



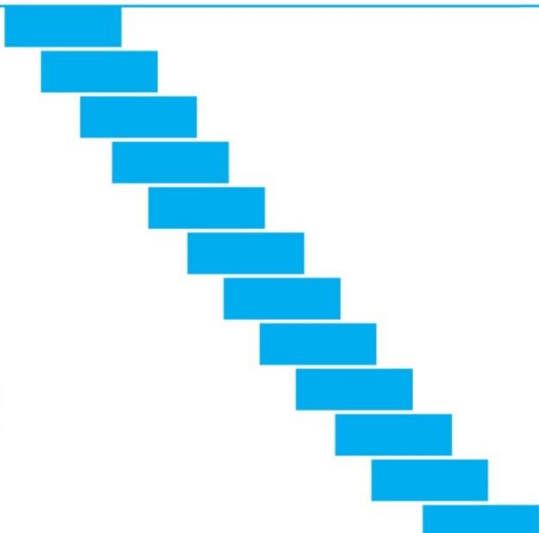
de Kinderombudsman.  
*wij laten van je horen*



# WACHTEN OP JE TOEKOMST

KINDEREN IN DE NOODOPVANG IN NEDERLAND

KOM008/2016



# INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave .....	2
Inleiding .....	1
1. Kinderrechtelijk kader .....	3
1.1 Vier kinderrechtelijke basisbeginselen .....	3
1.2 Andere kinderrechtelijke bepalingen .....	4
2. Achtergrond: asielinstroom en opvangbeleid .....	5
2.1 Cijfers asielinstroom .....	5
2.2 Opvangbeleid en asielprocedure .....	6
2.3 Gevolgen van de verhoogde asielinstroom .....	8
3. Leefomstandigheden in tijdelijke NOODopvanglocaties .....	10
3.1 Leefomstandigheden noodopvang .....	10
3.2 Leefomstandigheden crisisnoodopvang .....	14
3.3 Conclusie .....	17
4. Toegang tot gezondheidszorg .....	18
4.1 Gezondheidssituatie asielkinderen .....	18
4.2 Toegang tot huisartsenzorg .....	19
4.3 Jeugdgezondheidszorg en jeugd-ggz .....	20
4.4 Conclusies .....	21
5. Toegang tot onderwijs .....	23
5.1 Onderwijsvoorzieningen voor asielkinderen .....	23
5.2 Knelpunten toegang en kwaliteit onderwijs .....	24
5.3 Specifieke knelpunten basisonderwijs .....	25
5.4 Specifieke knelpunten voortgezet onderwijs .....	26
5.5 Conclusie .....	27
6. Situatie Amv's .....	29
6.1 Begeleiding en bescherming .....	29
6.2 Problematiek 18+ .....	31
6.3 Conclusie .....	32
7. Slotconclusies en aanbevelingen .....	34

## INLEIDING

### Aanleiding

Als gevolg van de hoge toestroom van vluchtelingen naar Europa, staat Nederland net als andere landen onder druk. Er wordt veel gevraagd van de organisaties die betrokken zijn bij de asielprocedure, de opvang en andere voorzieningen voor asielzoekers; zij hebben in 2015 te maken gekregen met een verdubbeling van het aantal asielzoekers ten opzichte van 2014. Vanwege de verhoogde asielinstroom wordt er afgeweken van het reguliere opvangbeleid. Zo worden asielzoekers opgevangen in tijdelijke noodopvanglocaties omdat er geen plek meer is op bestaande locaties. Daarnaast wordt er afgeweken van de termijnen die gelden voor het behandelen van de asielverzoeken. Asielzoekers moeten hierdoor maanden in onzekerheid wachten tot hun asielaanvraag in behandeling wordt genomen.

Voor de Kinderombudsman zijn deze ontwikkelingen de aanleiding geweest om te onderzoeken wat de gevolgen van de verhoogde asielinstroom zijn voor kinderen. In de maanden december 2015, januari en februari 2016 deed hij onderzoek naar de situatie van kinderen die de afgelopen maanden asiel aan hebben gevraagd en in een noodopvanglocatie terecht zijn gekomen. Er is onderzocht of deze kinderen voldoende toegang hebben tot een aantal belangrijke rechten. Zo zijn de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg onderzocht en is er gekeken naar de veiligheid en leefbaarheid van de locaties waar deze kinderen verblijven. De eerste resultaten van dit onderzoek vormden de Nederlandse input voor het Europese rapport *'Safety and fundamental rights at stake for children on the move'*, dat in januari 2015 door het Europese Netwerk van Kinderombudsmannen (ENOC) is gepresenteerd.

