrengt. Zo stelt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (nu Adviesraad Migratie) in 2017 dat de betrokken partijen onvoldoende voorbereid zijn voor het moment dat de aantallen asielzoekers daadwerkelijk snel toenemen.[228]

De Adviescommissie spreekt in 2017 van een 'politieke ontkenning' van de structurele fluctuaties in het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, en die ervoor zorgt dat Nederland zich laat overvallen door een snelle toename van het aantal nieuwe asielaanvragen. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat het COA in 2015, 2018 en 2020 al liet weten behoefte te hebben aan reservecapaciteit.[229] Desondanks heeft het kabinet geen middelen vrijgemaakt om deze extra opvangplekken te realiseren.

Het Ministerie van Financiën stelt in 2020 dat 'de hoge asiel-instroom in 2015-2016 duidelijk heeft laten zien dat de financiële en maatschappelijke consequenties van het op- en afschalen in de asielketen hoog zijn'.[230] Hoewel er een programma is ingesteld om tot een flexibeler en wendbaarder opvangstelsel te komen (zie hieronder), hebben de kabinetten na 2015 onvoldoende lering getrokken uit de risico's die deze werkwijze met zich meebrengt. Zo erkent de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in 2022 dat het kabinet zich in slaap heeft laten sussen door het lagere aantal asielzoekers dat in de periode na 2015-2016 naar Nederland kwam.[231] Het blijven vasthouden aan de werkwijze waarbij het COA continu moet op- en afschalen, ondanks de waarschuwingen over de risico's daarvan, laat zien dat de overheid beperkt lering trekt uit het verleden en onvoldoende rekening houdt met de fluctuerende omstandigheden. Daardoor is zij onvoldoende in staat om op een turbulent dossier de veiligheid van kinderen te garanderen.

---

226 Zie bijv. De Haas, *Hoe migratie echt werkt*, 2023.
227 Algemene Rekenkamer, *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*, 18 januari 2023.
228 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*, mei 2017.
229 Algemene Rekenkamer, *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*, januari 2023.
230 Ministerie van Financiën, *Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Naar een wendbare migratieketen*, april 2020.
231 *Kamerstukken II* 2022/23, 26 200 VI, nr. 107.

Noodmaatregelen bestendigen crisislogica

In plaats van het faciliteren van een robuust opvangstelsel richt het kabinet zich vanaf 2021 hoofdzakelijk op het realiseren van noodopvangplekken op de korte termijn, vanwege de hoge druk op het opvangstelsel. Deze noodmaatregelen spelen in op de gevolgen van de structurele opvangproblematiek in de asielketen, maar dragen niet bij aan het oplossen hiervan. In veel gevallen bestendigen ze juist de aanwezige crisislogica (gevoel van urgentie en het blijven doen van tijdelijke beoogde concessies ten aanzien van de kwaliteit en veiligheid van de opvang). Ook leiden sommige maatregelen tot een verstoorde samenwerking tussen verschillende overheden.

Ingezette noodmaatregelen voor de realisatie van (nood)opvangplekken[232]

Aanwijzingen aan gemeenten

In december 2021 wijst het kabinet drie gemeenten en een regio aan om acuut noodopvang te realiseren. Daarmee gaat het kabinet voorbij aan reguliere besluitvormingsprocessen op lokaal niveau.

Nationale crisisstructuur

In de zomer van 2022 activeert het kabinet de Nationale Crisisstructuur om op korte termijn het tekort aan opvangplekken aan te pakken. Verschillende partijen (veiligheidsregio's, gemeenten, provincies, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het COA) trekken gezamenlijk op om noodopvang te realiseren.

Actieve rol Ministerie van Asiel en Migratie

In de zomer van 2022 lukt het het COA niet meer om zelfstandig alle asielzoekers op te vangen. Daarom neemt het ministerie een actievere rol bij het realiseren van nieuwe (nood)opvanglocaties. Dit doet het ministerie onder andere door het sluiten van bestuursovereenkomsten met gemeenten voor het realiseren van nieuwe (nood)opvang, waarbij het ministerie, wanneer nodig, gemeenten beter tegemoet kan treden door aanverwante onderwerpen mee te nemen in deze overeenkomsten.

Ruimtelijke ordeningsinstrumentatrium

Het kabinet beroept zich in augustus 2022 op het bestaande ruimtelijke ordeningsinstrumentarium om opvang in een hotel in de gemeente Tubbergen te realiseren. Met dit instrumentarium kan het Rijk de gemeente passeren en de vergunningverlening voor de realisatie van een opvanglocatie naar zich toe trekken.

232 Zie voor een uitgebreidere beschrijving hoofdstuk 2.2.

Twee van de maatregelen die het kabinet heeft ingezet zijn gericht op het dwingen van gemeenten om op zeer korte termijn noodopvang te realiseren. Het kabinet heeft geprobeerd lokale besluitvormingsprocessen te passeren middels het geven van aanwijzingen aan gemeenten om opvang te realiseren, en gedreigd met de inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium. Beide maatregelen bleken weinig effectief voor het oplossen van de structurele schaarste aan opvangplekken. Hoewel verschillende gemeenten door de aanwijzing zijn overgegaan tot de realisatie van noodopvang, verkent één gemeente ook de mogelijkheid om de aanwijzing juridisch aan te vechten.[233] De mogelijke inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium zorgt voor weerstand onder de lokale bevolking,[234] en pas na vele bezwaarprocedures kan de beoogde opvang na twee jaar haar deuren openen.[235] In plaats van bij te dragen aan een duurzame oplossing voor het structurele tekort aan opvangplekken zorgen beide maatregelen voor consternatie bij de gemeenten.[236] Het passeren van de lokale besluitvorming valt niet in goede aarde en zet druk op de samenwerking tussen de verschillende overheden (zie ook paragraaf 5.2.3). De onrust die beide maatregelen teweegbrengen zorgen voornamelijk voor een bestendiging van de crisislogica.

Ook het instellen van de Nationale Crisisstructuur in 2022 heeft beperkt bijgedragen aan het oplossen van de structurele schaarste aan opvangplekken. Het streven was om slechts tijdelijk gebruik te maken van de suboptimale crisisnoodopvanglocaties[237] die onder de paraplu van de Nationale Crisisstructuur zijn gerealiseerd.[238] De bedoeling was om deze crisisstructuur zo snel mogelijk weer af te bouwen maar dit gebeurt uiteindelijk pas ongeveer een jaar later, in juli 2023. Niet omdat de problematiek op dat moment opgelost is, maar omdat de veiligheidsregio's niet langer de voortdurende problemen willen oplossen met 'noodverbanden'.[239] Met de transitie wordt beoogd om tijdelijke noodopvanglocaties die in het beheer van gemeenten zijn om te zetten naar noodopvanglocaties met een hogere kwaliteit. Het COA wordt dan verantwoordelijk voor het beheer van de omgezette locaties.[240] Ruim driekwart van de beoogde locaties is echter van onvoldoende kwaliteit en daarom niet geschikt voor omzetting.[241] Verschillende locaties worden daarom maar omgezet naar tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO). Hierdoor ontstaat er een vorm van opvang die deels bestaat uit onveilige locaties waar de kwaliteitsnormen van het COA niet kunnen worden gehaald, en die onttrokken is aan het zicht van de nationale overheidsinstanties. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt immers geen (direct) toezicht op TGO's (zie paragraaf 4.1.2).

---

233 NOS, *College Alkmaar kijkt of het opvang asielzoekers kan aanvechten*, 17 december 2021.
234 NRC, *Opnieuw protest in Albergen tegen komst asielzoekerscentrum: 'Het kabinet neemt onze stem weg'*, 21 augustus 2022.
235 NOS, *Omstreden azc Albergen opent na twee jaar de deuren*, 30 september 2024.
236 Zie bijvoorbeeld: NOS, *VNG over aanwijzen asielopvangplekken: 'Het is een aanfluiting'*, 29 december 2021; Algemeen Dagblad, *Kabinet passeert gemeente en geeft vergunning voor asielopvang in hotel*, 16 augustus 2022.
237 Crisisnoodopvang is de soberste vorm van noodopvang. Zie paragraaf 2.2.3 voor meer toelichting op de inzet van crisisnoodopvang.
238 *Kamerstukken II* 2022/23, 19 637, nr. 2992.
239 Veiligheidsberaad, *Veiligheidsberaad rondt coördinerende rol in crisisnoodopvang asielzoekers af*, https://www.veiligheidsberaad.nl/2023/06/07/veiligheidsberaad-rondt-coordinerende-rol-in-crisisnoodopvang-asielzoekers-af/ [laatst geraadpleegd op 9 december 2025].
240 COA, *Transitieplan CNO*, 23 november 2022.
241 NOS, *Slechts kwart van crisisnoodopvang voor asielzoekers wordt permanent*, 10 augustus 2023.

Naast het treffen van noodmaatregelen gaat het ministerie ook een actievere rol spelen bij het realiseren van opvang wanneer het COA er niet langer in slaagt om op een autonome en slagvaardige manier voldoende noodopvang te realiseren (zie ook paragraaf 5.2.2). Hoewel deze actievere rol van het ministerie volgens geïnterviewden leidt tot een verhoogde bereidheid van gemeenten om opvangplekken ter beschikking te stellen, leidt deze betrokkenheid niet enkel tot extra opvangplekken. Volgens de Onderzoeksraad levert zij ook een risico op voor de borging van de kwaliteit en veiligheid van opvang. Het COA draagt verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de bewoners, onder wie veel kinderen, en heeft zicht op de consequenties van de afspraken in bestuursovereenkomsten en op de dagelijkse praktijk van de opvang. Wanneer het ministerie een rol speelt bij het sluiten van bestuursovereenkomsten, krijgen bredere (politieke) belangen een grotere rol, wat ten koste kan gaan van het belang dat wordt gehecht aan de kwaliteit en veiligheid van opvang. Uit interviews komt naar voren dat het ministerie in veel gevallen de kwantiteit van opvang boven de kwaliteit stelt. In plaats van rust te creëren en het COA in staat te stellen om voldoende veilige opvang te realiseren, kan het bijspringen door het ministerie op de lange termijn ondermijnend werken.

Verschillende noodmaatregelen die het kabinet treft dragen niet alleen slechts beperkt bij aan het oplossen van de onderliggende problematiek; ze hebben ook invloed op de implementatie van meer structurele maatregelen, die deze problematiek directer beogen op te lossen. Met name de maatregelen die druk leggen op de onderlinge verhoudingen hebben een negatieve impact op de gezamenlijke bereidheid om de bredere opvangproblematiek binnen de asielketen aan te pakken. Zo uitten ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) hun zorgen over de invloed op maatregelen om het asielsysteem flexibeler en effectiever te maken. Ook benoemden zij dat inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium 'naar verwachting de relaties met de gemeenten zal verslechteren en mogelijk een negatieve invloed heeft op de gesprekken over een wettelijke taak voor gemeenten'.[242]

Structurele maatregelen komen onvoldoende van de grond

Naast het treffen van verschillende maatregelen om op korte termijn extra opvang te realiseren, zet de overheid ook in op enkele structurele maatregelen die moeten zorgen voor een 'duurzaam opvangmodel' op de lange termijn.[243] Deze structurele maatregelen moeten ervoor zorgen dat er meer structurele opvangplekken worden gerealiseerd in reguliere azc's, waardoor kinderen niet meer langdurig hoeven te worden opgevangen op onveilige noodopvanglocaties. Twee instrumenten moeten ervoor zorgen dat de sterke afhankelijkheid van onveilige noodopvang wordt gereduceerd: de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en de Spreidingswet. De Onderzoeksraad constateert dat er verschillende randvoorwaarden ontbreken voor een goede implementatie van deze structurele maatregelen.

242 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Besluit op een Woo-verzoek over (voormalig) hotel 't Elshuys*, 6 juli 2023, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/07/06/besluit-op-een-woo-verzoek-over-voormalig-hotel-t-elshuys.
243 *Kamerstukken II* 2021/22, 19 637, nr. 2953.

Structurele maatregelen[244]

Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

De Uitvoeringsagenda is een gezamenlijk plan van het Rijk, provincies en gemeenten voor een flexibeler en effectiever asielopvangsysteem.[245] Deze agenda werd in 2020 vastgesteld en is in 2024 aangepast en opnieuw bekrachtigd. Hij beoogt een versimpeld systeem met drie typen opvang: asielzoekerscentra (azc's) met aanmeldfaciliteiten, azc's voor de versnelde procedure en 'gewone' azc's. Waar mensen voorheen naar een ander type opvang verhuisden zodra er een nieuwe fase van hun asielprocedure inging, wordt deze strenge koppeling in dit nieuwe systeem losgelaten.

Spreidingswet

De Wet Gemeentelijke taak mogelijk maken Asielopvangvoorzieningen, beter bekend als de Spreidingswet, beoogt om voldoende, duurzame en flexibele opvang te realiseren via een evenredige verdeling van de opvang van asielzoekers over gemeenten en provincies.[246]

De Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, een gezamenlijk visie op hoe het Nederlandse opvanglandschap dient te worden ingericht, berust op een gedeelde verantwoordelijkheid. Zo vereist bijvoorbeeld het openen van de verschillende opvangvormen medewerking van zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten, zodat de baten en lasten kunnen worden verdeeld. Hoewel er breed draagvlak is voor de Uitvoeringsagenda – alle partijen hebben de agenda in 2024 opnieuw bekrachtigd - ontbreken de gedeelde verantwoordelijkheid en de onderlinge solidariteit die nodig zijn om er gezamenlijk uitvoering aan te geven (zie paragraaf 5.2.3). Dergelijke terughoudendheid wordt versterkt doordat het Rijk onvoldoende voorziet in duidelijke, structurele financiering voor het openen van langdurige opvanglocaties (zie ook paragraaf 5.2.2).

Ook de uitvoering van de Spreidingswet verloopt gebrekkig. Op 1 februari 2024 trad de wet in werking. Al kort na de inwerkingtreding werd de status van de wet betwist. Het kabinet-Schoof maakte bij zijn aantreden in juli 2024 kenbaar de Spreidingswet te willen intrekken.[247] Ook maakte de toenmalige bewindspersoon kenbaar dat zij als toezichthouder niet handhavend zou optreden als gemeenten niet aan hun plicht zouden voldoen,[248] hoewel de wet nog niet was ingetrokken en deze dus nog steeds van kracht was. Deze dubbelzinnige boodschappen leiden tot onduidelijkheid en onrust onder de uitvoerende partijen, wat het vertrouwen in de overheid heeft ondermijnd en de uitvoering van de wet heeft belemmerd. Hierdoor is het potentieel van de Spreidingswet niet volledig benut, wat ertoe heeft geleid leidt dat er minder

244 Zie voor een uitgebreidere beschrijving hoofdstuk 2.2.
245 Landelijke Regietafel, *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*, 3 april 2024.
246 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, 1 februari 2024 (Spreidingswet).
247 Rijksoverheid, *Regeerprogramma – uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024.
248 Volkskrant, *Faber past nog geen dwang toe bij gemeenten die niet aan eisen asielopvang voldoen*, 21 december 2024.

structurele opvangplekken zijn gerealiseerd en de afhankelijkheid van onveilige noodopvang voortduurt.[249]

Structurele maatregelen, zoals de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en de Spreidingswet, hebben de potentie om tot een robuust opvangstelsel te komen waarin de veiligheidstekorten voor kinderen worden weggenomen, maar zij hebben slechts beperkt effect gesorteerd. Dit terwijl het kabinet zich, naast noodmaatregelen, beroept op structurele maatregelen om 'uit de crisis te komen'. Zo erkende het kabinet bijvoorbeeld bij het instellen van de Nationale Crisisstructuur in 2022 dat deze noodmaatregel, die inzet op oplossingen voor de korte termijn, gepaard diende te gaan met investeringen in het opvangstelsel op de (middel) lange termijn.[250] Doordat deze structurele maatregelen echter niet van de grond zijn gekomen, bleef de onderliggende problematiek voortbestaan en hebben noodmaatregelen het ontstaan en voortduren van urgente problematiek niet effectief kunnen verhelpen.

5.2.2 Ontbrekende middelen voor effectieve en doelgerichte uitvoering

Verschillende instanties, zoals het COA en gemeenten, staan aan de lat om veilige opvang voor kinderen te organiseren. Invulling geven aan deze opdracht vergt een goede organisatie, waarbij de Rijksoverheid zorgt voor toereikende (financiële) slagkracht en heldere kaders.

Financiële middelen en slagkracht

Hoewel noodopvang twee keer zoveel kost als reguliere opvang[251] en er in 2024 ruim 2,3 miljard euro aan werd uitgegeven,[252] heeft het COA zelf geen financiële slagkracht om zelfstandig structurele opvang van goede kwaliteit te realiseren. De Algemene Rekenkamer laat zien dat de begroting van het COA structureel te laag is en dat de financieringssystematiek ervoor zorgt dat het COA continu achter de feiten aanloopt.[253] Ondanks deze structurele tekorten verlaagde het kabinet in 2025 de begroting voor uitvoeringsorganisaties als het COA en Nidos voor de komende vijf jaar met ruim tachtig procent,[254] terwijl het geschatte aantal mensen dat asiel zal aanvragen in Nederland hoog blijft.[255] Ook koos het kabinet ervoor om in dezelfde begroting geen middelen toe te kennen aan een plan voor stabiele financiering voor het COA, terwijl daar brede steun voor was bij verschillende uitvoeringsorganisaties en er voor dit plan een Kamermeerderheid was.[256,257]

Toereikende financiële slagkracht is van belang om stabiliteit en continuïteit van veilige opvang te garanderen. Door het gebrek aan stabiele financiering is het COA niet in staat om zelfstandig en

---

249 Op verzoek van gemeenten en uitvoeringsinstanties houdt het huidige kabinet Jetten de Spreidingswet in stand. Zie coalitieakkoord 2026-2023, Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030.
250 *Kamerstukken II* 2021-22, 19 637, nr. 2951.
251 Rijksoverheid, *Wat geeft de overheid uit aan de opvang van asielzoekers?*, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/uitgaven-rijk-provincies-gemeenten-voor-opvang-asielzoekers [laatst geraadpleegd op 8 januari 2026].
252 *Kamerstukken II* 2025/26, Aanhangsel van de Handelingen (ah-tk-20252026-153). *Antwoord op vragen van de leden Dijk en Van Nispen over de stand van zaken van de uitvoering van de SP-motie om te stoppen met commerciële noodopvang.*
253 Algemene Rekenkamer, *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers*, 18 januari 2023.
254 Rijksoverheid, *Ombuigingslijst*, 11 juli 2025.
Zie ook: Kamerstukken 2024-25, 36 600, nr.1. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025.*
255 Algemene Rekenkamer, *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 van het Ministerie van Asiel en Migratie*, 23 september 2025.
256 COA, *Stabiele opvang en structurele financiering nodig voor menswaardige en betaalbare asielopvang*, 25 juni 2025.
257 Het kabinet Jetten stelt dat het volgens de afspraken met het kabinet uit 2023 het COA in staat zal stellen om voldoende structurele en flexibele opvangplekken te realiseren, met stabiele financiering op basis van de laatste meerjaren productie prognose. Zie coalitieakkoord 2026-2023, Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030.

op duurzame wijze afspraken te maken met gemeenten over de realisatie van structurele opvangplekken.[258] Zo kan het COA niet langer zelfstandig meerjarige opvang financieren sinds het kabinet in 2025 de financiële middelen voor het COA heeft gereduceerd. Dit leidt tot de situatie waarin alleen het ministerie goedkeuring kan verlenen voor de realisatie van meerjarige opvang, terwijl het COA als organisatie door het ministerie juist belast is met de taak om zelfstandig opvang te realiseren. Door deze mismatch tussen de opdracht aan het COA en de middelen die het ministerie van A&M daarvoor ter beschikking stelt, blijft het opvangstelsel in de crisismodus en lukt het niet om op organisatorisch vlak in rustiger vaarwater te komen. De keuze van het kabinet voor de wijze waarop het COA gefinancierd wordt, is direct van invloed op hoe het COA zijn taak kan uitvoeren. Die keuze is daardoor ook een oorzaak voor het feit dat het COA niet in staat is gebleken om veilige opvang voor kinderen te garanderen.

Heldere kaders met ruimte voor flexibiliteit

Hoewel wet- en regelgeving voorschrijft hoe veilige opvang voor kinderen eruit hoort te zien, is niet altijd duidelijk hoe die wet- en regelgeving in de praktijk moet worden toegepast. Al eerder constateerden we bijvoorbeeld dat de in verschillende Programma's van Eisen (PvE's) vastgelegde normen geen heldere status hebben en in de praktijk slechts beperkt leidend zijn (zie paragraaf 4.1.3). In sommige gevallen ontbreken zelfs praktische kaders volledig, waardoor partijen niet weten op welke manier zij veilige en duurzame opvang dienen te realiseren.

Een voorbeeld van het gebrek aan praktische kaders betreft de gemeentelijke exploitatie van opvanglocaties. De Spreidingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om volledige gemeentelijke exploitatie (VGE) te realiseren.[259] Voor gemeenten kan dit een aantrekkelijke optie zijn om asielopvang te organiseren, omdat zij op die manier de asielopvang naar eigen inzicht kunnen vormgeven. Lange tijd heerste er echter veel onduidelijkheid over hoe gemeenten hier invulling aan zouden kunnen geven. Zo gaf het ministerie onvoldoende helderheid over praktische elementen, zoals de vraag hoe cruciale informatie over bewoners veilig met gemeenten gedeeld kon worden.[260] Ook is het toezicht op VGE (Volledige Gemeentelijke Exploitatie) niet geregeld.[261] Verder ontbraken financiële kaders voor duurzame gemeentelijke opvang (DGO) lange tijd. Onbekend was welke (meerjarige) financiering ten grondslag lag aan deze gemeentelijke locaties. Onduidelijkheid zorgt ervoor dat deze vormen van asielopvang moeilijk van de grond komen.

Eenduidige en richtinggevende kaders zijn van belang om veilige opvang te realiseren, zodat op noodopvanglocaties de risico's op veiligheidstekorten kunnen worden beheerst. Tegelijkertijd is het zaak om de juiste balans te vinden, met de ruimte voor instanties om asielopvang vorm te geven op een manier die past bij de lokale context. Zo gaven enkele gemeenten aan dat zij bij het COA

---

258 COA, *Stabiele opvang en structurele financiering nodig voor menswaardige en betaalbare asielopvang*, 25 juni 2025.

259 Deze duurzame gemeentelijke opvang (DGO) is de tegenhanger van de tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO). Beide opvangvormen betreffen locaties die door gemeenten worden geëxploiteerd. Door het tijdelijke karakter van TGO, wordt deze opvangvorm in dit rapport onder noodopvang geschaard.

260 Brief van de algemeen directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Minister van Asiel en Migratie, *Gemeentelijke exploitatie opvanglocaties*, 16 juli 2024.

261 Hoewel gemeenten verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse beheer van TGO's en DGO's, is COA eindverantwoordelijk voor dit soort locaties. De Inspectie JenV houdt echter geen toezicht op gemeenten, maar enkel op het COA. Om toch een vorm van toezicht op TGO's en DGO's te realiseren, is op bestuurlijk niveau tussen de Inspectie en het COA afgestemd dat sprake is van tweedelijnstoezicht: de Inspectie spreekt het COA als eindverantwoordelijke aan op de kwaliteit van TGO's en DGO's. Het COA moet er vervolgens op aansturen dat gemeenten het dagelijkse beheer ervan binnen de geldende kwaliteitskaders uitvoeren. Voor VGE's is het toezicht geheel niet geregeld.

de flexibiliteit missen om, met inachtneming van beleidskaders die de veiligheid op opvanglocaties garanderen, kleine aanpassingen of initiatieven te realiseren die kunnen zorgen voor een betere verbinding met de lokale omgeving Het organiseren van activiteiten samen met de buurt kan soms al stuklopen op basale regelingen, zoals inkoopregelingen van het COA.