In 2016 zullen er opnieuw een groot aantal vluchtelingen bescherming zoeken in Europa. De verwachting van de IND voor 2016 is dat 63.000 mensen een nieuw asielverzoek zullen doen. Daarbovenop verwachten zij dat 5000 asielzoekers een herhaalde aanvraag zullen doen en worden er bovendien 25.600 nareizigers verwacht.<sup>1</sup> Dat betekent dat Nederland dit jaar voor een minstens zo grote uitdaging staat als in 2015 om voor alle asielzoekers adequate opvang en bijbehorende voorzieningen te bieden.

### Vraag- en doelstelling

Wat zijn de gevolgen van de verhoogde asielinstroom voor de situatie van kinderen die in Nederland asiel aanvragen en terecht komen in een noodopvang? Dat is de vraag die in dit onderzoek centraal staat. Het doel is om inzicht te krijgen in de knelpunten die door de verhoogde asielinstroom voor de opvang en andere voorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs zijn ontstaan en hoe dat doorwerkt in de situatie van kinderen. Ook gaat het in dit rapport om de keuzes die op beleidsniveau zijn gemaakt om met de verhoogde asielinstroom om te gaan. Bijvoorbeeld de keuze voor een grootschalige sobere voorziening, zoals Heumenoord in Nijmegen, en wat hiervan de gevolgen zijn voor kinderen.

De focus van dit rapport ligt dus op de situatie van kinderen die recentelijk zijn ingestroomd en voor een deel terecht zijn gekomen in noodopvanglocaties. Dit rapport belicht niet hoe de kinderrechtensituatie is in reguliere opvangvoorzieningen (asielzoekerscentra) is. Wel wordt er op sommige plekken een vergelijking getrokken tussen noodopvang en reguliere opvang om aan te tonen hoe de noodopvang afwijkt van wat gangbaar is. Dat betekent overigens niet dat de Kinderombudsman er vanuit gaat dat situatie in reguliere opvangvoorzieningen per definitie in lijn is met het Kinderrechtenverdrag. Zorgen over de situatie van vluchtelingenkinderen zijn geen nieuw fenomeen. In 2012 bracht de Kinderombudsman het rapport *'Wachten op je toekomst'* uit, waarin hij knelpunten beschreef in het

---

<sup>1</sup> Rijksoverheid. [Nota Asielprognose 2016](#).

beleid voor vluchtelingenkinderen die al lange tijd in een onzekere situatie in Nederland verblijven. Deze knelpunten zijn nog steeds actueel.

### **Werkwijze**

Om antwoord te krijgen op de vraagstelling, hebben de onderzoekers van de Kinderombudsman zes opvangvoorzieningen bezocht:

- Crisisnoodopvang in Tilburg
- Regulier AZC in Eindhoven
- Noodopvang in Nijmegen (Heumensoord)
- Tijdelijke opvangvoorziening voor amv's in regulier AZC in Utrecht
- Noodopvang voor amv's in Den Haag
- Noodopvang in Gorinchem

Op iedere locatie is gesproken met de locatiemanager en woonbegeleiders. Op het AZC in Eindhoven is ook gesproken met de directeur van de basisschool waar de kinderen in een internationale schakelklas zitten. In Heumensoord is gesproken met een huisarts van het Gezondheidscentrum asielzoekers (GCA) en met Vluchtelingenwerk. In Utrecht en Den Haag is er ook met medewerkers van voogdij-instelling Nidos gesproken. Op alle locaties hebben ook gesprekken plaatsgevonden met kinderen, jongeren en ouders.

Los van de bezoeken aan de opvanglocaties zijn er gesprekken geweest met de IND, met Vluchtelingenwerk, GGD/GHOR, Jeugdverpleegkundigen aangesloten bij de GGD, Stichting Nidos, Het Lowan, De Po- en Vo-Raad, de Welkomschool uit Den Haag en met leden van de werkgroep Kind in AZC.

### **Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat het Kinderrechtenkader waarin wordt uitgelegd welke rechten toekomen aan kinderen die in Nederland asiel aanvragen. Het tweede hoofdstuk biedt achtergrondinformatie over de verhoogde asielinstroom en over het opvangbeleid en de asielprocedure. Hoofdstuk 3 gaat over de leefomstandigheden van asielkinderen in de (crisis)noodopvang. Diverse aspecten van hun leefomstandigheden worden belicht, zoals de veiligheid, privacy en mogelijkheid om te spelen en te sporten. In het vierde hoofdstuk is er aandacht voor de toegang tot gezondheidszorg. De toegang tot onderwijs staat centraal in het vijfde hoofdstuk. In het zesde hoofdstuk wordt ingegaan op de situatie van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMV's). Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen voor 2016.