Al met al constateert de Onderzoeksraad dat uitvoeringsorganisaties slechts in beperkte mate over de juiste middelen beschikken om op een efficiënte en doelgerichte manier opvang te realiseren. Gebrek aan de juiste middelen en slagkracht, evenals het ontbreken heldere kaders op bepaalde vlakken, leiden tot risico's voor het garanderen van veilige opvang voor kinderen.

5.2.3 Gebrek aan gezamenlijke verantwoordelijkheid

Bij de realisatie van asielopvang zijn meerdere partijen betrokken die allen hun eigen rol vervullen. Samen zijn deze partijen verantwoordelijk voor veilige opvang van asielzoekers, inclusief kinderen in gezinnen en alleenstaande kinderen. In sommige gevallen raakt de onderlinge solidariteit uit beeld en sneeuwt het gezamenlijke belang onder, zeker wanneer er beperkt draagvlak is voor de komst van opvanglocaties.

Gezamenlijk belang vooropstellen

Gemeenten worden geregeld geconfronteerd met weerstand van een deel van de lokale bevolking tegen de opvang van asielzoekers. Dat maakt het voor hen lastig om uitvoering te geven aan hun aandeel in de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Daarom stellen gemeenten regelmatig eisen aan de opvang die zij faciliteren, zeker wanneer het gaat om tijdelijke noodopvang die snel gerealiseerd moet worden. Een van de meest zichtbare voorbeelden betreft de doelgroepbeperkingen die enkele gemeenten stellen. Zoals beschreven in paragraaf 4.1.1 leiden doelgroepbeperkingen tot veiligheidstekorten voor kinderen, zoals een groter aantal verhuizingen die consequenties hebben voor hun veiligheid.

Doelgroepbeperkingen kunnen ook invloed hebben op de dynamiek tussen gemeenten. Wanneer sommige gemeenten voorwaarden verbinden aan welke asielzoekers zij willen opvangen, heeft dit gevolgen voor andere gemeenten die geen eisen stellen. De evenwichtige verdeling van (bewoners)groepen die het COA nastreeft, raakt door doelgroepbeperkingen uit balans. Gemeenten die geen eisen stellen, zullen flexibeler moeten zijn en relatief meer groepen moeten opvangen die over het algemeen lastiger te plaatsen zijn.

Deze dynamiek kwam ook al naar voren bij de implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen. Hoewel er breed draagvlak is voor de Uitvoeringsagenda – alle partijen hebben die in 2024 opnieuw bekrachtigd - ontbreken de gedeelde verantwoordelijkheid en de onderlinge solidariteit die nodig zijn om er gezamenlijk uitvoering aan te geven. Het openen van de verschillende opvangvormen die de Uitvoeringsagenda schetst, vereist medewerking van alle partijen zodat de baten en lasten kunnen worden verdeeld. Met Ter Apel als schrikbeeld voor ogen zijn gemeenten echter huiverig om bijvoorbeeld een azc met aanmeldfaciliteiten te openen, terwijl het creëren van meerdere azc's met aanmeldfaciliteiten er juist voor moet zorgen dat de situatie in Ter Apel kan worden verzacht. Het Rijk versterkt dergelijke terughoudendheid door onvoldoende te voorzien in duidelijke, structurele financiering voor het openen van langdurige opvanglocaties (zie ook paragraaf 5.2.1). Het gebrek aan gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit maakt het lastig voor gemeenten om zich te committeren aan de Uitvoeringsagenda, terwijl gezamenlijke inspanning de basis vormt voor een succes-

volle implementatie. Hierdoor lukt het onvoldoende om via de Uitvoeringsagenda structurele, stabiele opvangcapaciteit te realiseren. Daardoor is het niet mogelijk om de afhankelijkheid van onveilige noodopvang te reduceren.

Wanneer het algemeen belang naar de achtergrond verschuift, is er minder ruimte om gezamenlijk te werken aan structurele maatregelen die de aanhoudende schaarste aan opvangplekken kunnen ondervangen, zoals de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en de Spreidingswet. De uitvoering van dergelijke instrumenten berust immers op een gezamenlijke uitvoering en gedeeld eigenaarschap. Wanneer die ontbreken, is het lastig om de afhankelijkheid van onveilige noodopvang te verminderen.

Het Kansenmakersteam van de provincie Utrecht

Een goed voorbeeld van een samenwerking tussen verschillende lokale overheden is het zogeheten Kansenmakersteam van de provincie Utrecht. Het Kansenmakersteam is een team dat gemeenten van kennis en expertise voorziet, onder andere bij de realisatie van asielopvang. Het team vormt de schakel tussen gemeenten, de landelijke overheid en uitvoeringsorganisaties, zoals het COA en Nidos. Ook verbindt het team gemeenten aan bijvoorbeeld expertteams en netwerken, zodat van elkaar geleerd kan worden. Door op structurele basis het gesprek te voeren met elkaar, wordt gepoogd om de terughoudendheid van gemeenten om asielopvang te realiseren te verminderen. Het Kansenmakersteam probeert draagvlak te creëren door te luisteren naar de behoeften van zowel de bewoners van de opvang als de gemeente. Het Kansenmakersteam zet tevens in op kwalitatieve, duurzame opvang binnen de gemeente. Door regionaal samen te werken wordt bijvoorbeeld geprobeerd het aantal verhuizingen van kinderen en het aantal wisselingen van school te reduceren. Het Kansenmakersteam stelt dat het bieden van een gezond leef- en leerklimaat aan kinderen onderdeel uitmaakt van de (in opdracht van de Provinciale Regietafel) door het Kansenmakersteam Utrecht gehanteerde 'Utrechtse aanpak', die gericht is op het zoveel mogelijk normaliseren en lokaal en maatschappelijk inbedden van asielopvang.

Betrouwbaarheid

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het creëren van voldoende veilige opvang voor kinderen kan alleen worden bewerkstelligd als verschillende overheden en uitvoeringspartijen op een betrouwbare manier met elkaar samenwerken. Gedreven door de noodzaak om op zeer korte termijn opvang te realiseren, heeft het kabinet noodmaatregelen getroffen die gemeenten dwongen tot het realiseren van opvang. Hoewel deze maatregelen – de zogenaamde 'aanwijzingen en de inzet van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium' - in sommige gevallen op korte termijn hebben geleid tot het openen van extra opvang, hebben zij ook schade toegebracht aan de vertrouwenswaardige, interbestuurlijke samenwerking en de gezamenlijke bereidheid om veilige opvang te organiseren.

Wanneer het kabinet in december 2021 aanwijzingen geeft aan drie gemeenten en een regio om per direct opvang te realiseren, grijpt het direct in op lokale besluitvormingsprocessen. Het kabinet ziet zich genoodzaakt om deze maatregel in te zetten, omdat het anders niet kan voldoen aan zijn verplichting om asielzoekers op te vangen.[262] Via de aanwijzingen probeert het kabinet gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvang voor asielzoekers te forceren, maar gemeenten zien het opleggen van de verplichtingen als 'een aanfluiting'.[263] Zo schrijft de gemeente Enschede dat 'het toepassen van een dergelijke aanwijzing in de toekomst niet zal bijdragen aan goede bestuurlijke verhoudingen'.[264] Zeker wanneer blijkt dat er geen juridische basis is voor het geven van aanwijzingen, heeft dit een averechts effect op de bereidheid onder gemeenten om opvang te realiseren.

262 *Kamerstukken II* 2021-22, 19 637, nr. 2806, p. 3.
263 NOS, *VNG over aanwijzen asielopvangplekken: 'Het is een aanfluiting'*, 29 december 2021.
264 Brief van de burgemeester van gemeente Enschede aan de Staatssecretaris van Asiel en Migratie, *Aanwijzing acute noodopvang asielzoekers*, 10 januari 2022.

Ook de inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium heeft invloed op de gezamenlijke bereidheid van de verschillende overheden om de onderliggende structurele opvangproblematiek aan te pakken. Wanneer het kabinet gemeenten passeert bij vergunningverlening, kan dit het vertrouwen van zowel het lokale bestuur als de bevolking in de landelijke overheid aantasten. Dit vormt een risico voor de uitvoering van structurele maatregelen (zie paragraaf 5.1.2). Zo wordt binnen het ministerie benoemd dat 'inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium 'naar verwachting de relaties met de gemeenten zal verslechteren en mogelijk een negatieve invloed heeft op de gesprekken over een wettelijke taak voor gemeenten'.[265] Ook uitten ambtenaren gelijksoortige zorgen over de effecten van deze noodmaatregel op de gezamenlijk implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen.

Draagvlak realiseren voor asielopvang

Om veilige opvang te realiseren is het belangrijk dat gemeenten op lokaal niveau draagvlak voor structurele opvang creëren. Regelmatig klinken er protesten wanneer een gemeente van plan is een opvang voor asielzoekers te openen. Hoewel de groep die protesteert tegen de komst van asielzoekers niet representatief is voor de gehele (lokale) bevolking,[266] zorgden protesten er meermaals voor dat de opening van een opvanglocatie werd uitgesteld of zelfs volledig afgeblazen.[267] Het feit dat gemeenten geconfronteerd kunnen worden met weerstand tegen plannen om een opvangcentrum te openen, kan bij hen voor terughoudendheid zorgen. Om aan de weerstand onder een deel van de lokale bevolking tegemoet te komen, kiezen gemeenten soms niet voor langdurige en structurele opvang maar voor (onveilige) noodopvang.

Paradoxaal genoeg kan tijdelijke noodopvang, die in sommige gevallen wordt ingezet bij gebrek aan draagvlak voor structurele opvang, er juist voor zorgen dat de weerstand tegen de komst van asielopvang telkens opnieuw blijft oplaaien. Door het constant openen en sluiten van tijdelijke noodopvang moet die weerstand telkens opnieuw worden overwonnen, terwijl er weinig tijd beschikbaar is om te wennen aan een nieuwe situatie. Bij tijdelijke noodopvang is slechts beperkt ruimte om te zorgen voor goede faciliteiten en lokale inbedding, terwijl zowel COA-bewoners als omwonenden daarvan zouden profiteren.[268] Bovendien is noodopvang ruim dubbel zo duur als reguliere opvang.[269] Deze hoge kosten leiden geregeld tot verontwaardiging in de samenleving en in de Kamer.[270]

Het gebrek aan steun voor langdurige, structurele opvang zorgt er niet alleen voor dat de afhankelijkheid van noodopvang slechts beperkt kan worden afgebouwd. Terugtrekkende bewegingen van gemeenten tornen ook aan de gedeelde verantwoordelijkheid van betrokken overheden om gezamenlijk volwassen asielzoekers en kinderen te voorzien van veilige opvang. Zorgen voor breed gedragen beleid is niet alleen de verantwoordelijkheid van

---

265 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *Besluit op een Woo-verzoek over (voormalig) hotel 't Elshuys*, 6 juli 2023, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/07/06/besluit-op-een-woo-verzoek-over-voormalig-hotel-t-elshuys.
266 SCP, *Migratie als spiegel van maatschappijbeelden. Een onderzoek naar opvattingen in de bevolking over migratie, nationale identiteit, samenleving en politiek*, maart 2025.
267 EenVandaag, *Afgelopen maanden gingen zeker 3000 azc-plekken toch niet door, vaak na protesten: 'Gemeenten komen zo tegenover inwoners te staan'*, 11 april 2025.
268 COA, *Stand van de uitvoering 2024*, juni 2025.
269 COA, *Stand van de uitvoering 2024*, juni 2025.
270 Zie bijvoorbeeld: *Aanhangsel Handelingen II* 2025-26, nr. 2025Z15749.

gemeenten, maar van alle overheden tezamen. Wanneer het kabinet niet openlijk steun uitspreekt voor de realisatie van asielopvang in gemeenten waar weerstand is tegen deze opvang, voelen gemeenten zich door het kabinet in de steek gelaten en krijgen zij het idee dat ze er alleen voor staan. [271]

Werken aan draagvlak in de gemeente Dalfsen

Wanneer de gemeente Dalfsen begin 2024 op zoek is naar een locatie om tijdelijke gemeentelijke opvang te realiseren, valt het oog op een locatie in Lemelerveld. Net als bij de realisatie van eerdere opvanglocaties in de gemeente stelt de gemeente haar inwoners op de hoogte en nodigt hen uit voor een informatiebijeenkomst. Al snel laait er protest op.[272] Verschillende bewoners vinden de locatie, die op honderd meter van een basisschool ligt, niet geschikt. Binnen een paar dagen wordt 1200 keer een petitie ondertekend met het verzoek een andere locatie te zoeken. De gemeente gaat in gesprek met de bewoners, neemt bewoners mee in de exacte plannen en doet enkele aanpassingen, onder andere aan de toegangsweg. Ondanks de weerstand zet de gemeente door. Voor de realisatie van de locatie doet de gemeente een beroep op lokale ondernemers. Na de opening van de opvang neemt de weerstand snel af en blijft overlast uit.[273]

Wanneer de gemeente op zoek gaat naar een duurzaam alternatief voor deze tijdelijke opvang, zet de gemeente vroegtijdig in op een goede samenwerking met lokale organisaties en inwoners.[274] De verschillende partijen maken gezamenlijk een overzicht van wensen en eisen voor de toekomstige locatie en een shortlist van mogelijke locaties. De gemeente weegt vervolgens de verschillende facetten tegen elkaar af en neemt op basis daarvan een besluit. Voordat dit besluit openbaar wordt gemaakt, gaan de wethouders langs bij alle direct omwonenden om hen op de hoogte te stellen en het besluit toe te lichten. De omwonenden wordt gevraagd om samen met het COA en de gemeenten na te denken over de inrichting van het terrein, en op basis daarvan wordt onder andere gekozen voor lagere woongebouwen en een geluidswal met beplanting. Hoewel enkele bewoners bezwaar aantekenen tegen de komst van de opvanglocatie, lukt het de gemeente Dalfsen om binnen enkele maanden een geheel nieuwe opvanglocatie te realiseren en asielzoekers die elders in de gemeente verblijven te verplaatsen naar deze nieuwe locatie. De opening vindt plaats zonder grote problemen en grootschalige protesten blijven uit.

---

271 NOS, *Gemeenten voelen zich bij besluiten over azc's in de steek gelaten door Den Haag´*, 27 november 2025.
272 De Stentor, *Bewoners protesteren tegen noodopvang Lemelerveld: 'Kwetsbare groepen passen niet op die postzegel'*, 12 maart 2024.
273 De Stentor, *Onrust over asielopvang maakt in Lemelerveld plaats voor groeiende waardering: 'Ze zijn zó aardig voor ons'*, 28 september 2024.
274 Gemeente Dalfsen, *Asielzoekerscentrum Engellandweg*, https://www.dalfsen.nl/asielzoekerscentrum-engellandweg/1 [laatst geraadpleegd op 26 maart 2026].

De Onderzoeksraad constateert dat de onderlinge solidariteit tussen de verschillende overheden onder druk staat, waardoor partijen niet altijd gezamenlijk opereren vanuit het algemeen belang van veilige opvang voor kinderen. Dit belemmert de partijen om zich gezamenlijk in te spannen om de veiligheids-tekorten voor kinderen in de noodopvang te verhelpen.

5.2.4 Beperkt signaleren van en reageren op veiligheidstekorten

In de uitvoering worden het COA en gemeenten geregeld geconfronteerd met obstakels die veiligheidsrisico's voor kinderen met zich meebrengen. Hoewel veel professionals in het veld vaak ad hoc reageren en improviseren om onveilige situaties op een locatie weg te nemen (zie ook paragraaf 4.1.5), zorgen dergelijke aanpassingen meestal niet voor structurele verbeteringen. Het tijdig signaleren van deze tekorten en het inbouwen van ruimte om te kunnen anticiperen op dergelijke situaties zijn van belang om de risico's in de noodopvang beter te beheersen en veiligheidstekorten zo veel mogelijk te verminderen.

Tijdig signaleren

Eerder constateerden we dat er beperkt zicht is op de kwaliteit en veiligheid van (nood)opvanglocaties en op faciliteiten zoals onderwijs en zorg (zie paragraaf 4.1.2). Dit gebrek aan informatie belemmert uitvoerende partijen om veiligheidstekorten structureel aan te pakken. Niet alleen ontstaat hierdoor het risico dat problemen pas laat worden gesignaleerd of onderschat, ook is het lastiger om de achterliggende factoren te achterhalen en te kunnen duiden op welke vlakken aanpassingen noodzakelijk zijn. Doordat bijvoorbeeld het COA of het ministerie geen zicht heeft op de gemeentelijke opvang, is niet duidelijk of bepaalde veiligheidsrisico's specifiek zijn voor opvang die geëxploiteerd wordt door gemeenten, en of algemene aanpassingen ten behoeve van de kwaliteit en veiligheid ook de situatie op gemeentelijke locaties zal verbeteren.

Om veiligheidsrisico's te kunnen beheersen is het nodig vroegtijdig knelpunten te signaleren. Sinds een aantal jaren investeert de Rijksoverheid in ambtenaren met een brugfunctie die signalen uit het veld tijdig kunnen oppikken. Naar aanleiding van de komst van Oekraïense vluchtelingen naar Nederland werken bij het ministerie van JenV verschillende ambtenaren die signalen over deze groep uit het veld oppikken.[275] Omdat bleek dat deze ambtenaren tijdig knelpunten kunnen signaleren, werd deze werkwijze breder uitgerold.[276] Inmiddels zijn ambtenaren met een dergelijke brugfunctie actief binnen het gehele asieldomein. Ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft al een paar jaar regiocoördinatoren in dienst die tijdig knelpunten kunnen signaleren.

Reageren op signalen uit het veld

De infrastructuur voor het tijdig signaleren van signalen is in de loop der jaren verbeterd, maar de ruimte om verbeteringen door te voeren naar aanleiding van de opgepikte signalen is beperkt. Uit gesprekken met de Onderzoeksraad blijkt dat het voor ambtenaren van het ministerie vaak lastig is om signalen uit de praktijk om te zetten in acties die de situatie verbeteren. Ambtenaren met een signalerende brugfunctie tussen het ministerie en gemeenten stellen dat zij niet altijd juist, volledig en tijdig door het ministerie worden geïnformeerd over bijvoorbeeld

275 Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid, *Staatscourant*. 5 juli 2022, nr. 17918.
276 Rijksorganisatie voor Ontwikkeling, *Digitalisering en Innovatie, Opvang regelen is contacten leggen en onderhouden, en gemeenten ontzorgen*, 26 juni 2023.

financiële regelingen en besluiten rondom tijdelijke en duurzame gemeentelijke opvang. Hierdoor kunnen zij op hun beurt gemeenten niet voorzien van de informatie die nodig is om op een veilige manier opvang te realiseren. Ook stellen ambtenaren dat binnen het ministerie overleggen over signalen uit het veld en de te volgen strategie niet structureel plaatsvinden.

Signalen over veiligheidstekorten voor kinderen in de noodopvang kwamen de afgelopen jaren niet alleen van ambtenaren met een 'signalerende brugfunctie', maar ook van toezichthouders en andere (externe) organisaties.[277] Door de aanhoudende druk op de opvangcapaciteit in de asielketen en de beperkte ruimte voor verbetering slagen het ministerie van A&M en het COA er niet in om concrete opvolging te geven aan deze signalen. De vele signalen hebben er tot nu toe niet toe geleid dat het ministerie pas op de plaats maakt en aanstuurt op structurele maatregelen om de situatie voor kinderen te verbeteren.[278] De focus van het ministerie blijft gericht op de maatregelen die moeten leiden tot een grotere (flexibele) opvangcapaciteit. Deze komen echter niet van de grond, zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht. Veiligheidstekorten voor kinderen in de noodopvang blijven daardoor voortbestaan.

De beperkte ruimte om opvolging te geven aan signalen blijkt ook uit de reactie op de uitspraak van de rechter in de zaak van VluchtelingenWerk tegen de Staat en het COA[279] (zie ook paragraaf 2.2.3). In navolging van de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag in 2022 waaruit volgt dat de kwaliteit van de noodopvang gebrekkig is, paste het COA het Programma van Eisen (PvE) voor de Noodopvang aan.[280] In het aangepaste PvE staat dat kinderen binnen drie maanden na aanvraag van asiel onderwijs moeten krijgen en dat minderjarigen in de noodopvang een veilige binnenspeelruimte en buitenspeelvoorzieningen moet worden geboden. In paragraaf 4.1.3 concludeerden we dat de bestaande normen en kaders te vrijblijvend zijn om de veiligheid van kinderen in de noodopvang te borgen. Zeker wanneer de nood hoog is, wijken betrokken partijen regelmatig af van deze kaders.

De Onderzoeksraad constateert dat er beperkt ruimte is voor het oppakken van en reageren op signalen over onveiligheden waaraan kinderen in de noodopvang worden blootgesteld. Zolang deze ruimte er niet is, is het niet goed mogelijk om de veiligheidstekorten voor kinderen te reduceren.

---

277 Zie bijvoorbeeld: Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022; Kinderombudsman en Nationale ombudsman, *De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief*, 27 juni 2023; VluchtelingenWerk Nederland, *Derde quickscan (crisis)noodopvang asielzoekers*, oktober 2022.

278 De minister van Asiel en Migratie heeft wel toezeggingen gedaan om enkele specifieke locaties met slechte leefomstandigheden voor kinderen aan te pakken dan wel te sluiten (bron: Minister van Asiel en Migratie, *Beslisnota bij Kamerbrief over kinderen in de asielopvang*, 30 september 2025).

279 Gerechtshof Den Haag, 20 december 2022. ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

280 Zie PvE Noodopvang versie maart 2023.

Deelconclusie

Verschillende bestuurlijke aspecten staan een effectieve aanpak van de aanhoudende veiligheidstekorten voor kinderen in de noodopvang in de weg. Er is slechts beperkt sprake van robuust bestuur dat bij wisselende omstandigheden veilige opvang voor kinderen kan garanderen. Wanneer de druk op de opvang toeneemt en het aantal veilige plekken schaars is, wordt voornamelijk ingezet op noodmaatregelen die op korte termijn effect kunnen sorteren, terwijl structurele maatregelen slechts beperkt van de grond komen. Hierdoor blijft de onderliggende problematiek voortbestaan en kunnen de veiligheidstekorten voor kinderen niet worden gereduceerd.

Daarnaast is er een gebrek aan adequate equipering van uitvoeringsorganisaties. Bestaande financiële beperkingen, beperkte slagkracht en onduidelijke kaders belemmeren uitvoeringspartijen regelmatig in het naar behoren uitvoeren van hun opdracht. Het lukt verschillende overheden ook niet altijd om zich gezamenlijk in te spannen om veilige opvang te realiseren. De structurele maatregelen om de aanhoudende veiligheidstekorten weg te nemen kunnen de problematiek alleen oplossen als individuele belangen van bijvoorbeeld gemeenten niet prevaleren boven het gemeenschappelijke doel en wanneer er breed draagvlak is.

Ook is er bij het ministerie van A&M slechts beperkte ruimte om uitvoerende partijen te voorzien van de benodigde informatie over veilige opvang en om de signalen over de onveilige situatie voor kinderen in de noodopvang om te zetten in maatregelen waarmee de veiligheidsrisico's voor kinderen in de opvang structureel beter beheerst zouden kunnen worden.

6 Conclusies

Noodopvang is een structureel onderdeel van het asielopvangsysteem

Het opvangsysteem staat sinds 2018 onder druk door een schaarste aan opvangplekken. De afgelopen jaren is noodopvang verworden tot een structureel onderdeel van het asielopvangsysteem, ondanks het feit dat dat noodopvang bedoeld is als crisismaatregel om kortdurend, en slechts in tijden van crisis, als laatste redmiddel toegepast te worden. Het aandeel noodopvanglocaties ten opzichte van reguliere opvangcentra is de afgelopen jaren fors toegenomen, noodopvanglocaties blijven langer open dan voorzien, én ze worden ingezet voor langdurig verblijf. Van de 6.900 kinderen die op 1 juli 2025 in de noodopvang verbleven, leefden 5.200 kinderen al langer dan één jaar op één of meerdere noodopvanglocaties.

Kinderen worden in de noodopvang langdurig blootgesteld aan een opeenstapeling van veiligheidstekorten

Het permanent inzetten van noodopvang creëert onveiligheid voor kinderen die sterk afhankelijk zijn van de overheid voor hun welzijn en veiligheid. De noodopvang vormt een leefomgeving die kinderen blootstelt aan verschillende mentale en fysieke onveiligheden:

- *Huisvesting*: Noodopvang biedt vaak geen veilige en kindvriendelijke fysieke leefomgeving.
- *Privacy en autonomie*: De combinatie van continue nabijheid van anderen, gebrek aan persoonlijke ruimte en beperkte autonomie leidt bij kinderen structureel tot gevoelens van stress, machteloosheid en tot voortdurende alertheid.
- *Sociale omgeving*: Kinderen in de noodopvang verblijven in sociaal onveilige omstandigheden, waarin zij regelmatig blootgesteld worden aan fysiek en seksueel geweld (inclusief grensoverschrijdend gedrag en misbruik) in hun directe leefomgeving.
- *Persoonlijke ontwikkeling*: Door de langdurige inzet van noodopvang en de verhuizingen die noodgedwongen plaatsvinden wordt de toegang tot het onderwijs van kinderen in noodopvanglocaties niet gewaarborgd.
- *Medische zorg*: Bij het plaatsen van (medisch) kwetsbare kinderen wordt regelmatig geen rekening gehouden met specifieke opvangbehoeften. Leefomstandigheden en frequente verhuisbewegingen ondermijnen de continuïteit van opgestarte medische zorg. Daarnaast vergroten de slechte leefomstandigheden, de lange verblijfsduur en de druk op betrokken zorgprofessionals het risico op gezondheidsschade.
- *Stabiliteit*: De inzet van noodopvang creëert situaties waarin kinderen veel moeten verhuizen, waardoor zij geen vastigheid hebben en geen toekomstperspectief, wat negatieve gevolgen heeft voor de door hen ervaren stabiliteit en houvast.

Kinderen krijgen structureel en voor langere periodes te maken met deze veiligheidstekorten. De aanwezige veiligheidstekorten stapelen zich op en versterken elkaar over en weer. Hierdoor lopen kinderen risico op fysieke en/of mentale schade, zowel op de korte als de lange termijn. Door de structurele inzet van noodopvang als opvangvorm waar kinderen langdurig verblijven, is de overheid niet in staat om de veiligheid van kinderen te garanderen.

Partijen behandelen een structureel probleem als een tijdelijke crisis

De partijen betrokken bij het regelen van opvangplekken (het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M), het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het COA en de gemeenten) zetten langdurig en structureel noodopvang in om een structureel opvangprobleem in de asielketen op te lossen. Zij handelen vanuit een crisislogica, die zich kenmerkt door de gevoelde urgentie om acuut opvangplekken te realiseren, acceptatie van ondermaatse omstandigheden omdat deze slechts tijdelijk zouden zijn, en het handelen van partijen alsof het realiseren van meer plekken niet samengaat met het borgen van de kwaliteit ervan. Betrokken partijen handelen alsof het tekort aan plekken in de asielopvang een plotseling ontstane, tijdelijke crisis betreft. Het tekort aan opvangplekken is echter geen plotselinge crisisgebeurtenis, maar een langdurig, terugkerend en daarmee voorzienbaar probleem dat om robuust bestuur met bijbehorende structurele maatregelen vraagt.

De Onderzoeksraad ziet dat betrokken partijen zich met grote toewijding blijven inzetten om te voorkomen dat mensen op het gras moeten slapen en om de opvang zo leefbaar mogelijk te maken. De voortdurende afhankelijkheid van noodopvang maakt dat het COA en gemeenten hun taak moeten vervullen met schaarse middelen en steeds verslechterende leefomstandigheden voor bewoners op locaties moeten accepteren. Daarnaast vraagt het constant openen en sluiten van opvanglocaties een enorme inspanning. Deze werkwijze creëert een inefficiënte inzet van zowel financiële middelen als personeel. Zo gaan gedane investeringen in panden verloren en wordt afbreuk gedaan aan waardevolle samenwerkingsverbanden wanneer tijdelijke opvanglocaties weer worden afgebouwd.

Concessies ten aanzien van de veiligheid worden genormaliseerd

Gevolg van dit handelen vanuit een crisislogica is dat kinderen in een onveilige omgeving van noodopvang opgroeien. De betrokken partijen doen bij het realiseren van noodopvang tijdelijk beoogde concessies op het gebied van veiligheid en laten bestaande normen en kaders voor asielopvang los. Hierdoor worden ondermaatse leefomstandigheden geaccepteerd. Ook als locaties langer open moeten blijven dan gepland, is er weinig ruimte voor structurele verbetering op noodopvanglocaties. Verder accepteren partijen dat onderwijs voor kinderen in de noodopvang niet altijd aan de geldende maatstaven voldoet. Omdat het tekort aan opvangplekken aanhoudt, worden steeds opnieuw concessies gedaan. Met het verstrijken van de tijd worden die door alle betrokken partijen genormaliseerd, en krijgen zij een structureel karakter. Inmiddels is het normaal geworden dat een grote groep kinderen jarenlang op onveilige noodlocaties verblijft.

De crisisaanpak staat structurele oplossingen in de weg

Om de ervaren crisis te beteugelen, heeft de Rijksoverheid noodmaatregelen getroffen zoals het dwingen van gemeenten om op korte termijn noodopvangplekken te realiseren, en het instellen van de Nationale crisisstructuur. Deze maatregelen speelden weliswaar in op de gevolgen van de structurele opvangproblematiek, maar zij droegen niet bij aan een oplossing van het onderliggende probleem. In veel gevallen bestendigen de getroffen maatregelen de opvatting dat sprake zou zijn van een plotselinge crisis en leiden de gekozen maatregelen juist tot verdere onveiligheden. Zo ziet de Onderzoeksraad dat de ruimte voor verbetering van kwaliteit door het ministerie van JenV[281], het COA en gemeenten in beperkte mate wordt gecreëerd en benut, omdat ze handelen alsof de kwaliteit van opvangplaatsen niet samengaat met de kwantiteit van bedden.

De maatregelen die de overheid heeft getroffen, richten zich met name op de capaciteitsproblemen en het snel realiseren van een groter aantal opvangplekken. Dit gaat ten koste van de aandacht voor kwaliteit en daarmee de veiligheid van opvanglocaties. Concrete opvolging van signalen van ambtenaren van het ministerie van JenV[282], inspectiediensten en andere organisaties zoals de Kinderombudsman over de kwaliteit van noodopvang en de veiligheid van kinderen is er niet. Deze signalen worden niet structureel geagendeerd en leiden zodoende niet tot afdoende aanpassingen in beleid en uitvoering. Op die manier blijft het systeem gericht op crisisbeheersing, in plaats van op het realiseren van een robuuste bestuurlijke aanpak die zorgt voor structurele oplossingen.

Randvoorwaarden voor veilige noodopvang van kinderen ontbreken

De Onderzoeksraad constateert dat de randvoorwaarden voor het realiseren van veilige noodopvang voor kinderen ontbreken, waardoor de geconstateerde veiligheidstekorten blijven voortduren. Vanwege een gebrek aan stabiele financiering is het voor het COA niet goed mogelijk om zelfstandig en op duurzame wijze afspraken te maken met gemeenten over de realisatie van structurele opvangplekken. Hierdoor blijft het systeem afhankelijk van tijdelijke, kortdurend bedoelde, onveilige en relatief dure noodopvang. Daarnaast verstrekte het ministerie van A&M onvoldoende informatie aan uitvoerende partijen zoals gemeenten over de realisatie van veilige en duurzame (nood) opvang. Het toezicht op tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties is onvoldoende helder en (direct) toezicht ontbreekt, waardoor op deze locaties onveiligheden onopgemerkt kunnen voortbestaan. Ook is er onvoldoende beleidsmatige aandacht voor kinderen en onvoldoende cijfermatig en kwalitatief zicht op hun situatie in de noodopvang. De huidige normen en kaders voor noodopvang zijn slechts beperkt richtinggevend en kunnen niet voorkomen dat zich binnen de noodopvang veiligheidsrisico's voor kinderen voordoen.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt ondermijnd

Het realiseren van veilige noodopvang voor kinderen is een taak waar de betrokken overheidspartijen gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Zij moeten zich ervan bewust zijn dat de realisatie van veilige opvang van kinderen plaatsvindt binnen een complex en dynamisch opvangstelsel, waarbinnen handelingen van de

281 In de periode van 2 juli 2024 - 23 februari 2026 betrof dit het ministerie van A&M.
282 In de periode van 2 juli 2024 - 23 februari 2026 betrof dit het ministerie van A&M.

ene partij verregaande consequenties kunnen hebben voor de andere. Hier handelen partijen niet altijd naar. Zo leiden doelgroepbeperkingen die gemeenten hanteren tot spanningen en onveiligheden op locaties binnen andere gemeenten. Ook worden bestuurlijke keuzes gemaakt, zoals het weer ter discussie stellen van de invoering en de handhaving van de Spreidingswet, die niet in het belang zijn van de gezamenlijke opdracht om te zorgen voor een veilige opvang van kinderen. Hierdoor wordt het draagvlak voor een structurele oplossing van de onderliggende opvangproblematiek ondermijnd, en dit past dus niet bij de gezamenlijke opdracht van overheidspartijen om voor veilige opvang voor kinderen te zorgen.

Het is van belang dat alle betrokken overheidspartijen zich verantwoordelijk achten voor zowel de kwantiteit als de kwaliteit van opvang. Een te nauwe focus op één van deze twee aspecten leidt binnen de gegeven omstandigheden tot het voortduren van veiligheidstekorten. Goede voorbeelden laten zien dat een brede taakopvatting, een goede samenwerking en heldere communicatie zorgen voor onderling vertrouwen en draagvlak voor meer en veilige (nood)opvang.

7 Aanbevelingen

Het onderzoek laat twee samenhangende kernproblemen zien die ervoor zorgen dat kinderen langdurig, onveilig in de asielnoodopvang moeten verblijven.

A. Crisismaatregelen worden ingezet om om te gaan met een structureel tekort aan opvangplekken. Door deze bestuurlijke keuze blijft duurzame opvangcapaciteit uit. Hierdoor wordt noodopvang structureel ingezet.
B. De noodopvang kent onvoldoende begrenzing en veiligheidswaarborgen, waardoor kinderen structureel worden blootgesteld aan veiligheidsrisico's.

De hoofdboodschap van de Onderzoeksraad is dat het opvangsysteem fundamenteel moet en kan veranderen om de structurele onveiligheid van kinderen weg te nemen. Tegelijkertijd kunnen kinderen niet wachten totdat deze systeemverandering is gerealiseerd. Daarom is het noodzakelijk om op korte termijn maatregelen te nemen die de veiligheid van kinderen direct verbeteren, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan een duurzaam opvangsysteem waarin deze onveiligheid zich niet opnieuw kan voordoen.

De Onderzoeksraad heeft kennisgenomen van de brief van de minister van Asiel en Migratie van 2 juni 2026 (Kamerstuk 19 637, nr. 3565) over de positie van kinderen in de asielketen en over zijn visie op de mogelijkheden tot verbetering van hun veiligheid. Ook in dat licht acht de Onderzoeksraad het nog steeds noodzakelijk aanbevelingen te doen om direct uit de aanwezige crisislogica te stappen en gelijktijdig de acute problemen van kinderen in de asielnoodopvang aan te pakken.

De onderstaande aanbevelingen vormen één samenhangend geheel en kennen geen volgordelijkheid; zij dienen gelijktijdig en in onderlinge samenhang te worden opgepakt. De minister van Asiel en Migratie is nu, als stelselverantwoordelijke, aan zet. De minister moet de huidige, zoals in dit rapport gedefinieerde onveiligheid aanpakken en de structurele voorwaarden scheppen voor een opvangsysteem waarin kinderen niet opnieuw aan deze risico's worden blootgesteld.

Aan de minister van Asiel en Migratie:

1. Verbeter binnen zes maanden de veiligheid van kinderen in de asielnoodopvang, en bestendig deze verbeteringen. Neem als stelselverantwoordelijke regie over de kwaliteit en veiligheid van de noodopvang en geef uitvoering aan ten minste de volgende acties:
   a. *Neem direct de volgende maatregelen om de veiligheid van kinderen in de asielnoodopvang te verbeteren*:
      - Breng op alle noodopvanglocaties de veiligheidsrisico's voor kinderen in beeld en zorg dat geen enkel kind in een onveilige situatie verblijft. Hef onveilige situaties direct op of plaats kinderen over naar een locatie waar hun veiligheid is gewaarborgd.
      - Stel een harde maximale verblijfsduur voor kinderen in noodopvang vast.
      - Creëer kwaliteits- en veiligheidseisen voor noodopvang waar een bindende werking van uitgaat en zorg ervoor dat deze in de praktijk de veiligheid van kinderen waarborgen.
      - Handhaaf de kwaliteits- en veiligheidseisen van de noodopvang.

b. *Neem besluiten over noodopvang aantoonbaar vanuit de belangen en veiligheid van kinderen.*
   Geef bij het nemen van beslissingen consequent de veiligheid van kinderen prioriteit en betrek hen hierbij, in lijn met de uitgangspunten van een Kinderrechtentoets.
c. *Signaleer, monitor en pak veiligheidsrisico's van ieder kind direct aan.*
   Houd gedurende het verblijf van kinderen voortdurend zicht op hun veiligheid, gezondheid, onderwijsdeelname, verhuisbewegingen en verblijfsduur. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de stapeling van problemen en het gegeven dat door verhuizingen risico's uit beeld kunnen raken. Zorg dat signalen tijdig worden herkend en dat passende maatregelen volgen.
d. *Stel gemeenten en uitvoeringsorganisaties in staat om de veiligheid van kinderen in de noodopvang te verbeteren.*
   Zorg dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties beschikken over de middelen, handelingsruimte en ondersteuning die nodig zijn om veiligheidsrisico's direct weg te nemen en kinderen veilig op te vangen. Neem hierin als minister de regie en geef invulling aan de benodigde stelselverantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid van de opvang.

2. Stap uit de crisislogica en investeer in de oplosbaarheid van de structurele onveiligheid van kinderen in de asiel-noodopvang. Zet daartoe in ieder geval de volgende stappen om een duurzaam en veilig opvangsysteem te creëren:
   a. *Bouw de afhankelijkheid van noodopvang af.*
      Zorg voor de volgende noodzakelijke randvoorwaarden: voldoende opvangplekken (zoals ook wordt beoogd met de Spreidingswet) die ook veilig zijn, reservecapaciteit en blijvend stabiele financiering van uitvoeringsorganisaties. Dit moet bijdragen aan het ontstaan van een weerbaar opvangstelsel dat schommelingen in het aantal mensen dat asiel aanvraagt kan opvangen zonder structureel terug te vallen op noodopvang.
   b. *Spoor gemeenten aan hun verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van veilige opvang en stel ze hiertoe in staat.*
      Voorzie gemeenten langdurig van voldoende middelen, handelingsruimte en ondersteuning. Het Rijk dient zich in woord en daad op te stellen als mede-eigenaar van de opvangopgave, zodat gemeenten die opvang realiseren de bestuurlijke en politieke gevolgen van besluiten die voortvloeien uit nationaal beleid, zoals de Spreidingswet, niet alleen dragen.
   c. *Stel uitvoeringsorganisaties in staat veilige opvang te bieden.*
      Voorzie uitvoeringsorganisaties van voldoende middelen, handelingsruimte en ondersteuning om de veiligheid en kwaliteit van de opvang te waarborgen. Verstevig daarnaast op korte termijn hun positie in de besluitvorming zodat zij (structurele) veiligheidsknelpunten uit de praktijk tijdig kunnen signaleren en rechtstreeks kunnen escaleren naar de minister. Neem als stelselverantwoordelijke verantwoordelijkheid voor het voortvarend oplossen van deze knelpunten.

BIJLAGE A

Onderzoeksverantwoording

Algemeen

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk van de Nederlandse overheid en andere partijen opereert. Dit betekent dat de Onderzoeksraad zelfstandig besluit welke voorvallen worden onderzocht en op welke wijze dit gebeurt. De onderzoekers hebben bevoegdheden om voor het onderzoek relevante informatie te verkrijgen. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Deze wet bepaalt tevens dat iedereen verplicht is aan een onderzoek van de Onderzoeksraad mee te werken. Deze verplichting geldt overigens niet voor de kinderen die de Onderzoeksraad voor het onderhavige onderzoek ook heeft gesproken. Voor deze gesprekken zijn, mede in afstemming met externe experts, de nodige ethische waarborgen toegepast. Het welzijn van het kind had daarbij te allen tijde de hoogste prioriteit.

De Onderzoeksraad verzamelt zoveel mogelijk relevante informatie uit verschillende bronnen, om op basis daarvan een goed beeld te krijgen van wat heeft plaatsgevonden of nog altijd plaatsvindt. Zodoende worden ook direct en indirect betrokkenen geïnterviewd. De Onderzoeksraad waarborgt de vertrouwelijkheid van de verzamelde onderzoeksinformatie, en gebruikt verklaringen van betrokkenen alleen in het eigen onderzoek. Deze verklaringen, en alle overige onderzoeksinformatie, worden niet openbaar gemaakt of aan derden verstrekt. De vertrouwelijkheid van onderzoeksinformatie vormt een belangrijke randvoorwaarde voor onderzoek dat niet is gericht op het aanwijzen van schuld of aansprakelijkheid, maar dat bedoeld is om lering te trekken.

De missie van de Onderzoeksraad is het verbeteren van de veiligheid in Nederland, met name in situaties waarin mensen voor hun veiligheid afhankelijk zijn van overheid, bedrijven of instellingen. Kinderen die in Nederland asiel hebben aangevraagd en in de noodopvang verblijven, vormen in dat kader een bijzonder kwetsbare groep. Binnen het werkveld en bij beleidmakers is al jaren bekend dat de fysieke en mentale veiligheid van deze kinderen ernstig in het geding is. Tal van organisaties, waaronder Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Kinderombudsman en Nationale ombudsman en VluchtelingenWerk Nederland, hebben ook verbetervoorstellen gedaan. Toch is de overheid er tot op heden niet in geslaagd om de leefomstandigheden voor kinderen in de noodopvang structureel te verbeteren en zo hun veiligheid te waarborgen. De Onderzoeksraad constateert dan ook dat er sprake is van een impasse.

Doel, focus en onderzoeksvragen

Na vooronderzoek heeft de Onderzoeksraad op basis van een afwegingskader besloten onderzoek te doen naar de veiligheid van kinderen in de Nederlandse asielnoodopvang. Dit doet de Raad met het doel een bijdrage te leveren aan het doorbreken van de geconstateerde impasse, en op die manier de veiligheids-tekorten voor kinderen op noodopvanglocaties effectief aan te pakken, door de aanwezige veiligheidsrisico's beter te beheersen. Om dat doel te bereiken, zijn de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke veiligheidstekorten bestaan in de noodopvanglocaties waar kinderen opgevangen worden?
2. Wat verklaart dat er veiligheidstekorten voor kinderen in het asielopvangsysteem met noodopvang bestaan?
3. Wat verklaart dat deze veiligheidstekorten blijven voortbestaan?

Aan de ene kant is het onderzoek gericht op het identificeren van de veiligheidstekorten binnen de leefomstandigheden van kinderen in de noodopvang (onderzoeksvraag 1). Daarnaast is een systemische analyse uitgevoerd om inzicht te bieden in zowel het ontstaan van die tekorten (onderzoeksvraag 2) als het hardnekkige voortbestaan ervan (onderzoeksvraag 3). Tezamen reflecteren deze drie vragen de focus van dit onderzoek: de onveilige leefomstandigheden van kinderen in de noodopvang. De antwoorden op deze vragen vormen de basis voor hoe deze situatie kan worden verbeterd, en bieden daarmee de opmaat naar de aanbevelingen van de Onderzoeksraad aan de betrokken partijen.

Afbakening

Het onderzoek bestrijkt de periode 2021-2025. De keuze van de Onderzoeksraad om 2021 als startpunt te markeren is ingegeven door het feit dat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) in dat jaar, als reactie op de toentertijd overvolle reguliere asiel-opvangcentra, is overgegaan op de inzet van noodopvanglocaties. In die tijd trekken instanties als het College voor de Rechten van de Mens, de Kinderombudsman en Nationale ombudsman en de Inspectie JenV voor het eerst aan de bel; de veiligheid van kinderen is in gevaar doordat zij in de noodopvang verblijven.

De Onderzoeksraad heeft niet alleen de periode afgebakend die het onderzoek beslaat (september 2021 tot juli 2025) maar ook het onderwerp (object van onderzoek). Het onderzoek focust op drie kernelementen: (on)veiligheid, kinderen en de noodopvang.

(On)veiligheid

De (on)veiligheid van kinderen in de noodopvang omvat twee met elkaar verweven dimensies: fysieke en mentale (on)veiligheid. Fysieke (on)veiligheid wordt bepaald door de mate waarin deze kinderen worden blootgesteld aan bijvoorbeeld gezondheidsrisico's, (dreiging van) agressie of geweld en een potentieel risicovolle omgeving (o.a. brandgevaar, drukke snelweg, de aanwezigheid van water en verdrinkingsgevaar) en de mate waarin kinderen hiertegen beschermd worden. Mentale (on)veiligheid wordt bepaald door elementen als sociaal-emotionele ondersteuning, ontwikkelkansen (o.a. toegang tot onderwijs), ervaren autonomie, privacy en het gevoel van controle en stabiliteit.

Kinderen

Met 'kinderen' doelt de Onderzoeksraad op alle minderjarigen (niet ouder dan 18) die, alleen of onder begeleiding van een ouder of ander familielid[283], op een noodopvanglocatie verblijven. Alleenstaande kinderen, de zogeheten alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv), veelal tussen 15 en 18 jaar oud, ontberen de steun en geborgenheid van een volwassene. Zij zijn voor hun veiligheid dus geheel afhankelijk van de Nederlandse overheid. Kinderen in gezinnen hebben weliswaar minimaal één ouder of voogd, maar ook zij zijn blootgesteld aan onveilige leefomstandigheden op de opvanglocaties waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid draagt.

Noodopvang

Onder 'noodopvang' verstaan we in dit onderzoek niet alleen de noodopvanglocaties van het COA, maar ook de zogenaamde overlooplocaties (ingezet om het overvolle aanmeldcentrum in Ter Apel te ontlasten) en de tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (TGO) en de voorloper daarvan, de crisisnoodopvang (CNO). Verschillende locaties kunnen dienst doen als noodopvanglocaties, waaronder hotels, sporthallen, evenementenhallen, leegstaande kantoren, recreatiewoningen en passagiersschepen.

Binnen de focus van dit onderzoek worden enkele onderwerpen niet expliciet onderzocht, maar wel beschouwd als relevante context. Denk daarbij aan:

- problemen in overvolle reguliere asielopvangcentra;
- uitvoering/praktijk van (geestelijke/mentale, somatische) zorg, en onderwijs;
- de personeelstekorten bij instanties die kinderen die in Nederland asiel aanvragen hulp/begeleiding (kunnen) bieden, zoals het COA, Nidos, Jeugdzorg, GGD en Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA);
- verschillen in opvang tussen kinderen die uit Oekraïne zijn gevlucht[284] en kinderen die vallen onder het reguliere asielbeleid;
- verschillen tussen voogdij over niet-Nederlandse kinderen die asiel aanvragen en voogdij over Nederlandse kinderen;
- problemen rondom de huisvesting van statushouders, inclusief de vermeende relatie met de 'wooncrisis' in Nederland.

Ter verdere afbakening: dit onderzoek richt zich in het geheel niet op:

- de mogelijke oorzaken van asielmigratie;
- de mogelijke invloed van de kwaliteit van de opvang van asielzoekers op de instroom van nieuwe asielzoekers;
- de inhoudelijke afweging die ten grondslag ligt aan de toekenning asiel en de uitvoering daarvan, inclusief de gevolgen voor de doorlooptijden van de procedure;
- de (vermeende) problemen die 'veiligelanders'[285] veroorzaken;
- de mogelijke oorzaken van de problemen die spelen bij de registratie van kinderen bij aanvang van de asielprocedure;
- de opvang van kinderen wier asielverzoek is afgewezen en de manier waarop de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) hiermee omgaat (zolang deze kinderen niet nog in noodopvang zijn ondergebracht);

---

283 Wanneer kinderen onder begeleiding van een ander familielid dan een ouder of wettelijk vertegenwoordiger in Nederland aankomen, worden zij Begeleide Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (BAMA) genoemd. Deze kinderen verblijven samen met dit familielid in de asielopvang en hebben daarnaast een jeugdbeschermer van het Nidos toegewezen gekregen die de voogdij over hen heeft.