# 1. KINDERRECHTELIJK KADER

De Kinderombudsman heeft als taak om erop toe te zien dat de rechten uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) in Nederland worden nageleefd. Het asielbeleid, de keuzes die worden gemaakt om me de verhoogde asielinstroom om te gaan en de uitvoering hiervan in de praktijk moeten in lijn zijn met de onderstaande rechten van kinderen.

## 1.1 Vier kinderrechtelijke basisbeginselen

Voor asielkinderen zijn de vier basisbeginselen van het IVRK bijzonder relevant: het discriminatieverbod uit artikel 2 IVRK, de verplichting het belang van het kind in iedere beslissing een eerste overweging te laten zijn (art. 3 IVRK), het recht op ontwikkeling (art. 6 IVRK) en het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK).

Artikel 2 van het IVRK bevat het verbod op discriminatie. Alle rechten uit het IVRK gelden voor alle kinderen die zich in Nederland bevinden, dus ook voor kinderen die een asielvergunning hebben aangevraagd. Er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlandse kinderen en kinderen die asiel aanvragen. Dit betekent dat asielkinderen gelijkwaardig behandeld moeten worden ten opzichte van kinderen die niet in een opvangvoorziening wonen. Voor asielkinderen moeten dezelfde maatschappelijk aanvaarde normen gelden.

Artikel 3, lid 1 van het IVRK bepaalt dat bij alle maatregelen die kinderen aangaan het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn, ongeacht of deze maatregelen worden getroffen door overheden, maatschappelijke instellingen en organisaties, de rechtspraak en andere autoriteiten die zich bezig houden met kinderen. Het Kinderrechtencomité heeft nader uitleg gegeven aan het begrip maatregelen.<sup>2</sup> Hiermee worden niet alleen besluiten in strikte zin bedoeld, maar alle beslissingen, handelingen, gedragingen, voorstellen, diensten, procedures en onthoudingen die kinderen raken.

Op grond van lid 2 van hetzelfde artikel moeten kinderen verzekerd zijn van de bescherming en de zorg die nodig is voor zijn of haar welzijn, door ouders of door kinderbescherming en jeugdzorg. Lid 3 bepaalt dat voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg of de bescherming van kinderen genoeg en gekwalificeerd personeel moeten hebben en moeten voldoen aan de gestelde normen ten aanzien van de veiligheid en gezondheid. Dit geldt voor alle voorzieningen voor asielkinderen, zoals de opvang zelf, het onderwijs en de gezondheidszorg.

Elk kind heeft recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK). Landen zijn verplicht de ontwikkeling van asielkinderen te waarborgen. Rekening houdend met het belang van het kind (art. 3 lid 1 IVRK) moeten overheden er alles aan doen om te zorgen dat asielkinderen zich veilig en ongestoord kunnen ontwikkelen. De verwezenlijking van dit recht wordt beïnvloed door het naleven van andere verdragsbepalingen, zoals het recht op gezondheidszorg (art. 24 IVRK).

Artikel 12 van het IVRK waarborgt het recht van kinderen om gehoord te worden in zaken die hen betreffen. Kinderen die in staat zijn hun mening te vormen, moeten deze vrijelijk kunnen uiten en daar moet rekening mee worden gehouden. Hierbij moet uiteraard worden uitgegaan van het belang van het kind (art. 3 IVRK). Voor asielkinderen betekent dit dat zij gehoord moeten worden in de asielprocedure en hun mening en belang meegewogen dient te worden. Dit geldt eveneens voor de organisatie van de opvang, het onderwijs en de gezondheidszorg.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> General Comment No. 14 (2013), On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/GC/2013/14, p 7.

<sup>3</sup> General Comment No. 12 (2009), *The right of the child to be heard*, CRC/GC/2009/12, p 27.

## 1.2 Andere kinderrechtelijke bepalingen

Naast deze vier basisbeginselen bevat het IVRK bepalingen die ingaan op specifieke aspecten van leefwereld van kinderen. Van deze bepalingen zijn er enkele die voor asielkinderen van belang zijn. Artikel 22 IVRK ziet specifiek toe op minderjarige vluchtelingen. Nederland dient deze kinderen passende bescherming en humanitaire bijstand te bieden zodat zij gebruik kunnen maken van de kinderrechten. Ook moet Nederland zich inzetten om ouders of andere familieleden op te sporen. Op grond van artikel 10 IVRK dienen aanvragen voor gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandelen te worden. Een kind dat in een ander land dan zijn of haar ouder(s) verblijft, heeft recht op rechtstreeks en regelmatig contact met die ouder(s). Het recht van asielkinderen om zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden (art. 7 IVRK) hangt hiermee samen.