284 Vluchtelingen uit Oekraïne vallen onder de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming en hebben op een andere basis, en meer uitgebreide rechten op bescherming in Nederland dan asielzoekers.

285 'Veiligelanders' zijn asielzoekers die komen uit een van de landen die Nederland als veilig beschouwt.

- eventuele verschillen in de geboortezorg voor asielzoekers en de lokale Nederlandse bevolking en de oorzaken en mogelijke gevolgen daarvan;
- eventuele problemen in de opvang van Oekraïners;[286]
- de aanpak van vermissingen en kinderen die slachtoffer worden van mensenhandel;[287]
- de (omvang van de) mogelijke langetermijneffecten van de huidige problematiek op de (nu nog) kinderen die asiel aanvragen in Nederland.

Onderzoeksaanpak

De meeste onderzoeksgegevens zijn verkregen via een combinatie van kwalitatieve methoden (systematische review, ontwikkelen conceptueel model 'veiligheid en veldonderzoek aan de hand van interviews, photovoice-workshops, casestudies). Waar nodig – en mogelijk, heeft de Onderzoeksraad ook gebruikgemaakt van kwantitatieve data van het COA en het Wetenschappelijk Onderzoek- en datacentrum (WODC). De verkregen informatie is systematisch in kaart gebracht en op kwalitatieve wijze geanalyseerd (systeem-analyse, tijdlijn, gefaseerde STAMP/CAST-analyse). Hieronder lichten we de onderzoeksaanpak aan de hand van de onderzoeksvragen toe.

Onderzoeksvraag 1

Het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 (Welke veiligheids-tekorten bestaan er in de noodopvanglocaties waar kinderen worden opgevangen?) vond plaats door middel van:

A. Systematische review
B. Conceptueel model veiligheid
C. Veldonderzoek
D. Verzamelen kwantitatieve data

Ad A. Systematische review

Er is al veel onderzoek gedaan naar de problematiek in de opvang van asielzoekers. Aangezien daarbij ook regelmatig de veiligheid voor kinderen in beschouwing is genomen, is ten behoeve van de eerste onderzoeksvraag begonnen met een systematische review van relevante openbare bronnen. Na een betrouwbaarheidstoets en verwijdering van duplicaten, zijn in totaal 65 bronnen nader onderzocht, waaronder inspectiebrieven, statistieken en cijfers van o.a. het COA, wetenschappelijke artikelen en wet- en regelgeving rondom kinderrechten en asielopvang. Al deze informatie is verzameld via Google en de databases van Haagse Feiten (haagsefeiten.nl) en LibSearch (ubvu.vu.nl).

De review van deze bronnen richtte zich expliciet op de (fysieke en mentale) veiligheidstekorten in de leefomstandigheden van kinderen in de noodopvang in Nederland gedurende de onderzoeksperiode (2021-2025). Voor zover relevant voor deze veiligheidstekorten, is daarbij ook gekeken naar de bredere context. De review is uitgevoerd door onderzoekers met gebruik-making van AI (ChatGPT). Zowel de onderzoekers als ChatGPT hebben in de bronnen gezocht naar passages die ingaan op deze aandachtspunten. Vervolgens hebben de onderzoekers de resultaten van AI gecontroleerd en de passages geduid.

---

286 Vluchtelingen uit Oekraïne vallen onder de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) en hebben daarom op een andere basis, en meer uitgebreide rechten op bescherming in Nederland dan asielzoekers.

287 Meerdere betrokken partijen zijn met dit onderwerp bezig, maar uit de verkennende gesprekken komt naar voren dat er geen accuraat beeld bestaat van hoe omvangrijk dit probleem mogelijk is.

Ad B. Conceptueel model veiligheid

Op basis van de systematische review, in combinatie met inzichten uit eigen veldonderzoek en de daaruit verworven casuïstiek, heeft de Onderzoeksraad zes risicogebieden in de noodopvang (Huisvesting, Persoonlijke ontwikkeling, Privacy & Autonomie, Medische zorg, Sociale omgeving en Stabiliteit) geordend in een conceptueel model veiligheid. Dit model beschrijft hoe de Raad aankijkt tegen de (on)veiligheid van kinderen in de noodopvang.

In elk van de zes risicogebieden bestaan bepaalde veiligheids-risico's voor kinderen. In het risicogebied Persoonlijke ontwikkeling bestaat bijvoorbeeld het risico dat kinderen langer dan drie maanden niet naar school kunnen. In het risicogebied Stabiliteit bestaat het risico dat kinderen in korte tijd van de ene naar de andere opvanglocatie moeten verhuizen. Als dergelijke risico's niet (voldoende) worden beheerst, ontstaan er veiligheidstekorten die ertoe kunnen leiden dat kinderen op de korte of langere termijn mentale en/of fysieke schade oplopen.

Het model laat ook zien hoe de zes risicogebieden elkaar kunnen beïnvloeden. Bijvoorbeeld: doordat kinderen voortdurend moeten verhuizen, komen zij steeds opnieuw op wachtlijsten voor een school, met als mogelijk gevolg dat zij gedurende maanden geen onderwijs krijgen. Hoewel elk veiligheidstekort op zichzelf staat, is het volgens de Raad vooral de opeenstapeling van tekorten die maakt dat kinderen in de noodopvang in een onveilige situatie leven. Deze opeenstapeling is meer dan de som der delen; de veiligheidsrisico's overlappen en versterken elkaar, waardoor de onveiligheid alleen maar ernstiger wordt.

Het conceptueel model Veiligheid, onderdeel van het referentie-kader (zie bijlage D.1), is leidend geweest bij de uitvoering van dit onderzoek. Voor een weergave van dit model, zie figuur 7 in paragraaf 3.1.

Ad C. Veldonderzoek

Het conceptuele model veiligheid vormt het uitgangspunt vormt voor het kwalitatief-empirische veldonderzoek naar de veiligheidssituatie van kinderen die op noodopvanglocaties verblijven. Dit veldonderzoek, waarbij in totaal acht noodopvang-locaties zijn bezocht, vond plaats tussen januari en juli 2025. Doel van dit onderzoek was het verzamelen van data om dieper inzicht te krijgen in de al breed erkende fysieke en mentale veiligheidsrisico's, maar deze tegelijkertijd ook aan te scherpen. Centraal hierbij is het perspectief van het kind. Op elke locatie zijn meerdere onderzoekers gedurende vier tot zes dagen aanwezig geweest.

Voor de dataverzameling is een combinatie van kwalitatieve methodes ingezet: observatie, interviews, photovoice en case-studies. De observaties vonden plaats op alle bezochte locaties, zowel kleinschalige amv-locaties (+/-30 bewoners) als grote locaties (1.500 bewoners) waar kinderen in gezinsverband verblijven. In totaal zijn zestig interviews gehouden met professionals (o.a. het COA, GZA, Nidos, VluchtelingenWerk Nederland, Jeugdgezondheidszorg (GGD) en trajectbegeleiders ISK-onderwijs en gemeenten), en 35 interviews met ouders die met hun minderjarige kind(eren) in de noodopvang verbleven. De voertaal tijdens deze gesprekken was, al naar gelang de behoefte, Nederlands, Arabisch, Spaans of Engels. De onderzoekers die verschillende van deze talen machtig zijn, werden indien nodig ondersteund door tolken Farsi, Koerdisch en/of Turks die ruime ervaring hebben met de doelgroep.

Photovoice is een participatieve methode waarbij deelnemers gevraagd wordt foto's te maken van hun leefwereld en daarover in gesprek te gaan. Kinderen, die doorgaans niet of nauwelijks de kans krijgen om zich uit te spreken, kunnen op die manier worden gehoord. De onderzoekers hebben op zes locaties twaalf sessies gehouden, met in totaal 67 deelnemende kinderen (12-18 jaar). De photovoice-workshops werden voornamelijk in de moedertaal van de participanten gehouden. In sommige gevallen werden tolken Farsi, Koerdisch en/of Turks ingezet die beschikten over ruime ervaring met de doelgroep. Enkele kinderen drukten zich tijdens de groepssessies uit in het Engels of Nederlands.

Voor de kinderen van twaalf tot en met vijftien jaar is toestemming gekregen van ouders of voogden; de kinderen vanaf 16 jaar gaven zelf toestemming. De minderjarigheid van onze doelgroep vraagt om grote voorzichtigheid. Kinderen op de vlucht kunnen bovendien te maken hebben met aanvullende factoren (o.a. verlies van vertrouwde omgeving, veel reisbewegingen, verschillende talen onderweg, voortdurende onzekerheid, verlies van gezinsleden of vrienden) die hen extra kwetsbaar maken. In het licht van deze bevindingen hebben wij gehandeld conform de International Charter for Ethical Research Involving Children (ERIC). De opzet van onder andere de photovoice-sessies is getoetst door twee externe ethisch experts.

De verzamelde data zijn gecodeerd en geanalyseerd aan de hand van het conceptuele model veiligheid. In aanvulling op inzichten uit observaties, interviews en sessies heeft de Onderzoeksraad casussen bestudeerd. Deze casussen zijn deels verzameld tijdens de locatiebezoeken. 35 casussen waarin sprake was van medische problematiek zijn ons ter beschikking gesteld door het Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland (EKANN.) In de uitwerking van het veldonderzoek is een aantal casussen centraal gezet, ter illustrering van elk van de zes risicogebieden.

Ad D. Kwantitatieve data

Indien mogelijk zijn de kwalitatieve inzichten verrijkt met kwantitatieve data. Data betreffende het aantal kinderen in verschillende typen (nood)opvanglocaties, hun verhuisbewegingen en hun tijd in de opvang is verkregen via het COA. De Onderzoeksraad heeft deze data geanalyseerd en figuren en tabellen gemaakt die zijn weergegeven in dit rapport. Het WODC heeft data aangeleverd over het aantal incidenten en misdrijven dat plaatsvond op noodopvanglocaties waar op enig moment kinderen verbleven. Het WODC heeft deze data, die tevens wordt gerapporteerd in het jaarlijkse incidenten- en misdrijvenoverzicht, ten behoeve van dit onderzoek geanalyseerd en deze analyses rechtstreeks aangeleverd.

In bijlage F is een methodologische verantwoording gegeven voor de kwantitatieve data die in het rapport is gebruikt.

Onderzoeksvraag 2 en 3

Voor beantwoording van onderzoeksvraag 2 (*Wat verklaart waardoor de veiligheidstekorten voor kinderen in de noodopvang zijn ontstaan*) en onderzoeksvraag 3 (*Waardoor blijven deze veiligheidstekorten voortbestaan?*) zijn de volgende twee methoden gecombineerd:

A. Systeemanalyse
B. STAMP/CAST-analyse

Ad A. Systeemanalyse

Allereerst is het systeem van asielopvang – zowel de reguliere opvang als de daarin ingebedde noodopvang – in kaart gebracht. Hierbij zijn alle betrokken partijen beschreven in termen van hun

taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze systeem-analyse beperkt zich niet tot de huidige situatie. Als gevolg van verschillende en elkaar in rap tempo opvolgende politiek-bestuurlijke keuzen, is het asielopvangsysteem voortdurend in beweging en aan verandering onderhevig. Om deze veranderingen inzichtelijk te maken, heeft de Onderzoeksraad een tijdlijn van gebeurtenissen gemaakt van 2021 tot 2025. Deze tijdlijn is aangevuld met gebeurtenissen vanaf de afbouw van noodopvang in 2016, om ook zicht te krijgen op het ontstaan van de situatie waarin noodopvang veelvuldig wordt ingezet. Aan de hand van documentonderzoek (o.a. Kamerbrieven over asielopvang) zijn op deze tijdlijn vier politiek-bestuurlijke sleutelmomenten geïdentificeerd: (1) inzet noodopvang, (2) activering nationale crisisstructuur, (3) afschalen crisisstructuur en (4) invoering Spreidingswet. Het vierde sleutelmoment staat gelijk aan de situatie tot juli 2025.

Ad B. Gefaseerde STAMP/CAST-analyse

Per sleutelmoment uit de systeemanalyse zijn de interacties (of 'feedbackloops') tussen de partijen die met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden betrokken zijn in die specifieke systemische context geanalyseerd met behulp van de STAMP/CAST-methode. Volgens STAMP (Systems-Theoretic Accident Model and Processes) zijn ongevallen of ongewenste situaties niet het gevolg van individuele fouten, maar van een systemisch falen. CAST (Causal Analysis based on STAMP) is de daarbij horende analysetool. Hiermee hebben we onderzocht welke tekortschietende interacties tussen partijen hebben bijgedragen aan de ongewenste situatie in de noodopvang waar de risico's voor kinderen niet (voldoende) kunnen worden beheerst (voor zover dat volgens de Onderzoeksraad redelijkerwijs wel verwacht mag worden), als gevolg waarvan er veiligheidstekorten ontstaan. De uitgevoerde STAMP/CAST-analyse beslaat in dit onderzoek drie fasen:

- FASE I: design noodopvang 2021-2025

In deze fase hebben we per sleutelmoment op de tijdlijn geanalyseerd hoe de op dat moment betrokken (overheids) partijen de werking van de noodopvang politiek-bestuurlijk hebben ontworpen, en hoe zij de veiligheid (voor kinderen) daarbinnen denken te kunnen beheersen (work as imagined). Het vierde sleutelmoment, de situatie onder de (onzekerheden rondom de) Spreidingswet, had daarbij onze focus. Dat wil zeggen: de overige drie sleutelmomenten hebben we gezien als de stappen die uiteindelijk geleid hebben naar het design van de noodopvang in juli 2025. Inzicht in de systemische dynamiek rondom deze stappen is in de ogen van de Onderzoeksraad noodzakelijk om te begrijpen waardoor deze situatie is ontstaan.

- FASE II: praktijk noodopvang 2025

Nadat duidelijk is gemaakt hoe het politiek-bestuurlijke ontwerp van de noodopvang anno nu is ontstaan, zoomen we in op hoe de relevante (overheids)partijen daadwerkelijk te werk gaan om de veiligheid voor kinderen daarbinnen te beheersen (work as done). In dat kader heeft de Onderzoeksraad gesproken met woordvoerders van onder andere het COA, het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M) en Provincies en Gemeenten. Waar de uitvoering en het ontwerp uit elkaar lopen, zijn de verschillen onderzocht en is nagegaan wat deze kloof betekent voor de veiligheid van kinderen in de noodopvang (gap-analyse). Zo ontstaat nader inzicht in het 'systemisch falen' waardoor risico's in de noodopvang niet (voldoende) zijn beheerst en er veiligheidstekorten zijn ontstaan. De onderzoekers hebben in deze fase verbanden gelegd met de casuïstiek uit het veldonderzoek. De geïdentificeerde veiligheidstekorten zijn daarbij verklaard aan de hand van systemische inzichten. Tegelijkertijd abstraheren we ook van deze concrete voorbeelden en komen we tot meer algemene systemische inzichten in het noodopvangsysteem.

- FASE III Toetsing aan referentiekader

Ten behoeve van de beantwoording van de derde en laatste deelvraag zijn in deze fase alle inzichten in het systemische falen getoetst aan het referentiekader dat de Onderzoeksraad voor dit onderzoek heeft ontwikkeld. Door na te gaan hoe dit falen zich verhoudt tot de normen die de Onderzoeksraad vanuit veiligheidsperspectief noodzakelijk of wenselijk acht in relatie tot dit onderzoek, kunnen we verklaren waardoor de veiligheids-tekorten voor kinderen in de noodopvang tot op heden blijven voortbestaan.

Kwaliteitsbeheersing

Het projectteam identificeerde verschillende risico's met betrekking tot de kwaliteit van het onderzoek en het proces. Gedurende het onderzoek is in verschillende sessies met het projectteam de kwaliteitsbeheersing van de uitvoering van het onderzoek expliciet besproken. Tijdens deze sessies zijn (impliciete) vooronderstellingen en verwachtingen expliciet gemaakt, met als doel deze te herkennen en objectief te kunnen onderbouwen, ontkrachten of nuanceren.

Tijdens het onderzoek zijn voorlopige bevindingen op verschillende momenten 'tegengelezen' door een selectie aan collega's binnen de Onderzoeksraad. Doel van het tegenlezen is om de (voorlopige) bevindingen en denkwijzen kritisch te toetsen. Met deze collegiale toetsing werd het projectteam met regelmaat gewezen op mogelijk vertekenende vooronderstellingen en kon de invloed daarvan op het onderzoek worden beheerst.

Voorts is er een begeleidingscommissie samengesteld om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken. De begeleidings-commissie is zorgvuldig samengesteld en bestaat uit leden met uiteenlopende expertises in relatie tot het onderwerp van onderzoek. De leden van de begeleidingscommissie reflecteerden vanuit hun eigen expertise op de bevindingen en de denkwijzen van het projectteam op vier momenten gedurende het onderzoek: (1) aan het begin van het onderzoek, (2) bij de eerste bevindingen, (3) bij een eerste versie van het conceptrapport (4) bij het conceptrapport voor inzage en (5) bij het gehele rapport inclusief de samenvatting, beschouwing en aanbevelingen. Aansluitend zijn de tussenproducten en het eindrapport ter bespreking en besluitvorming geagendeerd in de plenaire raadsvergaderingen van de Onderzoeksraad.

Het conceptrapport is ter inzage voorgelegd aan de belangrijkste betrokken partijen die het rapport op feitelijke onjuistheden konden controleren. Op basis van de inzagereacties zijn wijzigingen aangebracht in het rapport (zie bijlage B).

Na de inzageperiode hebben wij gesprekken gevoerd met de partij(en) aan wie wij verwachtten een aanbeveling te zullen richten. Door deze gesprekken na afloop van de inzageperiode te voeren, maakt de Onderzoeksraad een duidelijke scheiding tussen de inhoudelijke, schriftelijke inzageprocedure en de mogelijk-heid om mee te denken over effectieve aanbevelingen. De Onderzoeksraad bepaalt zelf welke aanbevelingen hij uiteindelijk doet en aan wie deze gericht worden.

Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie samengesteld. Deze commissie bestaat uit experts die geen binding hebben met de Onderzoeksraad en beschikken over voor het onderzoek relevante ervaring en deskundigheid. Voorzitter is een lid van de Onderzoeksraad; de externe leden hebben op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek is de commissie vijf keer bijeengekomen om met de voorzitter/het raadslid en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervult een adviserende rol. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de aanbevelingen ligt bij de Onderzoeksraad. De commissie is als volgt samengesteld:

Naam	Functie
mr. C.J.L. (Chris) van Dam MPM	Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid, voorzitter begeleidingscommissie.
mr. drs. B. (Binyam) Andebrhan	Directeur stichting Nieuwlander (trainer/adviseur voor professionals en nieuwkomers). Daarvoor onder andere werkzaam bij VluchtelingenWerk Nederland.
drs. M.C.A. (Michèle) Blom	Voorzitter van de Raad van Bestuur bij Isala klinieken. Daarvoor diverse leidinggevende en bestuursfuncties, onder andere voor het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Waterstaat en Infrastructuur.
prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens	Emeritus-hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht. Voormalig lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
C.M. (Karin) Eeken	Voormalig regiomanager Bijzondere Opvang Noord/Midden Nederland COA, voormalig directeur Publieke Gezondheid van GGD Drenthe. Momenteel directeur bij de Tintengroep.
drs. H.J.J. (Henri) Lenferink	Voormalig waarnemend Commissaris van de Koning in Gelderland en voormalig burgemeester van Leiden.
prof. dr. mr. T. (Ton) Liefaard	Hoogleraar kinderrechten en voorzitter van de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht van de Universiteit Leiden.
dr. A.E. (Elianne) Zijlstra	Universitair hoofddocent bij de basiseenheid pedagogiek en onderwijskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens verbonden aan Onderzoeks- en Expertisecentrum voor Kinderen en Vreemdelingenrecht van de Universiteit van Groningen.

Projectorganisatie

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam dat als volgt was samengesteld:

Naam	Functie
mr. C.A.J.F. (Carol) Verheij	Onderzoeksmanager (tot januari 2026)
dr. V.J. (Volkert) Batelaan	Onderzoeksmanager (vanaf januari 2026)
ir. L.P. (Lucas) Sluijs	Projectleider
drs. N.E. (Nynke) Wierda	Onderzoeker (tot januari 2026)
drs. ing. B. (Brian) Mo-Ajok - Mota	Onderzoeker (tot december 2025)
mr. O.F.A. (Otmar) Görtz	Onderzoeker
dr. I. (Inge) Hendriks	Onderzoeker (tot mei 2026)
dr. E.R. (Elsemieke) van Osch	Onderzoeker
drs. R. (Rahaf) Kakhi	Onderzoeker (tot april 2026)
F. (Floris) Gisolf MSc	Ondersteuning verwerking kwantitatieve data
H.T.M. (Hetty) van Rooij	Adviseur
dr. R.J. (Rebecca) Baines	Secretaris (vanaf mei 2024)
dr. L. (Lex) van Delden	Adviseur onderzoek en ontwikkeling (tot september 2024)
dr. M.I. (Isabella) Steenbergen	Adviseur onderzoek en ontwikkeling (vanaf september 2024)
H.F. (Henny) de Kievit	Projectondersteuning
J. (Jale) Demir	Tolk tijdens een locatiebezoek
L. (Lena) Sharif	Tolk en ondersteuning bij photovoice sessies
dr. W.M.M. (Wim) Heijnen	Onderzoeker (tot juli 2024)
drs. E.C. (Evera) Voskuil	Onderzoeker (tot mei 2024)
W. (Willem) Dekker MA	Onderzoeker (vanaf 1 mei 2026)

BIJLAGE B

Reacties op het conceptrapport

Het conceptrapport (zonder samenvatting, beschouwing en aanbevelingen) is voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. De volgende partijen hebben een reactie gegeven op het conceptrapport:

1. Ministerie van Justitie en Veiligheid
2. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
3. COA
4. Nidos
5. Inspectie Veiligheid en Justitie
6. GZA (Gezondheidszorg Asielzoekers)*
7. Vluchtelingenwerk Nederland
8. VNG (Commissie Asiel & Migratie)
9. Provincie Utrecht en Provincie Zuid-Holland
10. De locatiemanagers van de door de Onderzoeksraad bezochte opvanglocaties
11. WODC**
12. EKANN (Expertisecentrum Kinderen en Adolescenten Nieuw in Nederland)*

De binnengekomen reacties zijn op de volgende manier verwerkt:

- Als de Onderzoeksraad heeft besloten reacties over te nemen, dan zijn deze verwerkt in de definitieve versie van het rapport.
- Als de Onderzoeksraad reacties niet heeft overgenomen, dan is toegelicht waarom daartoe is besloten.

De reacties en de toelichting van de Onderzoeksraad zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Onderzoeksraad (**www.onderzoeksraad.nl**).

VNG, Provincie Zuid-Holland en EKANN hebben aangegeven dat zij geen op- of aanmerkingen bij het rapport hebben. De VNG heeft een brief gestuurd als reactie op de inzage van het conceptrapport. De brief van VNG is te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

** Alleen delen uit hoofdstuk 3 die betrekking hebben op de door hen aangeleverde casuïstiek over de medische zorg aan kinderen in de noodopvang.*

*** Alleen delen uit hoofdstuk 3 die betrekking hebben op de door hen aangeleverde data over de incidenten op de noodopvang.*

BIJLAGE C

Lijst van rapportages over kinderen in de asiel(nood)opvang

Nr	Datum	Auteur/organisatie	Naam rapport/document
1.	9-nov-21	Nationale ombudsman en College voor de Rechten van de mens	Brief aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid: Bezoek College van de Rechten van de Mens en Nationale ombudsman aan noodopvang Heumensoord
2.	dec-21	VluchtelingenWerk Nederland	Quikscan Leefomstandigheden noodopvang asielzoekers
3.	2022	Fournier, Van Acker, Geldof, Heyerick (Odisee Hogeschool Brussel)	Kind zijn in een asielcentrum. Kansen versterken voor gezinnen na de vlucht
4.	2022	Werkgroep Kind in azc	Uitgangspunten kindvriendelijke en veilige asielopvang
5.	1-mrt-22	VluchtelingenWerk Nederland	Tweede Quickscan Leefomstandigheden noodopvang asielzoekers
6.	24-mrt-22	Nationale ombudsman, Kinderombudsman, College voor de Rechten van de Mens	Brief aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid: Zorgen opvang vluchtelingen
7.	16-jun-22	Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Signaalbrief aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid. Kinderen in de asielopvang
8.	20-jun-22	Werkgroep Kind in azc	Noodsituatie op noodlocaties. Quickscan naar de leefomstandigheden van kinderen in de (nood)opvang
9.	2-aug-22	VluchtelingenWerk Nederland	Opvangcrisis: onmenselijk en onhoudbaar. Kort geding nader toegelicht

Nr	Datum	Auteur/organisatie	Naam rapport/document
10.	9-sep-22	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid	Brief aan Staatssecretaris Van der Burg (Justitie en Veiligheid) en bestuurder Schoenmaker van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) Opvolgen situatie AC Ter Apel – nog steeds risico
11.	30-sept-22	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Brief aan Staatssecretaris Van der Burg (Justitie en Veiligheid) en bestuurder Schoenmaker van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) Opvolgen situatie AC Ter Apel – nog steeds risico
12.	06-okt-22	Rechtbank Den Haag	Vonnis in kort geding van 6 oktober 2022. Stichting VluchtelingenWerk Nederland tegen De Staat der Nederlanden (Rechtszaak VWN - Staat ECLI_NL_RBDHA_2022_10210)
13.	okt-22	VluchtelingenWerk Nederland	Derde Quickscan (crisis)noodopvang asielzoekers
14.	4-nov-22	Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid	Kamerbrief: Actuele situatie asielketen Kamerstukken 2022-2023, 19637, nr. 3006
15.	20-dec-22	Gerechtshof Den Haag	Uitspraak in het hoger beroep kort geding Stichting VluchtelingenWerk Nederland tegen De Staat der Nederlanden - Arrest van 20 december 2022 (Rechtszaak VWN - Staat ECLI_NL_GHDHA_2022_2429)
16.	2023	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Rapportage bewonerstevredenheidsonderzoek 2023 - noodopvanglocaties
17.	mrt-23	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Ondanks moeilijke omstandigheden is verminderen van urgente risico's in crisisnoodopvang nodig
18.	mrt-23	Save the Children & Pharos	Gevlucht en geland. Psychosociale steun en mentale zorg in Nederland voor jongeren met een vluchtachtergrond
19.	23-mrt-23	Jeugdartsen Nederland (AJN), Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland/Vakgroep Jeugd (VVN,) en LOWAN	Brief aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid Schadelijke verplaatsingen asielkinderen
20.	19-apr-23	Inspectie Justitie en Veiligheid, mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs en Nederlandse Arbeidsinspectie	Brief aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang
21.	mei-23	UNICEF Nederland	Hoe gaat het met de kinderen? 100 bezoeken aan de (nood)opvang voor Oekraïners en asielzoekers
22.	19-jun-23	Pharos, Dokters van de Wereld, Rode Kruis	Zorgen in tijden van crisis. Gezondheidszorg in de crisisnoodopvang
23.	jun-23	VluchtelingenWerk Nederland	Wegkijken en vooruitschuiven
24.	26-jun-23	Het Wetenschappelijk Onderzoek- en datacentrum (WODC)	Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017-2022
25.	27-jun-23	De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman	De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief

Nr	Datum	Auteur/organisatie	Naam rapport/document
26.	jul-23	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	De Stand van de Uitvoering 2022
27.	7-sep-23	VluchtelingenWerk Nederland	Gevlucht en vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers
28.	3-okt-2023	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Ervaring loont bij hygiëne en infectiepreventie in tijdelijke opvang asielzoekers
29.	31-okt-23	Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Brief Inspecties: Situatie in Ter Apel is uiterst kritisch
30.	7-dec-23	Inspectie Justitie en Veiligheid	Brief aan staatssecretaris Justitie en Veiligheid Onveilige situatie asielopvang Ter Apel
31.	2024	Denneman, Kaspar, Sahba, Hoogsteder, Baauw	Leidraad nieuwkomersonderzoek voor vluchtelingenkinderen door kinderartsen. Naar het beter herkennen en waarborgen van de zorgbehoefte van vluchtelingenkinderen. (*In: Praktische Pediatrie. 2024. Nummer 1.*)
32.	2024	UNHCR Nederland (Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties)	UNHCR's aanbevelingen voor het verbeteren van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland
33.	jan-24	VluchtelingenWerk Nederland	Gevlucht en vergeten? No. 2 Leefomstandigheden in de (crisis)-noodopvang voor asielzoekers
34.	5-feb-24	UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) in samenwerking met het COA en Nidos	Magazine: Samenwerken aan kindvriendelijke opvang
35.	8-feb-24	ABD Topconsult	Bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel
36.	2-apr-24	UN Human Rights Council	Visit to the Kingdom of the Netherlands, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Balakrishnan Rajagopal.
37.	21-mei-24	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)	Inzicht in incidenten en misdrijven onder COA-bewoners. Een kwantitatief onderzoek naar de achtergrondkenmerken van betrokkenen
38.	26-jun-24	Het Wetenschappelijk Onderzoek- en datacentrum (WODC)	Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en crisisnoodopvanglocaties 2017-2023
39.	Jun-24	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	De Stand van de Uitvoering 2023
40.	11-okt-24	Marjolein van der Kuil Werkgroep Kind in azc	Structuur, steun en stabiliteit. Mentale zorgverlenging voor kinderen in de asielopvang en wat daarvoor nodig is.
41.	23-okt-24	Het Kinderrechtencollectief	Monitor Kinderrechten in beweging: Migratie
42.	5-nov-24	Werkgroep Kind in azc	Brief Werkgroep Kind in azc t.b.v. de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie voor het jaar 2025

Nr	Datum	Auteur/organisatie	Naam rapport/document
43.	dec-24	Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen	Van puzzelstukjes naar signaal? Een verkenning van signalering van slachtofferschap mensenhandel in de asielketen en -opvang.
44.	18-dec-24	Dokters van de Wereld, Pharos, Rode Kruis	Uitzichtloos in de opvang. Vervolgonderzoek naar gezondheidszorg en leefomstandigheden in de tijdelijke gemeentelijke opvang
45.	dec-24	VluchtelingenWerk Nederland	'We moeten het als ons thuis zien, maar zo voelt het niet'. Onderzoek naar ervaringen en behoeften van vluchtelingen in de opvang
46.	11-dec-24	Werkgroep Kind in azc	Brief Werkgroep Kind in azc t.b.v. het commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid op 19 december 2024
47.	16-dec-24	Inspectie Justitie en Veiligheid	Brief t.a.v. de minister van Asiel en Migratie, Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel
48.	26-feb-25	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Uitkomsten toezicht asielopvang 2024. Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers
49.	26-mrt-25	Adviesraad Migratie, Raad voor het openbaar bestuur	Goed geregeld. Asielopvang als maatschappelijke opgave
50.	Jun-2025	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	De Stand van de Uitvoering 2024
51.	30-06-2025	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)	Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024
52.	29-Jul-2025	Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Brief Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk
53.	25-aug-2025	VluchtelingenWerk Nederland	Position Paper VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. het Rondetafelgesprek 'Rechten van kinderen in de asielopvang'
54.	29-aug-2025	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Position paper t.b.v. het rondetafelgesprek 9 september over kinderen in de opvang
55.	25-aug-2025	Defence for Children Nederland	Gespreksnotitie: Rondetafelgesprek 'Rechten van kinderen in de asielopvang' Vaste Kamercommissie Asiel & Migratie – 9 september 2025
56.	25-aug-2025	Werkgroep Kind in azc	Position Paper: belang van het kind centraal, t.b.v. het Rondetafelgesprek 'Rechten van kinderen in de asielopvang'
57.	25-aug-2025	UNICEF Nederland	Position Paper: Rechten van Kinderen in de Nederlands asielopvang, t.b.v. het Rondetafelgesprek 'Rechten van kinderen in de asielopvang'
58.	Sept-2025	VluchtelingenWerk Nederland	'Het lange wachten maakt al mijn dromen kapot'. Effecten van telkens wachten in de asielperiode
59.	19-sept-2025	Minister voor Asiel en Migratie	Kamerbrief: Kinderen in de asielopvang
60.	19-sept-2025	COA	Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA

BIJLAGE D

Referentiekader

De Onderzoeksraad voor Veiligheid hanteert in onderzoeken een referentiekader als grondslag voor zijn oordeelsvorming. In het referentiekader beschrijft de Onderzoeksraad wat hij verwacht van de betrokken partijen en van het stelsel waarin zij functioneren om veiligheidsrisico's te beheersen. Het referentiekader kan bestaan uit wet- en regelgeving, best practices, richtlijnen, wetenschappelijke bevindingen en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen, voor zover deze relevant zijn voor het onderzoek.

Het referentiekader maakt het perspectief van de Onderzoeksraad inzichtelijk en helpt bij het begrijpen en beschrijven van een onveilige situatie en de eventueel genomen beheersmaatregelen. Voor een onderzoeksteam vormt het referentiekader het voornaamste richtsnoer bij het selecteren en analyseren van feiten en het trekken van conclusies.

De Onderzoeksraad verwacht van betrokken partijen dat zij minimaal voldoen aan wet- en regelgeving en aan (branche-) richtlijnen. De Onderzoeksraad verwacht meer van partijen naarmate zij meer voordeel hebben van een activiteit, naarmate het risico van die activiteit groter is, of naarmate hun vermogen om risico's te beheersen groter en beter is.

Het referentiekader voor dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschouwt de veiligheidssituatie van kinderen in de noodopvang. Het tweede deel geeft een bestuurlijk kader dat dient om de inzet van noodopvang in het systeem van asielopvang te kunnen analyseren.

D.1 De veiligheid van kinderen in de noodopvang

Algemeen uitgangspunt: kinderen hebben recht op een veilige omgeving

De Onderzoeksraad hanteert het uitgangspunt dat alle kinderen recht hebben op een veilige omgeving om op te groeien en om zich te kunnen ontwikkelen. Kinderen[288] die asiel aanvragen in Nederland en worden opgevangen in asielopvangcentra (inclusief noodopvanglocaties) zijn afhankelijk van de overheid voor bescherming en voor het vervullen van basisbehoeften. De kwetsbare positie van kinderen in de asielketen legt de overheid een extra verplichting op wat betreft de bescherming van deze kinderen. Dit vloeit voort uit de Opvangrichtlijn[289] en het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (het Kinderrechtenverdrag)[290]. Kinderen in de asielprocedure hebben

288 In dit onderzoek wordt iedereen van 0 tot 18 jaar als kind beschouwd. Het onderzoek richt zich zowel op de veiligheid van kinderen die samen met hun ouders een asielaanvraagprocedure doorlopen als op de veiligheid van alleenstaande kinderen die zelf een asielaanvraag indienen.
289 De opdracht van de overheid om zorg te dragen voor (de opvang van) asielzoekers vloeit rechtstreeks voort uit Europese Opvangrichtlijn (EU-Richtlijn 2013/33/EU).
290 *Artikel 22 VRK*: Speciale bescherming minderjarige vluchtelingen en asielzoekers.

eerder in hun leven te maken gehad met onveiligheid, vervolging, gewapend conflict of ander geweld, in het land van herkomst of tijdens de vlucht, onderweg en bij het oversteken van grenzen. Zij hebben soms ouders of andere vertrouwde volwassenen moeten achterlaten, onderweg of in het thuisland. Voor alleenstaande kinderen die zonder ouders of wettelijk vertegenwoordigers asiel aanvragen - de zogenoemde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) - draagt de overheid de volledige verantwoordelijkheid voor hun veiligheid, verzorging en begeleiding.[291] De beschermende, opvoedende en zorgdragende rol van ouders ontbreekt en daardoor zijn alleenstaande kinderen extra kwetsbaar.

Kinderen zitten volop in hun cognitieve, lichamelijke en emotionele ontwikkeling. Wanneer zij blootgesteld worden aan mentale of fysieke veiligheidstekorten, heeft dit gevolgen voor deze ontwikkelingsprocessen die onomkeerbaar kunnen zijn. Wetenschappelijk onderzoek in de psychologie en pedagogiek toont hoe verschillende factoren – zoals structuur en voorspelbaarheid, veilige hechting en betrouwbare relaties[292] en het ervaren van autonomie en competentie[293] – essentieel zijn voor een gezonde ontwikkeling van kinderen. Tevens toont onderzoek dat zich specifiek richt op kinderen met vluchtervaringen dat hoe langer kinderen worden blootgesteld aan veiligheidstekorten, des te groter het risico is dat hun veerkracht wordt aangetast en dat deze kinderen op de lange termijn ontwikkelingsschade oplopen.[294]

Vereisten aan de opvang van kinderen: zes risicogebieden

Zoals in paragraaf 1.2 vermeld, definieert de Onderzoeksraad veilige opvang voor kinderen als een omgeving waarin risico's op fysieke en mentale schade worden beheerst, zowel op de korte als lange termijn. Dit betekent dat de Onderzoeksraad de (nood) opvang als een veilige omgeving ziet als de daar verblijvende kinderen kunnen opgroeien in gezonde, stabiele en veilige leefomstandigheden. Om deze veilige leefomgeving te kunnen bieden, moeten noodopvanglocaties waar kinderen voor langere tijd[295] verblijven (ten minste) voldoen aan de eisen aan opvang zoals gesteld in de Europese Opvangrichtlijn 2013/33[296]. Ook moeten de leefomstandigheden op de noodopvanglocaties in

---

291 Opvangrichtlijn (artikel 31 en artikel 20), Kinderrechtenverdrag (artikel 20).

292 Zie bijvoorbeeld: Bowlby, John. Attachment and loss. 1969.
Sroufe, L. Alan. Early relationships and the development of children. *Infant mental health journal*, 2000, 21.1⊠2: 67-74.

293 Deze inzichten bouwen voort op Self-Determination Theory (SDT), een psychologische motivatietheorie die stelt dat mensen optimaal functioneren en leren wanneer hun basisbehoeften aan autonomie, competentie en verbondenheid worden vervuld.
Zie bijvoorbeeld Ryan, Richard M.; PATRICK, Heather. Self-determination theory and physical. *Hellenic journal of psychology*, 2009, 6.2: 107-124.

294 Van der Kuil, Marjolein. Structuur, steun en stabiliteit. Mentale zorgverlening voor kinderen in de asielopvang en wat daarvoor nodig is. 2024. Zie ook: Rapport Pharos, Save the Children Gevlucht en geland Psychosociale steun en mentale zorg in Nederland voor jongeren met een vluchtachtergrond. Maart 2023. Save the Children, M. Snijder and M. Apgar, Institute of Development. Psychosocial wellbeing for children in Dutch asylum reception centres TeamUp Impact evaluation. April 2024. NCJ onderzoek Stress bij kinderen: hoe houden we het gezond? Stress bezien vanuit de Jeugdgezondheidszorg 2019.

295 Ter indicatie: De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geeft in november 2020 aan dat asielzoekers voor maximaal zeven dagen in crisisnoodopvang mogen worden opgevangen (*Kamerstukken II* 2020/21, 19 637, nr. 2684). En in het Programma van Eisen voor noodopvang (COA, april 2023) is de maximale verblijfstijd van bewoners op 6 maanden gesteld.

296 De Europese Opvangrichtlijn 2013/33 is van toepassing op burgers uit derde landen en staatlozen die een verzoek hebben ingediend om internationale bescherming op het grondgebied van een EU-lidstaat. De Opvangrichtlijn kent specifieke voorschriften met betrekking tot kinderen, die bindend zijn voor Nederland (https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/asiel-en-immigratie/gemeenschappelijk-asielbeleid/opvangrichtlijn). Richtlijn 2013/33 is met ingang van 12 juni 2026 ingetrokken en vervangen door de herziene richtlijn 2024/1346.

overeenstemming zijn met het internationale VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)[297] en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Rekening houdend met de fysieke en mentale facetten van veiligheid onderscheidt de Onderzoeksraad voor dit onderzoek een zestal risicogebieden die van belang zijn voor een veilige leefomgeving voor kinderen die opgevangen worden in de noodopvang.

1. *Huisvesting en fysieke leefomstandigheden*

Een kindvriendelijke, schone en veilige leefomgeving is van wezenlijk belang voor de fysieke en mentale veiligheid van kinderen in de asielopvang. Het recht op een adequate levensstandaard die voldoet aan de menselijke waardigheid is verankerd in de Opvangrichtlijn. Opvanglocaties moeten zodanig zijn ingericht dat zij kinderen bescherming bieden tegen fysieke risico's (niet van de trap of in het water kunnen vallen), ruimte creëren voor rust en spel, en voorzien in schone, hygiënische en veilige gemeenschappelijke voorzieningen).

Huisvesting en fysieke leefomstandigheden omvatten onder meer de kwaliteit van huisvesting, hygiëne, brandveiligheid[298] en de beschikbaarheid van speel- en ontspanningsruimtes. In opvanglocaties betekent dit concreet dat kinderen in een schone en fysiek veilige woonomgeving verblijven. De slaapverblijven moeten voldoen aan basisnormen voor veiligheid en comfort; ze beschikken over vier muren, een plafond, een afsluitbare deur, voldoende ventilatie en natuurlijk daglicht via een raam. Gezinnen met kinderen dienen niet te worden opgesplitst; kinderen wonen bij voorkeur met hun ouders of verzorgers in één gezinskamer. De ruimte is voldoende groot, gemeubileerd[299] en afgestemd op het aantal gezinsleden. Daarnaast hebben kinderen behoefte aan meer dan alleen een slaapplek. Een gezonde ontwikkeling vereist de aanwezigheid van binnen- en buitenruimtes waar zij kunnen spelen, bewegen en zich terugtrekken. Overbevolking van een opvanglocatie vormt een reëel risico op zowel fysieke onveiligheid als psychologische belasting, en moet daarom worden beperkt.

Sanitaire voorzieningen moeten schoon en goed bereikbaar zijn, voldoende in aantal en ontworpen met oog voor privacy. De hygiëne dient minimaal te voldoen aan de normen zoals vastgelegd in de RIVM Hygiënerichtlijn voor asielzoekerscentra, wat onder meer inhoudt dat sanitaire voorzieningen regelmatig worden schoongemaakt en adequaat worden onderhouden.[300]

2. *Toegang tot en continuïteit van medische zorg*

Volgens het Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind in Nederland recht op een zo goed mogelijke gezondheid en op de best mogelijke gezondheidszorg. Daarnaast bepaalt de Europese Opvangrichtlijn dat kinderen vanaf het moment van indienen van

---

297 Het IVRK beschermt de rechten van iedereen jonger dan achttien jaar (artikel 1). Uit het IVRK vloeien voor de overheid speciale verplichtingen voort ten aanzien van kinderen die asiel zoeken of erkend vluchteling zijn, zodat hun ontwikkeling en waardigheid beschermd worden. Het IVRK is in 1989 aangenomen door de Verenigde Naties en in 1995 bekrachtigd door Nederland. Door die bekrachtiging heeft Nederland de verplichting het verdrag na te leven (https://www.unicef.nl/files/Unicef-kinderrechtenverdrag-2019.pdf).

298 Zoals vermeld in Besluit bouwwerken leefomgeving.

299 Nadere uitwerking in de Opvangrichtlijn en de EASO-normen: 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. Elke asielzoeker moet over minimaal 4 m slaapruimte beschikken. 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.

300 Zie https://www.rivm.nl/hygienerichtlijnen/asielzoekerscentra (laatst geraadpleegd op 3-12-2025).

hun asielaanvraag toegang moeten hebben tot medische zorg en noodzakelijke behandelingen. Aangezien van kinderen in de asielketen (en hun ouders) niet verwacht kan worden dat zij weten hoe het zorgsysteem in Nederland werkt, dienen de bij de opvang betrokken overheidspartijen de kinderen (of hun ouders) hierbij te helpen en te begeleiden.

In de praktijk betekent toegang tot zorg dat kinderen in elke opvanglocatie toegang moeten hebben tot laagdrempelige, kindgerichte en adequate medische zorg om aandoeningen op het gebied van fysieke en mentale gezondheid te behandelen.[301] Met 'adequaat' wordt ook bedoeld dat een eventueel behandeltraject kan worden afgemaakt en niet belemmerd wordt door veranderingen in de situatie rond de opvang van een kind. Kinderen vormen een kwetsbare groep. De aangeboden gezondheidszorg moet voorzien in hun specifieke zorgbehoeften, zoals preventiezorg en het opvolgen van hun groei en ontwikkeling.

3. *Sociale omgeving (waaronder geweld)*

Het Kinderrechtenverdrag verplicht staten om alle passende maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen vormen van lichamelijk of geestelijk geweld. De betrokken overheidspartijen dienen zich maximaal in te spannen om kinderen in de noodopvang te beschermen tegen blootstelling aan fysiek geweld, seksueel grensoverschrijdend gedrag en misbruik, inclusief de dreiging daarvan.[302] Geweldsincidenten maken grote indruk op kinderen, ook als zij er niet als slachtoffer maar als getuige bij betrokken zijn. Geweld in de noodopvang vindt plaats in hun directe leefomgeving; de plek waar zij leven en opgroeien, en die zij als hun tijdelijk 'thuis' beschouwen. De noodopvang moet een omgeving creëren waarin kinderen zich sociaal veilig voelen.

De sociale omgeving van een kind in een opvanglocatie speelt een cruciale rol bij het bevorderen of juist het belemmeren van zijn fysieke en mentale veiligheid. De Onderzoeksraad acht het daarom belangrijk dat er gezorgd wordt voor integer, respectvol gedrag tussen bewoners en dat ruzies en confrontaties tot een minimum beperkt blijven. Er moet toezicht zijn om rust en orde te handhaven en er dient bij directe dreiging van geweld te worden ingegrepen om alle bewoners, inclusief kinderen, te beschermen. Ten slotte is adequate nazorg nodig wanneer zich een geweldsincident in een opvanglocatie heeft voorgedaan.

4. *Persoonlijke ontwikkeling: toegang tot onderwijs & dagbesteding*

Een veilige omgeving voor kinderen houdt in dat op een opvanglocatie voorzieningen en faciliteiten aanwezig zijn waardoor kinderen zich kunnen ontwikkelen en ontplooien. Het Kinderrechtenverdrag verankert het fundamentele recht van elk kind op onderwijs dat beschikbaar, toegankelijk en passend is.[303] Ook de Opvangrichtlijn benadrukt dit recht door te bepalen dat

301 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 24) en de Opvangrichtlijn 2013/33/EU (artikel 30) verplichten staten om adequate gezondheidszorg te bieden aan kinderen, inclusief psychologische ondersteuning.
302 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 19) verplicht staten om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld.
303 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 28) waarborgt het recht op onderwijs voor elk kind. De EU-opvangrichtlijn (artikel 14) bepaalt dat kinderen die asiel aanvragen, recht hebben op onderwijs 'onder vergelijkbare omstandigheden' als de lidstaten dat bieden aan hun eigen burgers.

kinderen binnen drie maanden na aankomst toegang moeten krijgen tot het reguliere onderwijssysteem.[304] Daarnaast dient kinderen recreatieve activiteiten[305] en begeleiding[306] te worden aangeboden. Dit is cruciaal voor het mentale welzijn van kinderen op de korte termijn, maar ook voor hun sociaal-emotionele ontwikkeling op de lange termijn.