Uit artikel 7 IVRK vloeit eveneens het recht op een naam en nationaliteit en het recht om geregistreerd te worden. Nederland dient de identiteit van het kind te beschermen en wanneer nodig, de belangrijkste aspecten van deze identiteit te herstellen, zoals naam, nationaliteit en familiebanden (art. 8 IVRK).

Met betrekking tot de asielprocedure hebben asielkinderen recht op informatie in hun eigen taal over de procedure, hun rechten, plichten en mogelijkheden in Nederland (art.17 IVRK). Dit is belangrijk om hun stem te laten horen (art. 12 IVRK) en hier belang aan te hechten in de beslissing (art. 3 IVRK).<sup>4</sup> Op grond van deze informatie kunnen asielkinderen een mening vormen en geven (art. 12 IVRK) over hun procedure. Het is in belang van het kind (art. 3 IVRK) dat hun stem wordt meegenomen in de beslissing.

Tot slot hebben asielkinderen, net als Nederlandse kinderen, recht op een adequate levensstandaard (art. 27 IVRK), onderwijs (art. 28 IVRK), en sociale voorzieningen (art. 26 IVRK), medisch noodzakelijke gezondheidszorg (art. 24 IVRK) en extra hulp als het kind slachtoffer is geweest van (oorlogs)geweld (art. 39 IVRK). Opsluiting van asielkinderen in vreemdelingenbewaring, grensdetentie en besloten opvang, mag slecht als uiterste middel worden ingezet en dient zo kort mogelijk te duren (art. 37 sub b IVRK).

---

<sup>4</sup> General Comment No. 12 (2009), *The right of the child to be heard*, CRC/GC/2009/12, p 27.

## 2. ACHTERGROND: ASIELINSTROOM EN OPVANGBELEID

Dit hoofdstuk beschrijft de omvang van de instroom van asielzoekers in de afgelopen jaren, het geldende opvangbeleid in Nederland en de acties van de Nederlandse overheid als reactie op de verhoogde instroom van asielzoekers.

Door conflicten, oorlog en onderdrukking in het Midden-Oosten en in Oost Afrika, zoekt een groeiend aantal mensen bescherming in Europa. In 2015 dienden in totaal om meer dan 1 miljoen mensen waaronder 337.000 kinderen een eerste asielaanvraag in.<sup>5</sup> Met (een van) hun ouders, onder begeleiding van familie of kennissen maar ook in toenemende mate alleen, leggen deze kinderen een gevaarlijke tocht af om in Europa te komen.

### 2.1 Cijfers asielinstroom

Voor een deel van de kinderen en volwassenen die in Europa bescherming zoekt, is Nederland hun eindbestemming. Net als in andere Europese landen, is het aantal asielaanvragen in Nederland de afgelopen drie jaar sterk gegroeid. In 2015 vragen in totaal 58.880 mensen asiel aan in Nederland. Dat is bijna een verdubbeling ten opzicht van 2014 toen het om 29.890 mensen ging. Ook het aantal minderjarigen dat asiel aanvraagt, is de afgelopen jaren gegroeid. In 2015 zijn er 19.010 kinderen en jongeren naar Nederland gekomen, waaronder 3.859 alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv's). Het jaar daarvoor gaat het nog om 8.700 minderjarigen waarvan 962 amv's<sup>6</sup>. Verwacht wordt dat de asielinstroom in 2016 tenminste zo groot zal zijn als in 2015. Als de trend die in 2015 zichtbaar was doorzet, zullen relatief meer amv's onder deze asielzoekers zijn.<sup>7</sup> In januari 2016 vragen in totaal 1.300 minderjarigen (inclusief nareizigers) asiel aan, daarvan zijn 212 aanvragen van amv's.<sup>8</sup>

**Totaal aantal asielverzoeken en nareizigers**

Jaar	Totaal	Minderjarigen	Amv's
2015	58.880	19.010	3.859
2014	29.890	8.700	962
2013	16.725	5.860	301

*Bron: CBS Statline en IND Asylum Trends December 2015*

De meeste minderjarigen die in Nederland in 2015 asiel hebben aangevraagd komen uit Syrië (38%), Eritrea (17%) en Afghanistan (11%).<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Tabel "Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)".