In de context van asielopvang betekent dit dat kinderen zo snel mogelijk moeten worden ingeschreven voor een (passende) school, bij voorkeur binnen het reguliere onderwijsaanbod. Dit onderwijsaanbod moet aansluiten bij hun leeftijd, ontwikkelingsniveau, taalvaardigheid en specifieke behoeften.

Onderwijs en dagbesteding zijn essentieel voor structuur, sociale integratie[307], persoonlijke ontwikkeling en het herstel van een gevoel van stabiliteit van een kind. Het ontbreken van regelmatig onderwijs en zinvolle dagbesteding beïnvloedt niet alleen zijn cognitieve ontwikkeling maar kan ook gedragsproblemen en mentale klachten opleveren, of al bestaande problemen versterken. Voor kinderen die al onzekerheid ervaren en heftige gebeurtenissen hebben meegemaakt, is het risico op demotivatie, schooluitval en langdurige schade aan hun leervermogen zonder goed onderwijsaanbod aanzienlijk groter.

5. *Autonomie en privacy*

Het Kinderrechtenverdrag heeft bijzondere aandacht voor de autonomie, de zelfbeschikking en de privacy van kinderen. Autonomie van kinderen is belangrijk voor hun ontwikkeling; zij helpt bij het ontwikkelen van zelfvertrouwen, eigenwaarde en veerkracht. Daarom moet de asielopvang kinderen de mogelijkheid bieden om keuzes te maken en zelf invloed te kunnen uitoefenen op hun leefomgeving.[308] Kinderen en hun gezinsleden moeten controle en zeggenschap behouden over het inrichten van hun dagritme en (gezins)leven. Daarnaast dient de privacy van een kind bewaakt te worden. Geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven.[309]

In de context van asielopvang betekent dit dat kinderen toegang moeten hebben tot afsluitbare privéruimtes en voldoende gelegenheid hebben om zich terug te trekken of af te zonderen wanneer zij daar behoefte aan hebben. Dit is essentieel voor het waarborgen van hun recht op privacy.
Autonomie betekent ook dat kinderen, voor zover hun leeftijd en ontwikkelingsniveau dat toelaten, zelf keuzes moeten kunnen maken over de inrichting van hun dagelijks leven. Dit kan gaan over persoonlijke routines, deelname aan activiteiten of contact

304 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 28) waarborgt het recht op onderwijs voor elk kind. De EU-opvangrichtlijn (artikel 14) geeft aan dat kinderen die asiel aanvragen, recht hebben op onderwijs 'onder vergelijkbare omstandigheden' als de lidstaten dat bieden aan hun eigen burgers. NB Met het van kracht worden van de herziene opvangrichtlijn (op 12 juni 2026) is de bepaling met betrekking tot toegang tot onderwijs aangepast naar uiterlijk binnen twee maanden vanaf de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend, rekening houdend met schoolvakanties.
305 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 31) erkent het recht van kinderen op rust, vrije tijd en deelname aan recreatieve activiteiten. De EU Opvangrichtlijn (artikel 23) verplicht de lidstaten minderjarige asielzoekers een levensstandaard te bieden 'die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling'. Zij moeten kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten die passen bij hun leeftijd, en aan activiteiten in de open lucht.
306 De Opvangrichtlijn (artikel 24) schrijft voor dat alleenstaande kinderen zo snel als mogelijk moeten worden bijgestaan door een vertegenwoordiger die deskundig is en die handelt vanuit van het belang van het kind.
307 Onder sociale integratie wordt verstaan de sociale contacten die mensen hebben binnen de wijdere samenleving, waardoor zij opgenomen worden en onderdeel zijn van de samenleving. Sociale integratie is van groot belang voor het welzijn en ontwikkeling van een kind.
308 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 12) erkent het recht van kinderen om hun mening te uiten in alle aangelegenheden die hen betreffen.
309 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 16) waarborgt het recht van elk kind op privacy.

met begeleiders. Door deze vorm van autonomie actief te ondersteunen, wordt niet alleen invulling gegeven aan hun recht op participatie en zelfontwikkeling, maar wordt ook toegewerkt naar het versterken van hun zelfredzaamheid op de langere termijn.

6. *Stabiliteit in levensomstandigheden en toekomstperspectief*
Het Kinderrechtenverdrag en de Opvangrichtlijn benadrukken beiden het belang van stabiliteit en continuïteit in de opvang van kinderen. Herhaaldelijke verhuizingen en langdurige onzekerheid ondermijnen hun recht op ontwikkeling, veiligheid en welzijn. Beide kaders onderstrepen dat een instabiele leefomgeving negatieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling, het welzijn en het gevoel van veiligheid van kinderen.

In de praktijk betekent dit dat verhuizingen tot een minimum dienen te worden beperkt ten behoeve van continuïteit in de zorg, de opvoeding en het onderwijs van kinderen.[310] Besluiten over overplaatsingen of wijziging van opvanglocatie moeten daarom altijd zorgvuldig worden afgewogen, waarbij het belang van het kind centraal staat en moet worden meegenomen in het besluitvormingsproces.[311] Ook is het in van belang dat kinderen zoveel mogelijk duidelijkheid en perspectief wordt geboden over hun nabije toekomst, zodat zij daarover zo min mogelijk stress ervaren.

D.2 Goed bestuur in turbulente tijden (het handelen van overheidspartijen)

De overheid heeft de opdracht om voor voldoende menswaardige asielopvang te zorgen en is verantwoordelijk voor het voorkomen en beperken van veiligheidsrisico's in de opvang. Asielzoekers, en met name kinderen, zijn voor hun veiligheid in hoge mate afhankelijk van verschillende bestuurlijke en uitvoerende partijen. Dit onderzoek is gericht op de langdurige inzet van tijdelijk bedoelde noodopvang die zorgt voor onveilige leefomstandigheden voor kinderen in de noodopvanglocaties. De Onderzoeksraad beschouwt het onderliggende probleem van schaarste aan opvangplekken niet als een crisis. Een crisis omvat een onverwachte gebeurtenis waardoor onder tijdsdruk en onzekerheid ingrijpende beslissingen nodig zijn om acute risico's te beheersen. Het tekort aan opvangcapaciteit binnen het asielstelsel kent daarentegen een langdurig en structureel karakter en wordt gekenmerkt door dynamische en onvoorspelbare interactie tussen gebeurtenissen en ontwikkelingen, waaronder een fluctuerend aantal asielzoekers dat Nederland bereikt.[312] Bestuurlijk handelen in zulke langdurig onvoorspelbare omstandigheden wordt in de literatuur aangeduid als 'goed bestuur in turbulente tijden'.[313] Mede op basis hiervan heeft de Onderzoeksraad uitgangspunten van goed bestuur geformuleerd die van belang zijn voor het handelen van de overheidspartijen die betrokken zijn bij de opvang van asielzoekers en die moeten zorgen voor een veilige opvang voor kinderen. Met deze punten, die hieronder zijn uitgewerkt, wordt

310 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 18 en 20) stelt dat kinderen recht hebben op continuïteit in zorg en opvoeding. In het verdrag (artikel 4 en 5) is vastgelegd dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om de rechten van kinderen te waarborgen als ouders niet in staat zijn dat te doen.
311 Het Kinderrechtenverdrag (artikel 3) bepaalt dat bij alle maatregelen die kinderen betreffen de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen, ongeacht de vraag welke partij die maatregelen neemt. In de EU-Opvangrichtlijn (art. 23 lid 1) is vastgelegd dat de lidstaten zich bij de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn die betrekking hebben op minderjarigen primair laten leiden door het belang van het kind.
312 Zie over de aard van het stelsel bijvoorbeeld Hein de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, 2023.
313 C. Ansell et al., *Robust Governance in Turbulent times*, 2024

invulling gegeven aan robuust bestuur. Met de overheidspartijen worden, tenzij anders vermeld, het Ministerie van Justitie en Veiligheid (in de periode van 2 juli 2024-23 februari 2026 betrof dit het Ministerie van Asiel en Migratie), het COA en gemeenten bedoeld, die op enige manier betrokken zijn bij het realiseren van (nood)opvang.

Robuust bestuur

Bij het realiseren van de opvang van asielzoekers verwacht de Onderzoeksraad dat de overheid tijdig en efficiënt kan reageren op veranderende omstandigheden en tegenslagen. Dit vergt robuust bestuur, waarbij in het overheidshandelen al rekening wordt gehouden met mogelijke veranderende omstandigheden en tegenslagen, zodat de overheid in staat is zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden en te herstellen tegenslagen.[314] Voorzienbare veranderende omstandigheden zijn de pieken en dalen in het aantal asielzoekers waarvoor het COA opvang dient te realiseren.

Robuust bestuur in turbulente tijden vereist ruimte voor improvisatie en innovatie om te kunnen omgaan met veranderende omstandigheden en tegenslagen. Tegelijkertijd dienen de kernfuncties en -doelen van een uit te voeren overheidstaak te worden gewaarborgd. Bij de overheidstaak om te zorgen voor de opvang van asielzoekers is (onder andere) het waarborgen van de veiligheid van kinderen zo'n kerndoel.[315]

Hierna worden nog drie aspecten uitgewerkt die het bestuur robuust maken.

1. *Effectief en doelgericht handelen*

Bij het realiseren van noodopvang voor asielzoekers vervult de overheid meerdere rollen. Zij is zowel opdrachtgever als opdrachtnemer ten aanzien van de opvang van asielzoekers, en houdt ook toezicht op die opvang. Bovendien kan zij handhavend optreden als sprake is van overtredingen. De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid haar taken vervult vanuit een goed ingerichte organisatie, waarbinnen de continuïteit en het goed functioneren van al haar (onderlinge) onderdelen is gewaarborgd. Een goede organisatie is van belang bij de vorming en uitvoering van een opvangbeleid wat op een effectieve manier voorziet in veilige opvang voor kinderen. Dit houdt onder andere in dat de overheid zorgt voor voldoende middelen, een goede informatiehuishouding en duidelijke normen en kaders. Om aanhoudende veiligheidsproblemen te kunnen aanpakken is het van belang dat de overheid van tevoren nadenkt hoe zij moet handelen in geval van veiligheidsproblemen, welke partijen daarbij betrokken zijn, en welke overleggremia en samenwerkingsverbanden daarvoor nodig zijn.

Daarnaast acht de Onderzoeksraad het van belang dat het Rijk de verschillende partijen in staat stelt om hun taak, het realiseren van veilige noodopvang voor kinderen, goed uit te voeren. Dit geldt zowel voor uitvoeringsorganisaties, zoals het COA en Nidos, als voor medeoverheden, zoals gemeenten. Organisaties dienen zowel financieel als praktisch in staat te worden gesteld om hun taak naar behoren uit te kunnen voeren. Zo moet een uitvoeringsorganisatie als het COA beschikken over voldoende middelen om veilige opvangplekken te realiseren.[316]

---

314 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wegingskader goed openbaar bestuur*, januari 2024.
315 C. Ansell et al., *Robust Governance in Turbulent times*, 2024
316 Afstemming tussen het takenpakket en de bekostiging is onder andere vastgesteld door verschillende overheden in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen: Rijksoverheid, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen. *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, januari 2023.

Daarbij is het van belang dat partijen een gedeeld beeld hebben over hoe veilige opvang voor kinderen eruit hoort te zien. Om de veiligheid van kinderen in de asielopvang te waarborgen is het van belang dat de kwetsbaarheden en noden van kinderen worden vastgelegd in normen, kaders en minimumeisen voor de (nood)opvang. Voor uitvoeringsorganisaties moet duidelijk zijn welke waarborgen voor kinderen moeten worden gerealiseerd en welke doelen zij moeten nastreven.

2. *Gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen*

Hoewel partijen binnen het (nood)opvangstelsel gedeelde, gedifferentieerde taken hebben, dragen zij gezamenlijk de verantwoordelijkheid om veilige opvang voor kinderen te realiseren. Organisaties hebben verschillende rollen en verantwoordelijkheden en leggen daarover vaak aan verschillende instanties formeel verantwoording af. De minister van A&M is stelselverantwoordelijke en het COA is verantwoordelijk voor de opvang maar ook andere partijen, zoals gemeenten, hebben een verantwoordelijkheid voor het realiseren van veilige asielopvang. Voldoende veilige opvangplekken kunnen echter alleen gerealiseerd worden wanneer elke partij zijn rol vervult.

Het opvangvraagstuk doorkruist verschillende bestuurlijke lagen, en speelt op zowel landelijk als lokaal niveau. De Onderzoeksraad verwacht dat de verschillende overheden goed met elkaar samenwerken om dit vraagstuk het hoofd te bieden. Dit betekent dat overheden zich gezamenlijk inspannen om veilige opvang voor kinderen te realiseren, op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds vertrouwen. Daarbij is het van belang dat overheden in acht nemen dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat hun keuzes gevolgen hebben voor medeoverheden.

Overheden moeten elkaar daarom tijdig betrekken bij beleidsvorming en rekening houden met de uitvoerbaarheid. Om veiligheid van kinderen in de noodopvang te garanderen, acht de Onderzoeksraad het essentieel dat er wordt gewerkt vanuit dit gezamenlijke belang. Een overheidsinstantie verschuilt zich niet achter een beperkte rol of taakstelling, maar neemt zelf initiatief om samen te werken met andere instanties. Dit doet zij met een open en oplossingsgerichte houding.

Bij de vervulling van de taken rond de noodopvang zijn meerdere medeoverheden en belangenorganisaties van elkaar afhankelijk. Daarom is het van belang dat de overheid zich betrouwbaar toont. De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid haar afspraken nakomt, zowel de afspraken met medeoverheden als afspraken met inwoners van gemeenten over de opening van (nood)opvang in hun lokale omgeving.

3. *Responsief handelen*

De Onderzoeksraad vindt het belangrijk dat de overheid luistert naar en zicht heeft op signalen over veiligheidsrisico's uit het veld en hierop actie onderneemt. Goed signaleren betekent dat de overheid actief informatie ophaalt over welke gebeurtenissen, veranderingen en verstoringen zich voortdoen, deze interpreteert en vervolgens opvolging geeft aan deze signalen.[317] Dat betekent dat de overheid ook actief informatie ophaalt. Dit geldt voor interne signalen, bijvoorbeeld geuit door uitvoeringsorganisaties, evenals voor signalen afkomstig van externe organisaties. De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid luistert en invulling geeft aan dergelijke signalen om de veiligheid van kinderen in de noodopvang te verbeteren.

---

317 Frankowski et al., *Signalen managen. Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW*, 2024.

Van de overheid mag ook worden verwacht dat zij leert van eerdere ervaringen.[318] Zo kunnen lessen en verbeterpunten geïdentificeerd worden ter voorkoming van volgende problemen of om problemen beter te beheersen. Overheden dienen actief kennis en informatie te verzamelen om vroegtijdig van fouten te leren. Een lerende overheid dient deze lessen toe te passen wanneer zij opnieuw geconfronteerd wordt met hardnekkige vraagstukken. De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid met een zelfkritische en open houding reflecteert op de eerdere toepassing van (nood)maatregelen en haar huidige en toekomstige werkwijze hierop zo goed als mogelijk aanpast. Daarnaast zoekt de overheid naar een goede verhouding tussen enerzijds haar kernfuncties- en doelen en anderzijds pragmatische oplossingen die problemen kunnen beperken en voorkomen. Daarbij hoort ook tussentijdse reflectie en scenario-denken.

318 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, 2006

BIJLAGE E

Beschrijving gebeurtenissen met betrekking tot de inzet van noodopvang

In het huidige systeem van asielopvang neemt noodopvang een belangrijke plek in naast de reguliere opvang. Om te begrijpen hoe dat systeem eruitziet, is het behulpzaam om terug te kijken naar hoe de inzet van noodopvang de afgelopen jaren tot stand is gekomen en zich heeft ontwikkeld. Deze paragraaf beschrijft chronologisch de gebeurtenissen en ontwikkelingen in de periode van 2021 tot medio 2025. Deze periode is gekozen omdat in 2021 het aantal nieuwe asielaanvragen snel stijgt en er met noodopvang wordt opgestart. Ter inleiding wordt eerst kort stilgestaan bij de periode voorafgaand aan 2021.

E.1 Eerdere periodes van hoge bezetting

Hoewel het aantal nieuwe asielaanvragen in 2021 snel stijgt na een periode van relatieve lage instroom van asielzoekers vanwege de coronapandemie, is de toenemende druk op de opvang al eerder zichtbaar. In 2015 en 2016 zet het COA al noodopvang in om het grote aantal vluchtelingen uit onder andere Syrië en Eritrea op te vangen. Na het afbouwen van de laatste noodopvangvoorzieningen in het voorjaar van 2016 volgt een periode waarin het aantal mensen dat asiel aanvraagt terugloopt en het COA ziet zich genoodzaakt de beschikbare capaciteit af te bouwen.

Uit evaluatie van die crisis blijkt dat, hoewel het lukte om iedereen van opvang te voorzien, het opvangstelsel niet flexibel genoeg was om grote pieken en dalen in de asielopvang aan te kunnen. In mei 2020 stelde de Landelijke Regietafel daartoe de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen vast, waarin werd vastgelegd te streven naar een 'flexibel en effectief systeem dat kan reageren op schommelingen in de omvang en samenstelling van de instroom.'[319]

319 Landelijke Regietafel, *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*, 14 mei 2020, p. 3.

Eind 2018 rapporteert het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het eerst dat het aantal asielzoekers weer toeneemt. Een jaar later luidt de conclusie dat het COA op zowel korte als lange termijn behoefte heeft aan extra opvanglocaties. Om de totstandkoming van extra opvangcapaciteit te versnellen, roept de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op om de Regionale Regietafels (nu Provinciale Regietafels) nieuw leven in te blazen. Deze regietafels bleken tijdens de inzet van noodopvang in 2015 en 2016 effectief bij het snel realiseren van nieuwe benodigde opvang.

De revitalisering van de regietafels blijkt onvoldoende effect te hebben. Begin maart 2020 deelt de staatssecretaris de Tweede Kamer mee dat het COA overeenstemming heeft bereikt met de gemeente Leeuwarden over het opzetten van noodopvang in de Friezenhal. Samen met de gemeente Goes treft het COA voorbereidingen voor het realiseren van noodopvang in de Zeelandhallen. Terwijl dat proces in volle gang is, breekt de coronacrisis uit. Vanwege de maatregelen om het coronavirus in te dammen moet de ingebruikname van de twee nood-opvanglocaties worden gestaakt.

Hoewel de coronapandemie het internationale verkeer van personen platlegt en het aantal nieuwe asielaanvragen snel terugloopt, blijft het Ministerie van Justitie en Veiligheid op zoek naar manieren om de druk op de opvang te verlichten. De verschillende pogingen zijn tevergeefs.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid onderkent in november 2020 de risico's van het inzetten van noodopvang. Zij schrijft in een brief naar de Tweede Kamer: 'Specifiek ten aanzien van de inzet van crisisnoodopvang wil ik benadrukken dat dit een uiterst redmiddel is, namelijk als er geen andere mogelijkheden resteren. Het betekent namelijk dat asielzoekers voor maximaal zeven dagen worden opgevangen, veelal in sporthallen in gemeenten. Zonder uitzicht op korte termijn realisatie van meer reguliere opvanglocaties kan dit ertoe leiden dat asielzoekers gedurende onbepaalde tijd van sporthal naar sporthal worden verplaatst'.[320]

E.2 Start inzet van noodopvang

Als halverwege 2021 in de loop van de coronaperiode reizen weer mogelijk is, barst de reguliere asielopvang snel uit haar voegen. Na herhaalde oproepen van het kabinet aan provincies en gemeenten om meer opvang te realiseren, constateert het COA in augustus 2021 dat de grenzen van de reguliere capaciteit zijn bereikt. Daarom gaat het COA over tot de inzet van noodopvang.

Het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman brengen in oktober 2021 een bezoek aan nood-opvang Heumensoord, waar sinds augustus 2021 duizend gevluchte Afghanen verblijven. Onder hen zijn 450 jonge kinderen. De noodopvang is volkomen ongeschikt voor langdurig verblijf, laten zij middels een brief aan de staatssecretaris weten. Ze zien gehorige paviljoens met dunne plastic scheidingswanden zonder plafonds en voorzieningen die in vrijwel alle opzichten onvoldoende zijn. Ze constateren een totaal gebrek aan privacy, 'gevoegd bij de onduidelijkheid over de duur van het verblijf en de onzekerheid over de toekomst leidt dat tot psychische gezondheidsproblemen zoals stress, slapeloosheid en depressie,' schrijven zij aan de staatssecretaris.[321]

---

320 *Kamerstukken II* 2020/21, 19 637, nr. 2684.

321 Brief van Nationale ombudsman en College voor de Rechten van de Mens aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 'Bezoek College voor de Rechten van de Mens en Nationale ombudsman aan noodopvang Heumensoord', 8 november 2021.

Op 14 december 2021 is de nood zo hoog dat het kabinet drie gemeenten en een regio aanwijst waar op korte termijn noodopvanglocaties moeten worden gerealiseerd.[322] Deze aanwijzingen stuiten op protest van gemeenten.[323]

In december 2021 doet VluchtelingenWerk Nederland verslag van de schrijnende situatie in Ter Apel en de slechte leefomstandigheden in de noodopvang.[324] Ter Apel telt tweeduizend bedden en kan de nieuwe asielaanvragen niet verwerken. De evacuatie van vluchtelingen uit Afghanistan zorgt voor een plotselinge toename van het aantal nieuwe aanvragen. Volwassenen en minderjarigen die na hun aanmelding moeten wachten op een beslissing, verblijven in ruimtes die ongeschikt zijn voor opvang. Ze slapen op stoelen, onder luifels of in de openlucht, ongeacht de weersomstandigheden en zonder voldoende sanitaire en medische voorzieningen.

Begin 2022 berichten diverse media over ernstige problemen in aanmeldcentrum Ter Apel. Nieuwe asielzoekers die over land in Nederland arriveren, kunnen alleen daar terecht om zich te laten registreren en hun procedure bij de IND[325] te starten. Op 22 april 2022 schrijft het COA in een brief aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat de kwaliteit van de asielopvang door de ondergrens van leefbaarheid en veiligheid zakt en dat de menselijke maat voor bewoners en medewerkers niet meer gewaarborgd is. Het COA vraagt om een structurele oplossing op korte termijn.[326] Die oproep zal het COA meerdere malen herhalen.

Rondom het aanmeldcentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Ter Apel wordt de situatie onhoudbaar. De nachtopvang in tenten, bedoeld voor kleine groepen mensen die laat in de avond aankomen en daar één nacht verblijven, verandert in een permanente opvanglocatie waar op een gegeven moment meer dan zeshonderd mensen verblijven.[327] Mensen willen niet naar een andere opvang omdat ze bang zijn uit beeld te raken, of om hun plaats te verliezen in de wachtrij.[328]

Rode Kruis komt te hulp

Op 11 mei 2022 arriveert het Rode Kruis in Ter Apel. Samen met VluchtelingenWerk Nederland en UNICEF zorgt de hulporganisatie voor tenten, EHBO, mentale eerste hulp, praktische hulp en zo nodig vervoer naar een overlooplocatie in Friesland. Op 16 juni laat het Rode Kruis in een persbericht weten dat de mensen in de tenten vanaf de vorige avond van het COA geen voedsel, water of ondersteuning meer hebben gekregen, en dat de hulporganisaties zelf moeten zorgen voor primaire levensbehoeften. ‘Dit is een onmenselijke en onhoudbare situatie en op deze manier kan het Rode Kruis geen goede ondersteunende hulp bieden. We willen helpen om mensen in nood te ondersteunen. Maar op deze manier kunnen wij niet werken’, aldus de directeur van het

---

322 *Kamerstukken II* 2021-22, 19 637, nr. 2806.
323 Na Kamervragen blijkt dat de aanwijzingen geen grondslag hebben in Nederlandse wet- en regelgeving.
324 VluchtelingenWerk Nederland, *Quickscan leefomstandigheden noodopvang asielzoekers*, december 2021.
325 De Immigratie- en Naturalisatiedienst beoordeelt de aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden.
326 Brief COA aan staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, d.d. 22 april 2022 betreffende ‘structurele oplossingen nodig’. In de signaalbrief van 16 juni 2022 (Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022) verwijzen Inspectie JenV en IGJ naar deze brief in een voetnoot. Die brief is niet openbaar gemaakt door het COA.
327 Crisismanager. *Rode Kruis over opvangcrisis*, https://crisismanager.nl/rode-kruis-over-opvangcrisis-ter-apel-onacceptabel-maar-we-zijn-nu-beter-voorbereid [laatst geraadpleegd 16 april 2026]
328 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), *Crisis in Ter Apel*, 24 april 2023, https://www.coa.nl/nl/verhaal/crisis-ter-apel [laatst geraadpleegde 16 april 2026].

Nederlandse Rode Kruis.[329] Om de overheid te bewegen haar verantwoordelijkheid te nemen, besluiten de drie hulporganisaties de vijftig tenten binnen een paar dagen van het parkeerterrein bij het aanmeldcentrum te verwijderen.

Inspectiediensten slaan alarm

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) rapporteert tussen 2022 en 2024 regelmatig, en met steeds grotere urgentie, aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Op 16 juni 2022 noemt de inspectie samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) in een 'signaalbrief' de veiligheid van kinderen in de asielopvang 'onder de maat': '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'.[330] De inspectiediensten zien geen verbetering: 'De inzet van extra maatregelen door het kabinet heeft tot dusver (..) niet geleid tot het vinden van oplossingen, maar tot de situatie dat de (..) geldende normen voor opvang en uitplaatsing te veel onder druk staan.'[331]

De inspecties schrijven ook dat de situatie voor kinderen in Ter Apel onder druk staat. In het aanmeldcentrum moeten kinderen in gezinsverband het reguliere registratieproces doorlopen, wat vaak niet lukt op de dag van aanmelding. Kinderen in gezinnen verblijven daarom vaak in de nachtopvang, regelmatig tot wel tien dagen lang.[332]

Normaal gesproken verblijven mensen maximaal tien dagen in Ter Apel. De inspectiediensten signaleren dat asielzoekers, onder wie kinderen in gezinnen en alleenstaande kinderen, op dat moment met regelmaat weken of zelfs maanden in Ter Apel blijven voordat zij naar een opvanglocatie kunnen. Kinderen ontvangen in Ter Apel geen onderwijs. Ook vindt geen medische intake plaats, en het Rijksvaccinatieprogramma wordt pas gestart nadat het aanmeldproces is afgerond. De inspectiediensten melden dat er regelmatig overlast is. 'Er heerst een onrustige sfeer tussen verschillende groepjes minderjarigen. Het overgrote deel dat geen aandacht vraagt, blijft buiten beeld en er is geen goed zicht op de veiligheid van minderjarigen.'[333]

E.3 Activering nationale crisisstructuur

Ondanks de inzet van noodopvang blijft de druk op de opvang onverminderd hoog. Op 17 juni 2022 merkt het kabinet de opvang van asielzoekers aan als een nationale crisis en activeert het de nationale crisisstructuur. Met behulp van besluitvorming en coördinatie op hoog ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau probeert het kabinet de doorstroom in de migratieketen te bevorderen. De veiligheidsregio's gaan akkoord met het realiseren van crisisnoodopvang, een vorm van opvang met voorzieningen van lagere kwaliteit dan noodopvang. Crisisnoodopvang is de soberste vorm van opvang, een basisvoorziening die normaal gesproken wordt ingericht tijdens een ramp of een acute crisis. De veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer, het COA speelt een ondersteunende rol. Crisisnoodopvang wordt doorgaans voor een beperkte periode beschikbaar gesteld.

---

329 Rode Kruis, *Dit kan zo niet langer: geen eten, drinken en slaapplek voor asielzoekers in Ter Apel*, 16 juni 2022, https://www.rodekruis.nl/nieuwsbericht/dit-kan-zo-niet-langer-geen-eten-drinken-en-slaapplek-voor-asielzoekers-in-ter-apel/ [laatst geraadpleegd op 16 april 2026]
330 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022.
331 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022.
332 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022.
333 Inspectie Justitie en veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signaalbrief aan de staatssecretaris: Kinderen in de noodopvang*, 16 juni 2022.

Hoewel alle veiligheidsregio's extra opvangplekken realiseren in de vorm van basisvoorzieningen met beperkte faciliteiten, kan niet worden voorkomen dat in de zomer van 2022, na de tussenkomst van het Rode Kruis in mei van dat jaar (zie hierboven), mensen opnieuw buiten moeten slapen in Ter Apel. Hulporganisatie Artsen zonder Grenzen komt op 25 augustus 2022 voor de eerste keer in haar vijftigjarig bestaan in actie in Nederland. Buiten de poort van Ter Apel is op dat moment acute medische noodhulp nodig om noodgevallen te voorkomen. Meer dan zevenhonderd mensen, onder wie zwangere vrouwen, kinderen en chronisch zieken, slapen al nachten zonder sanitaire voorzieningen op het grasveld tussen het aanmeldcentrum en de provinciale weg.[334] De directeur van Artsen zonder Grenzen vergelijkt de situatie met wat de organisatie eerder aantrof in het Griekse vluchtelingenkamp Moria op Lesbos: 'De omstandigheden waarin deze mensen zich bevinden zijn mensonwaardig.'[335] Het team van Artsen zonder Grenzen blijft uiteindelijk drie weken in Ter Apel. Tot 11 september verleent het team 449 medische en 203 psychologische consulten aan asielzoekers die verblijven buiten de poort van het aanmeld-centrum en in de noodopvang op het terrein.[336] Het COA kwalificeert de noodzaak van die inzet als een 'dieptepunt in de opvang'.[337]

Voornemen tot inzetten ruimtelijk ordeningsinstrumentarium

Het uitblijven van voldoende reguliere opvang leidt ertoe dat het kabinet in augustus 2022 aankondigt een ruimtelijk ordenings-instrumentarium te willen inzetten om opvang te realiseren in een voormalig hotel in Albergen.[338] Met dit dwingende juridisch middel passeert het Rijk de gemeente en verleent het zelf de vergunning voor de realisatie van een opvanglocatie. De voorgenomen inzet van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium stuit op verzet in de gemeente Tubbergen, waar het dorp Albergen deel van uitmaakt. Uiteindelijk is de inzet van het instrumentarium niet nodig omdat de gemeente akkoord gaat met de realisatie van de opvanglocatie.[339] Protesten en rechtszaken omtrent vergunningen zorgen ervoor dat de opvang uiteindelijk pas twee jaar later haar deuren opent.

Rechtszaak over de staat van opvang van asielzoekers

Op 6 oktober 2022 oordeelt de voorzieningenrechter in een kort geding, aangespannen door VluchtelingenWerk Nederland, dat de Staat en het COA per direct de opvang van alle asielzoekers moet verbeteren.[340] De Staat en het COA gaan in hoger beroep, onder meer vanwege de onhaalbaarheid van de door de rechter gestelde termijnen. Het Gerechtshof Den Haag is het eens met VluchtelingenWerk Nederland en de rechter. De opvang voldoet op essentiële punten niet aan de wettelijke normen, maar het Hof laat het feit dat de Staat en het COA er alles aan doen om de problemen op te lossen zwaarder wegen. Het accepteert ook dat het niet mogelijk is om op korte termijn de opvang van alle asielzoekers te verbeteren, zoals VluchtelingenWerk Nederland wil.

---

334 Schatting COA, Bron: NOS, *COA: vannacht weer minstens 700 buitenslapers in Ter Apel*, 25 augustus 2022, https://nos.nl/artikel/2441948-coa-vannacht-weer-minstens-700-buitenslapers-in-ter-apel [laatst geraadpleegd 27 augustus 2025].
335 NOS, *Artsen zonder grenzen naar Ter Apel, waar opnieuw 700 mensen buiten sliepen*, https://nos.nl/artikel/2441954-artsen-zonder-grenzen-naar-ter-apel-waar-opnieuw-700-mensen-buiten-sliepen [laatst geraadpleegd 28 augustus 2025].
336 Artsen zonder Grenzen, *Ter Apel: teams stoppen hulp na afname patiënten*, https://www.artsenzondergrenzen.nl/nieuws/medische-hulp-ter-apel-gestopt/ [laatst geraadpleegd 27 augustus 2025].
337 COA, *Crisis in Ter Apel*, https://www.coa.nl/nl/verhaal/crisis-ter-apel [laatst geraadpleegd 27 augustus 2025].
338 *Kamerstukken II* 2021-22, 19 637, nr. 2950.
339 *Handelingen II* 2023-24, 189, p1.
340 Rechtbank Den Haag, *Vonnis in kort geding*, 6 oktober 2022. ECLI_NL_RBDHA_2022_10210.

Het Haagse Gerechtshof oordeelt wel dat de Staat zichzelf in de positie heeft gebracht waarin het bieden van goede opvang nu niet mogelijk is; de Staat heeft in de jaren na 2016 de aanwezige opvangcapaciteit afgebouwd.[341]

Inspectiediensten maken zich onverminderd grote zorgen

Begin 2023 is de situatie in Ter Apel volgens het COA genormaliseerd.[342] Het COA beschikt inmiddels over veel meer locaties voor tijdelijke opvang dan in 2022 en in de winter arriveren minder asielzoekers. Maar een structurele oplossing is er niet, constateren inspectiediensten, en ondanks alle inspanningen van het COA blijft er een tekort aan opvang. Op 19 april 2023 stuurt de Inspectie Justitie en Veiligheid een brief naar de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV), ditmaal over de situatie van kinderen in gezinnen en alleenstaande kinderen in de asielopvang. Ook de Inspectie voor het Onderwijs, de IGJ en de Nederlandse Arbeidsinspectie ondertekenen de brief. De vier inspectiediensten maken zich onverminderd grote zorgen over het welzijn, de toegang tot zorg en onderwijs en de veiligheid van kinderen in de opvang, in het bijzonder in de noodopvang- en de crisisnoodopvanglocaties. 'De kwaliteitsstandaarden zijn voor de duur van de crisis in de asielopvang tijdelijk losgelaten, maar door het voortduren van de crisis worden ze voor onbepaalde termijn niet gehandhaafd. Het is niet verantwoord kinderen voor lange termijn aan ondermaatse kwaliteitsstandaarden bloot te stellen.'[343]

E.4 Van crisisnoodopvang naar tijdelijke gemeentelijke opvang

Na de activering van de nationale crisisstructuur in juli 2022 en de eerste inzet van crisisnoodopvang beoogt het kabinet die zo snel mogelijk weer af te bouwen. Het doel is om de crisisnoodopvang om te zetten in noodopvang die voldoet aan alle kwaliteitseisen die het COA aan noodopvang stelt. Ondanks de inzet van het kabinet om tegelijkertijd met de de-activering van de nationale crisisstructuur de bestaande crisisnoodopvang om te zetten in noodopvang, lukt dit niet. De veiligheidsregio's trekken zich formeel terug per 1 juli 2023. Zij dragen de exploitatie van de crisisnoodopvanglocaties over aan gemeenten, waardoor de resterende crisisnoodopvang verandert in tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO).

Gemeente Westerwolde stapt naar de rechter

Voor Groningen, de provincie waar het dorp Ter Apel in de gemeente Westerwolde ligt, is begin 2024 de maat vol. De Commissaris van de Koning en de burgemeesters van de Groningse gemeenten sturen op 8 januari een brief aan de demissionaire minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, waarin ze kritiek uiten op andere provincies en gemeenten. 'Er is geen sprake van overmacht, maar van pure onwil. Een te groot deel van het land kijkt vooral toe en wendt het hoofd af. De opvang voldoet niet aan eisen van hygiëne, is fysiek en sociaal onveilig en voldoet niet aan basale eisen van bed, bad en brood. Dit geldt in het bijzonder voor het aantal asielzoekers waaraan boven de maximale capaciteit opvang wordt geboden. Wij vinden het onbegrijpelijk en onacceptabel dat dit in ons land kan gebeuren.'[344]

---

341 Gerechtshof Den Haag, *Uitspraak in hoger beroep*, 20 december 2022. ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.
342 COA, *Crisis in Ter Apel,* 24 april 2023 https://www.coa.nl/nl/verhaal/crisis-ter-apel [laatst geraadpleegd 27 augustus 2025].
343 Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie, *Brief 'Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang'*, 19 april 2023
344 Brief Commissaris van de Koningin en burgemeesters Groningen, 8 januari 2024, 'Steun aan gemeente Westerwolde'.

De brief is een opmaat voor het kort geding dat de gemeente Westerwolde heeft aangespannen tegen het COA, en dat twee dagen later dient. De gemeente eist een dwangsom voor iedere nacht dat er meer dan tweeduizend asielzoekers in Ter Apel zijn. De rechter geeft Westerwolde gelijk. In 2010 hebben het COA en de gemeente afgesproken dat er maximaal tweeduizend asielzoekers in Ter Apel zouden mogen verblijven. Dat het COA er niet in slaagt om elders afspraken voor opvanglocaties te maken, is volgens de rechtbank geen reden zich niet aan de afspraken met Westerwolde te houden. Het COA krijgt vier weken de tijd om het aantal asielzoekers terug te brengen naar het afgesproken aantal. Lukt dat niet, dan moet het de gemeente een dwangsom van 15.000 euro per dag betalen met een maximum van 1,5 miljoen euro. Het maximumbedrag wordt op 11 juni bereikt; het COA ziet geen mogelijkheid om aan de eis te voldoen.

E.5 Inwerkingtreding van de Spreidingswet

Sinds de inzet van de eerste noodopvang in augustus 2021 blijft het kabinet permanent op zoek naar nieuwe opvanglocaties. Gedurende deze periode wordt de roep om structurele oplossingen steeds luider. In het voorjaar van 2022 start de staatssecretaris met een verkenning van een juridisch instrumentarium om gemeenten een wettelijke taak te geven in het beschikbaar stellen van opvanglocaties. Op 1 februari 2024 wordt de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen van kracht, ook wel de Spreidingswet genoemd.

In april 2024 is in opdracht van de Landelijke Regietafel de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen geactualiseerd.[345] Aanleiding hiervoor was het (gedeeltelijk) uitblijven van realisatie van een aantal uitgangspunten uit de Uitvoeringsagenda en ontwikkelingen als de aanhoudende druk op het organiseren van asielopvang, opvang voor ontheemden uit Oekraïne, doorlooptijden bij de IND en de invoering van de Spreidingswet.[346]

Op 28 mei 2024 schrijft de demissionair staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat de verwachte groei van het aantal minderjarige asielzoekers ten opzichte van 2023 in 2024 zal doorzetten.[347] 'Door gebrek aan opvangplekken worden veel alleenstaande minderjarige vluchtelingen in hotels opgevangen, terwijl dergelijke locaties onvoldoende geschikt zijn voor de opvang van minderjarigen' schrijft hij. Een uitweg ziet hij niet. 'Tot het moment dat er voldoende, structurele opvangplekken voor hen zijn, zet het COA de reeds ingezette maatregelen voort.'

E.6 Oprichting Ministerie van Asiel en Migratie

Op 2 juli 2024 treedt een nieuw kabinet aan. Met de installatie van het kabinet-Schoof (PVV, VVD, BBB en NSC) wordt een nieuw ministerie opgezet: het Ministerie van Asiel en Migratie (A&M). In plaats van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is vanaf dat moment de minister van A&M eindverantwoordelijk voor de asielopvang. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet is een aantal voornemens over de asielopvang opgenomen, waaronder de plannen om de Spreidingswet in te trekken en de opvang te versoberen.[348]

---

345 Landelijke Regietafel, *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen*, 3 april 2024.
346 Ministerie Justitie en Veiligheid, *Nota - Actualisering Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, Kwaliteitskader gemeentelijke opvang en Beleidsregel Verdeelbesluit*, 17 mei 2024.
347 *Kamerstukken II* 2023-24, 27 062, nr. 139.
348 Rijksoverheid, *Regeerprogramma – uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, september 2024.

Ondertussen blijft de problematiek rondom de noodopvang bestaan. Verschillende kinderrechtenorganisaties trekken aan de bel over het groeiende aantal kinderen in de noodopvang.[349]

Het ministerie van A&M maakt in november 2024 in de begroting zijn voornemen bekend om vanaf 2027 flink te bezuinigen op asielopvang. In de Voorjaarsnota van april 2025 worden er voor 2025 en 2026 wel extra middelen aan het COA toegekend, maar stabiele financiering blijft uit.[350] Het COA geeft aan dat het door het uitblijven van stabiele financiering bij schommelingen in de bezetting opvanglocaties moet sluiten en later weer moet heropenen, waardoor noodopvang noodzakelijk blijft.[351]

In april 2025 biedt het kabinet de Contourennota intrekking Spreidingswet ter consultatie aan, waarin het kabinet beschrijft hoe het de asielopvang wil organiseren zonder wettelijke taak voor gemeenten.[352] Dit is een eerste stap in het voornemen van het kabinet om de Spreidingswet in te trekken.

Binnen het kabinet is sprake van onenigheid over strengere asielmaatregelen. Als gevolg hiervan trekt de PVV zich op 3 juni 2025 terug en biedt minister-president Schoof het ontslag van het kabinet aan de koning aan.

Deadline realisatie plekken voor Spreidingswet

Op 1 juli 2025 moeten gemeenten volgens de Spreidingswet de aangewezen opvangplekken gerealiseerd hebben. Op deze datum voldoet circa driekwart van de gemeenten (deels) aan deze opgave. 74.500 van de 101.500 plekken uit het verdeelbesluit van de minister zijn op dat moment gerealiseerd. Wel betreft ongeveer de helft van de opvangplekken nog bedden in de noodopvang.[353]

Inspectiediensten: situatie kinderen onveranderd zorgelijk

Op 17 juli 2025 stuurt de Inspectie van Justitie en Veiligheid opnieuw een brief aan het ministerie van A&M. Ook deze brief wordt mede ondertekend door de IGJ en de Inspectie van het Onderwijs. De inspectiediensten wijzen erop dat zij samen met maatschappelijke organisaties al lange tijd aandacht vragen voor de zorgelijke situatie waarin veel kinderen in de noodopvang verblijven. Zij constateren dat 'ondanks een aantal verbeteringen en de variatie in kwaliteit van noodopvanglocaties – de veiligheid en het welzijn van kinderen in de noodopvang nog steeds onvoldoende zijn gewaarborgd.' Ook hebben ze 'zorgen dat tot dusver genomen maatregelen onvoldoende waarborgen dat de afhankelijkheid van noodopvang wordt afgebouwd.'[354]

---

349 Kinderrechtencollectief, *65% meer kinderen in noodopvang is onacceptabel*, 22 oktober 2024, https://www.kinderrechten.nl/kinderrechtencollectief-65-meer-kinderen-in-noodopvang-is-onacceptabel/ [laatst geraadpleegd 16 april 2026].
350 *Kamerstukken II* 2024-25, 36 725, nr.1 – Voorjaarsnota 2025.
351 COA, *Voorjaarsnota: Kabinet blijft kostbare pleisters plakken*, 18 april 2025, https://www.coa.nl/nl/nieuws/voorjaarsnota-kabinet-blijft-kostbare-pleisters-plakken [laatst geraadpleegd 16 april 2026].
352 Ministerie van Asiel en Migratie, *Contourennota intrekking Spreidingswet*, 14 april 2025.
353 COA, *Betere spreiding en meer gemeenten met opvang dankzij Spreidingswet*, Geplaatst op 1 juli 2025 en aangepast op 17 juli 2025, https://www.coa.nl/nl/nieuws/betere-spreiding-en-meer-gemeenten-met-opvang-dankzij-de-spreidingswet [laatst geraadpleegd op 16 april 2026].
354 Inspectie van Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, *Brief 'Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk'*, 17 juli 2025.

BIJLAGE F

Methodologische verantwoording kwantitatieve data

Naast informatie verkregen via kwalitatieve methodes, zoals interviews en photovoice-workshops, hebben we in dit onderzoek aanvullend gebruik gemaakt van kwantitatieve data om de leefomstandigheden van kinderen in de noodopvang in kaart te brengen. Via het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zijn registratiedata verkregen over het aantal opvanglocaties, het aantal kinderen in gezinsverband en alleenstaande kinderen (amv) in de noodopvang, de verblijfsduur van kinderen in de noodopvang en de verhuisbewegingen van kinderen. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft data verschaft over het aantal incidenten dat plaatsvindt op opvanglocaties waar kinderen wonen. Daarnaast hebben we de data opgevraagd die ten grondslag ligt aan de inventarisatie van leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen in gezinsverband en alleenstaande kinderen in de asielopvang van het COA.[355]

F.1 Registratie bewoners en locaties COA

Het COA heeft verschillende type data aangeleverd. Om figuren te maken van het aantal kinderen in de noodopvang, het aantal noodopvanglocaties en de openingsduur van noodopvang-locaties, hebben we gebruik gemaakt van de maandelijkse locatielijsten van het COA. De locatielijsten bevatten informatie over zowel het type locatie als de bezetting. We hebben de maandelijkse locatielijsten meegenomen van de periode september 2021 tot juli 2025, onze onderzoeksperiode. Vanwege onze focus op kinderen hebben we alleen locaties meegenomen waar tenminste op één moment kinderen hebben gewoond.

Om de verblijfsduur in de opvang en het aantal verhuizingen te berekenen, hebben we van het COA informatie ontvangen over de verhuisbewegingen van kinderen in gezinnen en alleenstaande

355 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474. Zie ook COA, *Infographic - Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA*, september 2025.

kinderen. Bij het analyseren van deze gegevens hebben we ook enkel kinderen meegenomen die minderjarig waren toen zij voor het eerst door het COA werden opgevangen. Het kan voorkomen dat kinderen gedurende hun verblijf bij het COA achttien worden. Deze groep is alsnog meegenomen in de analyses.

In de data waren enkele onregelmatigheden te zien, waardoor we enkele stappen hebben moeten zetten om de data op te schonen. Zo stonden in de locatielijsten soms meerdere modaliteiten op één adres geregistreerd. Indien dat het geval was, is deze locatie als één locatie behandeld. Uitzondering hierop zijn locaties waar verschillende type opvang (reguliere opvang, noodopvang en TGO) of verschillende doelgroepen (kinderen in gezinnen of amv) werden opgevangen. Deze locaties hebben we als aparte locaties behandeld. In enkele gevallen kwam het voor dat een locatie geregistreerd was als twee verschillende locaties vanwege een toevoeging of een huisnummer dat net iets verschilde. Wanneer de straatnaam hetzelfde was, hebben wij ervoor gekozen deze locatie als één locatie te behandelen. In de data stonden ook enkele locaties geregistreerd waarvan bepaalde gegevens ontbraken, zoals adresgegevens. Wanneer dit het geval was, hebben we deze locaties niet meegenomen in de analyses. Deze onregelmatigheden in de COA-registratie laten zien dat de data niet volledig nauwkeurig zijn. Daarom is het van belang dat de resultaten uit de analyses met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Aantal kinderen in gezin en alleenstaande kinderen (amv) in de noodopvang

Om een overzicht in de tijd te krijgen van het aantal minderjarigen in de noodopvang, hebben we op basis van de locatielijsten berekend hoeveel personen onder de achttien jaar staan geregistreerd als bewoner op reguliere COA-locaties, noodopvanglocaties en TGO-locaties voor elke eerste dag van de maand in de periode september 2021 tot juli 2025. Reguliere locaties, noodopvanglocaties en tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties (TGO) werden van elkaar onderscheiden op basis van de indeling die het COA hanteert. Onder TGO-locaties vallen ook crisisnoodopvanglocaties.[356] Onder reguliere locaties verstaan we alle overige locaties die het COA niet definieert als noodopvang of tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO). Alleenstaande kinderen (amv) en kinderen in gezinnen worden op aparte (nood)opvanglocaties opgevangen. Daarom maken we een onderscheid tussen noodopvang waar alleenstaande kinderen worden opgevangen en noodopvanglocaties waar kinderen in gezinnen worden opgevangen.

In figuur 3 is per maand het aantal minderjarigen in de COA-noodopvang weergegeven, het aantal minderjarigen dat op een crisisnoodopvang of TGO-locatie verblijft en het aantal minderjarigen dat op een amv-locatie woont die beheerd wordt door het COA. Deze drie categorieën tellen samen op tot het totaal aantal kinderen in de noodopvang. Dit aantal kinderen in de noodopvang is opgeteld bij het aantal kinderen dat op reguliere COA-locaties woont – zowel locaties waar kinderen in gezinnen verblijven als reguliere amv-locaties – om tot het totale aantal kinderen in de asielopvang te komen.

356 In 2022 werd Veiligheidsregio's en gemeenten gevraagd het COA te helpen met het realiseren van tijdelijke noodopvanglocaties, zogenoemde crisisnoodopvanglocaties (CNO). Na een jaar trekken de Veiligheidsregio's zich terug en wordt een deel van de door gemeenten opgezette CNO omgezet naar tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO).

Aantal noodopvanglocaties

Het aantal noodopvanglocaties per maand, zoals weergegeven in figuur 5, is gebaseerd op de maandelijkse locatielijsten van het COA. Deze locatielijsten bevatten van elke locatie informatie over verschillende kenmerken zoals de modaliteit[357], het soort locatie (regulier, noodopvang of TGO), het adres, de bezetting en de openings- en sluitingsdatum van de locatie. Deze informatie is vastgesteld op de eerste dag van elke maand. Voor de periode van september 2021 tot juli 2025 is voor elke maand gekeken hoeveel locaties staan geregistreerd als reguliere locatie, hoeveel locaties als noodopvang en hoeveel als TGO.

Openingsduur noodopvanglocaties

In figuur 6 wordt de openingsduur van de verschillende nood-opvanglocaties weergegeven. Om de openingsduur van een opvanglocatie te bepalen, is opnieuw gebruik gemaakt van de maandelijkse locatielijsten van het COA. Aan de hand van de openings- en sluitingsdatum is bepaald hoeveel dagen een locatie open is (geweest). Het aantal dagen dat een locatie open is geweest is omgezet naar het aantal maanden (gedeeld door 12) en teruggebracht naar vijf categorieën: 3 maanden of minder (minder dan 92 dagen), 3 tot 6 maanden (meer dan 91 en minder dan 183 dagen), 6 tot 12 maanden (meer dan 182 en minder dan 366 dagen), 1 tot 2 jaar (meer dan 365 en minder dan 731 dagen) en 2 jaar of meer (meer dan 730 dagen). Voor locaties die gedurende de onderzoeksperiode zijn gesloten, is de openingsduur berekend aan de hand van het verschil tussen de laatste datum dat deze locatie open was en de eerste dag dat deze locatie in gebruik is genomen. Voor locaties die nog in gebruik waren op 1 juli 2025 is de geplande sluitingsdatum gebruikt. Kanttekening hierbij is dat de openingsduur van dergelijke locaties eventueel nog kan worden verlengd.

Voor sommige locaties (59 noodopvanglocaties in totaal) ontbraken enkele maanden in de registratie. De korte onder-brekingen in de data lijken te wijzen op gebrekkige registratie, terwijl enkele langere onderbrekingen duiden op een locatie die open was, vervolgens werd gesloten en daarna weer opnieuw geopend. Omdat voor ons niet duidelijk was wanneer er sprake is van een sluiting en heropening en wanneer er sprake is van een gebrekkige registratie, is ervoor gekozen om deze 59 locaties niet mee te nemen bij het maken van figuur 6.[358]

Verblijftijd in de noodopvang

In tabel 1 wordt de verblijftijd in de noodopvang weergegeven van zowel kinderen in gezinnen als alleenstaande kinderen. Voor elk individu dat minderjarig was op het moment dat het voor het eerst door het COA werd opgevangen, is berekend hoeveel dagen dat kind in totaal in de noodopvang heeft verbleven. Dit is met terugwerkende kracht berekend, gerekend vanaf de datum waarop de opvangovereenkomst met het COA is beëindigd, voor kinderen die in 2022, 2023, 2024 en de eerste zes maanden van 2025 de (nood)opvang hebben verlaten. Ook voor degenen die op 1 juli 2025 in de opvang woonden, is berekend hoeveel dagen zij al in de noodopvang hebben verbleven, waarbij moet worden opgemerkt dat deze groep de opvang nog niet heeft verlaten en het aantal dagen in de noodopvang dus nog kan toenemen. Het

---

357 Het COA kent verschillende opvangmodaliteiten, zoals de centrale ontvangstlocatie (col), de procesopvanglcoatie (pol) en het asielzoekerscentrum (azc). Voor meer informatie, zie: COA, *Opvanglocaties tijdens de asielprocedure*, https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure [laatst geraadpleegd op 25 maart 2026].

358 De Onderzoeksraad heeft ook een analyse uitgevoerd waarin een onderbreking in de data van meer dan drie maanden werd beschouwd als een sluiting gevolgd door een heropening, en de onderbrekingen van drie maanden of minder werd beschouwd als een registratiefout. Deze analyse liet geen ander beeld zien (behalve hogere aantallen opvanglocaties).

aantal dagen dat iemand in de noodopvang heeft verbleven, is omgezet naar het aantal maanden (gedeeld door 12) en vervolgens gereduceerd tot zes categorieën: 1 maand of minder (minder dan 31 dagen), 1 tot 3 maanden (meer dan 30 en minder dan 92 dagen), 3 tot 6 maanden (meer dan 91 en minder dan 183 dagen), 6 tot 12 maanden (meer dan 182 en minder dan 366 dagen), 1 tot 2 jaar (meer dan 365 en minder dan 731 dagen) en 2 jaar of meer (meer dan 730 dagen).

Een kleine groep minderjarigen in de dataset werd door het COA geregistreerd als indiener van een vervolgaanvraag (VVA). Omdat voor deze groep niet helemaal duidelijk was of zij als kind in een gezin of als amv zijn ingestroomd bij het COA, is besloten deze kleine groep (12 personen) buiten beschouwing te laten. De groep indieners van een vervolgaanvraag waarvan we konden achterhalen dat zij als kind in gezin zijn ingestroomd (37 personen in totaal) is wel meegenomen in de analyses.

Verhuizingen

In tabel 2 wordt weergegeven hoe vaak kinderen in gezinnen en amv die in de noodopvang hebben gezeten zijn verhuisd in de tijd dat zij bij het COA verbleven. Wanneer iemand minderjarig was toen diegene voor het eerst bij het COA terecht kwam, is deze persoon meegenomen in deze analyses. Daarnaast zijn alleen kinderen en amv meegenomen in deze analyse die op tenminste één moment gedurende hun verblijf bij het COA op een noodopvang- of TGO-locatie hebben gewoond.

Het aantal verhuizingen dat een kind in gezin of alleenstaand kind heeft meemaakt is met terugwerkende kracht berekend. Dit betekent dat op het moment dat de opvangovereenkomst van een persoon wordt beëindigd, kan worden berekend hoe vaak die persoon is verhuisd gedurende diens verblijf bij het COA. Omdat we de bevindingen voor zowel kinderen in gezinnen als alleenstaande kinderen gesplitst naar het jaar van uitstroom uit de asielopvang rapporteren, beperken we ons enkel tot volledige jaren (2022, 2023 en 2024). Een verhuisbeweging is een verhuizing van een oude naar een nieuwe opvanglocatie. Als de postcode van deze twee locaties verschilt, interpreteren we dit als een verhuizing. Elk type verhuizing dat een kind meemaakt valt hieronder, ongeacht de duur van het verblijf op de oude opvanglocatie of de aard van de verhuizing (of het bijvoorbeeld een verhuizing is die plaatsvindt vanwege de procedure of dat het een verhuizing betreft omdat een locatie gaat sluiten). Een verhuizing waardoor iemand de asielopvang verlaat, wordt niet meegeteld.

F.2 Incidenten en misdrijvenregistratie

Om zicht te krijgen op de sociale context van een noodopvang-locatie, rapporteren we in paragraaf 3.2.3 over verschillende incidenten die plaatsvinden op locaties waar minderjarigen wonen. Via het WODC hebben we informatie verkregen over het aantal incidenten dat plaatsvindt op de verschillende type opvanglocaties. Het COA registreert incidenten die plaatsvinden op de verschillende COA-locaties.[359] Het WODC heeft de gegevens uit deze incidentenregistratie verwerkt en gekoppeld aan verschillende additionele databronnen met, bijvoorbeeld, informatie afkomstig van het COA over het aantal mensen dat op een opvanglocatie woont.

359 Incidenten die niet plaatsvinden op opvanglocaties, maar wel betrekking hebben op opgevangen bewoners worden door het COA ook geregistreerd, zoals incidenten op school, net buiten het locatieterrein of in het centrum van de stad. Deze incidenten zijn niet meegenomen in de in dit rapport gepresenteerde data.

Ten behoeve van dit onderzoek is door het WODC data geleverd over incidenten die plaatsvinden op locaties waar minderjarigen verblijven tussen 2022 en 2024[360]. Locaties waar geen enkele minderjarige verblijft, zijn buiten beschouwing gelaten. Opnieuw hebben we een onderscheid gemaakt tussen reguliere locaties en noodopvanglocaties volgens de indeling van het COA. Omdat veel TGO-locaties slechts beperkt toegang hebben tot de registratiesystemen waarin het COA incidenten registreert, hebben we ervoor gekozen TGO-locaties niet mee te nemen in de analyses. Ook hebben we bij deze analyses een strengere selectie gemaakt dan bij de analyses op basis van de COA-registratie op de reguliere locaties, omdat op bepaalde locaties specifieke doelgroepen worden opgevangen of strenger toezicht plaatsvindt, wat van invloed is op het aantal geregistreerde incidenten. Opvanglocaties voor extra toezicht of voor terugkeer, zoals procesbeschikbaarheidslocaties (pbl), handhaving- en toezichtlocaties (htl), vrijheidsbeperkende locaties (vbl) en gezinslocaties, zijn daarom niet meegenomen in de analyses. Hetzelfde geldt voor B8-locaties voor slachtoffers van mensenhandel, waarover geen data beschikbaar was.

Agressie- en geweldsincidenten

In de incidentenregistratie van het COA staan agressie- en geweldsincidenten geregistreerd die plaatsvinden op een opvanglocatie. We kijken naar de categorieën agressie en geweld tegen personen fysiek (zoals slaan, schoppen of trappen), agressie en geweld tegen personen verbaal (zoals schelden of dreigen met woorden) en agressie en geweld tegen personen non-verbaal (zoals een agressieve houding of gebaren). Het totaal aantal agressie- en geweldsincidenten is de optelsom van deze drie categorieën. Dit totale aantal betreft het aantal incidenten dat plaatsvindt op een opvanglocatie, niet het aantal (unieke) betrokkenen.

Vervolgens hebben we een splitsing gemaakt tussen het aantal incidenten dat per jaar is geregistreerd op reguliere opvanglocaties waar kinderen wonen, en op noodopvanglocaties waar kinderen wonen. Hetzelfde hebben we gedaan voor reguliere amv-locaties en amv-noodopvanglocaties. Deze absolute aantallen geregistreerde agressie- en geweldsincidenten per type locatie hebben we afgezet tegen de gemiddelde bezetting[361] van deze typen locaties per jaar. Deze gemiddelde bezetting per jaar geeft een indicatie van het gemiddeld aantal personen dat per jaar op een type opvanglocatie verblijft. Het relatieve aantal incidenten in de opvang, zoals gerapporteerd in figuur 26 en 27, is berekend door het totale aantal incidenten te delen door deze gemiddelde bezetting. Om de data gemakkelijker te kunnen interpreteren, is dit relatieve aantal incidenten vermenigvuldigd met 100.

In de figuren en data die we presenteren in hoofdstuk 3.2.3 zijn de centrale ontvangstlocaties Ter Apel en Budel buiten beschouwing gelaten. Deze locaties omvatten verschillende modaliteiten,

---

360 Deze periode wijkt enigszins af van onze onderzoeksperiode die loopt van september 2021 tot juli 2025. Data over 2025 was nog niet beschikbaar ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek. We hebben ervoor gekozen om de data van september 2021 tot december 2021 buiten beeld te laten, omdat deze periode slechts de laatste vier maanden van het jaar betreft en daardoor lastig te vergelijken is met de andere, hele jaren.

361 De gemiddelde bezetting per locatie is aangeleverd door het WODC. Deze wordt als volgt berekend: 'Voor het berekenen van de gemiddelde bezetting zijn de door het COA geleverde in- en uitstroomdatums gebruikt. Aan de hand van deze datums kon per opvangvorm geteld worden welke v-nummers (uniek identificatienummer dat het COA gebruikt voor elke bewoner, red.) op welke dag aanwezig waren. Uit deze dagelijkse bezetting is het gemiddelde per jaar berekend door de bezetting van alle dagen op te tellen en te delen door het aantal dagen in dat jaar. De gemiddelde bezetting geeft een indicatie van hoeveel mensen zich in (welk type) opvangvormen bevonden gedurende het jaar. Dit geeft ook een indicatie van hoelang personen op een locatie verblijven. De methodiek maakt piekmomenten binnen een jaar niet meer zichtbaar.' (Citaat uit Noyon, Barsegyan, Vink & Pluymaekers, *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024*, 30 juni 2025.)

bijvoorbeeld ook locaties voor mensen die overlastgevend gedrag vertonen zoals een procesbeschikbaarheidslocatie. Het is lastig om een strikte scheiding te maken tussen de geregistreerde incidenten per modaliteit en de sociale leefomgeving van een kind. Wanneer we Ter Apel en Budel wel meenemen in onze analyses, zien we dat de verschillen tussen reguliere locaties en noodopvanglocaties in het aantal geregistreerde incidenten standhouden, hoewel deze verschillen iets minder groot zijn voor kinderen in gezinnen. Data met betrekking tot incidenten in de amv-opvang zijn nagenoeg vergelijkbaar.

Zelfbeschadigend gedrag, waaronder zelfverwonding en suïcidaal gedrag

In paragraaf 3.2.3 rapporteren we cijfers over het aantal geregistreerde meldingen van 'verbale suïcidedreiging' en 'zelfdestructieve acties' onder alleenstaande kinderen die in de noodopvang verblijven. 'Zelfdestructieve acties' wordt in de incidentenregistratie gebruikt als een containerterm voor incidenten waarbij sprake is van zelfverwonding, -verbranding, honger- en/of dorststakingen en suïcidepogingen (zonder dodelijke afloop).[362] Suïcides worden niet door het COA zelf geregistreerd, maar door de GGD en zijn daarom niet meegenomen in de data opgevraagd bij het WODC. Deze cijfers zijn direct aangeleverd door het WODC. De Onderzoeksraad heeft zelf geen analyses uitgevoerd op deze data. In tegenstelling tot de data gerapporteerd in de overzichten van het WODC[363], worden in de analyses van de Onderzoeksraad honger- en/of dorststakingen niet meegenomen in de categorie 'zelfdestructieve acties'.

Slotopmerking: Het WODC heeft in reactie op het conceptrapport aangegeven dat het dankzij een nieuw rapportagesysteem van het COA in 2026 completere gegevens ontvangt over de bezetting en (daarmee) incidenten op opvanglocaties. Op basis van de nieuwe data constateerde het WODC dat er een random onderrapportage was van zowel het aantal mensen dat op COA-locaties verbleef als het aantal betrokkenen bij incidenten. Naar aanleiding van de inzagereactie zijn de herziene data opgevraagd bij het WODC en in het rapport opgenomen. Bijkomstigheid is dat er nu ook data over heel het jaar 2025 beschikbaar was.

F.3 Enquête leef- en verblijfsomstandigheden

In het voorjaar van 2025 heeft het COA een enquête uitgezet onder de locatiemanagers van alle locaties die door het COA worden beheerd, om zicht te krijgen op de leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen.[364] Aangezien TGO-locaties niet door het COA worden beheerd, zijn deze locaties niet meegenomen in de inventarisatie. In de vragenlijst werd getoetst of locaties aan verschillende criteria voldeden, zowel wat betreft wettelijke verplichtingen waaraan het COA moet voldoen als wat betreft kwaliteitsstandaarden waarvan het COA graag ziet dat locaties daaraan voldoen. De vragenlijst is uitgezet tussen 16 april 2025 en 16 mei 2025. De locatiemanagers van alle 222 locaties waar kinderen verbleven, hebben de vragenlijst ingevuld.

Het COA heeft in deze vragenlijst gevraagd of er kinderen op de locatie woonden ten tijde van de dataverzameling. Echter

362 Het COA definieerde in 2015 'zelfdestructieve acties' als 'feitelijke actie van een COA-bewoner waarbij hij of zij zichzelf op een destructieve manier iets heeft aangedaan. Voorbeelden hiervan zijn honger- en dorststakingen, het innemen van een grote hoeveelheid pillen, automutilatie en ophanging zonder dodelijke afloop.' (Bron: COA, *Geregistreerde COA en Politie meldingen op en rondom COA opvanglocaties*, 2015. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-672482.pdf [laatst geraadpleegd op 30 juni 2026]).

363 Zie bijvoorbeeld: Noyon, Barsegyan, Vink & Pluymaekers, *Incidenten en misdrijven door bewoners van COA- en tgo-locaties 2017-2024*, 30 juni 2025; Noyon, Barsegyan, Vink & Pluymaekers, *Incidenten en misdrijven onder bewoners van COA- en gemeentelijke opvanglocaties 2019-2025*, 2 juli 2026.

364 *Kamerstukken II* 2025-26, 19 637, nr. 3474. Zie ook COA, *Infographic - Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande kinderen (amv) in de asielopvang van het COA*, september 2025.

is niet gevraagd hoeveel kinderen op de locatie woonden. Om hier zicht op te krijgen, hebben we de informatie uit de enquête gekoppeld aan de locatielijst van 1 mei 2025 (middenpunt van de dataverzamelingsperiode) die we van het COA hebben ontvangen (zie hierboven). Hierdoor konden we ook inzicht geven over hoeveel kinderen leefden op locaties met specifieke kenmerken.

In de gepubliceerde inventarisatie van het COA worden percentages weergegeven van het aantal locaties dat bevestigend scoort op de tien verschillende criteria die zijn onderzocht. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen locatiesoorten (noodopvang en azc[365]) en tussen de doelgroepen (alleenstaande kinderen en kinderen in gezinnen). Vanwege de specifieke focus op noodopvang in dit onderzoek analyseren wij enkel de locaties die worden aangeduid als noodopvang, waarbij we een onderscheid maken tussen kinderen in gezinnen die worden opgevangen op noodopvanglocaties (78 locaties) en alleenstaande kinderen die worden opgevangen op amv-noodopvanglocaties (36 locaties).

In ons rapport blijven we zo dicht mogelijk bij de originele vraagstelling die door het COA is gehanteerd in de enquête. Slechts op een paar punten waarover we rapporteren was er sprake van ontbrekende scores. Indien dit het geval was, is uitgelegd wat we hiermee hebben gedaan.

Huisvesting

In paragraaf 3.2.1 rapporteren we in hoeverre voorlichting over de *brand-, verkeers- en zwemveiligheid* is gegeven op locaties. Het COA definieert voorlichting in zijn inventarisatie breder dan bovengenoemde aspecten. Wij analyseren daarom enkel de vragen 'Kinderen ontvangen altijd voorlichting over brandveiligheid', 'Kinderen ontvangen altijd voorlichting over verkeersveiligheid', en 'Kinderen ontvangen altijd voorlichting over zwemveiligheid'. We hebben per locatie een somscore berekend, waaruit naar voren komt op hoeveel van deze aspecten kinderen voorlichting krijgen.

Ook is locatiemanagers gevraagd of op de locatie een *afgesloten ruimte* is waar gezinnen samen (zouden) kunnen overnachten. De toelichting die hierop werd gegeven in de enquête was dat met een afgesloten ruimte een ruimte bedoeld wordt met muren/ stevige wandjes (geen zeil), een deur waarmee de ruimte kan worden afgesloten en een hard plafond (geen open gat of zeil). In paragraaf 3.2.1 rapporteren we op hoeveel locaties de locatiemanager aangaf dat dit niet het geval was en hoeveel kinderen dit betreft.

Daarnaast rapporteert het COA in zijn inventarisatie informatie over de speelmogelijkheden op een locatie. Wij hebben ons in ons onderzoek specifiek gericht op de aanwezigheid van een *binnenruimte* en een *buitenruimte* waar kinderen kunnen spelen. De binnenruimte waar kinderen kunnen spelen mag een ruimte zijn die voor meerdere doelgroepen ingezet kan worden. De buitenruimte betreft ruimte op de locatie of in de nabije omgeving waar kinderen kunnen spelen. Ook deze ruimte mag voor meerdere doelgroepen ingezet worden.

Kookfaciliteiten

In paragraaf 3.2.2 over autonomie rapporteren we over het aantal locaties waar geen eigen kookgelegenheden zijn. Deze informatie

365 Met azc wordt hier alle opvang bedoeld die geen noodopvang betreft, ofwel opvang die in dit onderzoek wordt aangeduid als reguliere opvang. De term azc heeft hier geen betrekking op de modaliteit van een locatie.

is gebaseerd op de volgende stelling uit de enquête: 'Bewoners zijn in de gelegenheid om zelfstandig of in samenwerking met een cateraar te koken'. Locatiemanagers konden hierop 'ja' of 'nee' antwoorden. We rapporteren in de tekst het aantal negatieve antwoorden.

Aandachtsfunctionaris Huiselijk geweld/ Kindermishandeling

In paragraaf 3.2.3 over de sociale omgeving rapporteren we over de aanwezigheid van een functionaris bij wie kinderen in een gezin of alleenstaande kinderen terecht kunnen met problemen. In de enquête wordt gevraagd of er minimaal twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld/ kindermishandeling aanwezig zijn op een locatie. In de tekst wordt het aantal negatieve antwoorden op deze vraag weergegeven.

Onderwijs

In paragraaf 3.2.4 over persoonlijke ontwikkeling rapporteren wij over locaties waarop toegang tot onderwijs niet gegarandeerd kan worden. De vraag over *toegang tot basisonderwijs* is gebaseerd op de volgende stelling: 'Alle kinderen in de leeftijd 5 t/m 12 jaar gaan binnen 12 weken na asielaanvraag naar het primair onderwijs'. Locatiemanagers konden met 'ja' of 'nee' aangeven of deze stelling van toepassing was voor de locatie of in de nabije omgeving. Voor *toegang tot middelbaar onderwijs* is de volgende stelling voorgelegd, die op dezelfde manier kon worden beantwoord: 'Alle kinderen in de leeftijd 13 t/m 17 jaar gaan binnen 12 weken na asielaanvraag naar de internationale schakelklas (ISK)/ het voortgezet onderwijs/ MBO'. Voor verschillende locaties ontbrak een antwoord op deze vragen, omdat op deze locaties geen kinderen verbleven in de bovengenoemde leeftijdscategorieën. Bij het berekenen van de percentages zijn daarom de locaties met missende waardes buiten beschouwing gelaten.

Er zijn echter enkele kanttekeningen te plaatsen bij deze data. Ten eerste stelt de enquête dat deze vraag met 'nee' beantwoord moet worden als ten minste een kind op de locatie geen tijdige toegang heeft tot onderwijs. Het is dan ook niet duidelijk hoeveel minderjarigen geen toegang hadden, en met hoeveel maanden de termijn van drie maanden is overschreden. Ten tweede stelt het COA dat de locatiemedewerkers onvoldoende in beeld hebben of leerlingen door verhuizingen tussen locaties in totaal langer dan drie maanden op onderwijs hebben moeten wachten. Ten derde tonen de cijfers dat er ook op reguliere COA-locaties en reguliere amv-locaties vaak late toegang is tot onderwijs, wat duidt op algehele capaciteitsproblemen in het ISK-onderwijs.

Onderzoeksraad voor Veiligheid

Onderzoeksraad

mr. C.J.L. van Dam MPM, voorzitter
dr. E.A. Bakkum
dr. S.C. Douglas
dr. V.J. Batelaan, secretaris-directeur a.i.

bezoekadres: Lange Voorhout 9, 2514 EA Den Haag
postadres: Postbus 95404, 2509 CK Den Haag
telefoon: 070 333 70 00
e-mail: info@onderzoeksraad.nl