<sup>6</sup> CBS statline en IND. Geraadpleegd op 19 februari 2016. Dit betreft zowel asielverzoeken als nareizigers.

<sup>7</sup> ENOC (2016). *Safety and fundamental rights at stake for children on the move*. Amsterdam.

<sup>8</sup> CBS Statline en IND. Geraadpleegd op 19 februari 2016.

<sup>9</sup> CBS Statline.

## 2.2 Opvangbeleid en asielprocedure

Alle asielaanvragen die in Nederland worden ingediend worden behandeld door Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Voorafgaand, tijdens en direct na de procedure verblijven asielkinderen op verschillende opvanglocaties waarvan de meeste onder de verantwoordelijkheid vallen van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Op 15 februari 2016 verblijven er in totaal 46.609 asielzoekers in een opvangvoorziening van het COA, waaronder 11.795 minderjarigen.<sup>10</sup>

### Opvang vóór, tijdens en na de procedure

De asielprocedure kent verschillende fases.<sup>11</sup> Waar een asielzoeker woont, is afhankelijk van de fase waarin diegene zich bevindt. Bij aankomst in Nederland meldt een asielzoeker zich aan bij een aanmeldcentrum (ac) en verblijft hij eerst een aantal dagen in een centrale ontvangstlocatie (col). Hier start de zogenaamde rust- en voorbereidingstermijn, die tenminste zes dagen duurt. De vreemdelingenpolitie registreert de asielzoeker en doet een identiteitsonderzoek. Ook onderzoekt een verpleegkundige van de organisatie FMMU of medische of psychische problemen bij de asielzoeker het horen door de IND kunnen bemoeilijken.<sup>12</sup> De asielzoeker ontmoet zijn of haar advocaat en krijgt voorlichting over de procedure en zijn rechten en plichten.<sup>13</sup> Het verblijf in de col-locatie duurt in principe maximaal 4 dagen.<sup>14</sup> Vervolgens verhuist een asielzoeker naar een procesopvanglocatie (pol). Na afloop van de rust- en voorbereidingstermijn start hier de algemene asielprocedure die in principe acht dagen duurt. In deze periode hoort de IND de asielzoeker over zijn of haar identiteit en vluchtverhaal. De beleidsrichtlijn is dat een verblijf in een pol-locatie maximaal 12 dagen duurt.<sup>15</sup>

Als de algemene asielprocedure is afgerond, verhuist een asielzoeker opnieuw. In het geval dat de IND verder onderzoek nodig acht, wordt de asielzoeker doorgestuurd naar de zogeheten verlengde asielprocedure. Deze procedure duurt in principe maximaal zes maanden, maar kan om verschillende redenen door de IND worden verlengd. Ook kan een asielzoeker die een afwijzing krijgt in hoger beroep gaan. In beide gevallen verblijft de asielzoeker gedurende de verdere procedure in een asielzoekerscentrum (azc). Vanaf dit moment krijgt hij of zij leefgeld en zijn er voorzieningen om zelf te koken. Als een asielzoeker moet vertrekken, heeft hij of zij nog vier weken recht op opvang in een azc. Ook de mensen die wel een verblijfstatus hebben ontvangen verblijven enige tijd in een azc, tot zij een huis krijgen toegewezen in een gemeente.<sup>16</sup>

Asielzoekers die geen recht meer hebben op opvang omdat hun asielverzoek is afgewezen en ze Nederland moeten verlaten, kunnen nog maximaal 12 weken in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) wonen. Gezinnen met minderjarige kinderen wier asielverzoek is afgewezen kunnen naar een open of gesloten een gesloten gezinslocatie worden overgebracht (glo), waar alle begeleiding gericht is op terugkeer. In oktober 2014 is in Zeist een gesloten gezinsvoorziening geopend (ggv) waar gezinnen en amv's in verband met uitzetting kunnen worden gedetineerd.<sup>17</sup> De focus ligt in dit rapport op de instroom van asielzoekers, daarom is ervoor gekozen om de situatie in de opvanglocaties waar uitgeprocedeerde asielzoekers verblijven niet mee te nemen in het onderzoek.

10. COA. [Cijfers](#). Geraadpleegd op 18 februari 2016. Niet meegerekend zijn hierbij de kinderen die in een noodopvanglocatie worden opgevangen die (nog) niet onder beheer van het COA vallen maar worden beheerd door een maatschappelijke organisatie, zoals de noodopvanglocaties in Amsterdam. Ook niet meegerekend zijn de alleenstaande minderjarigen die door voogdij-instelling Nidos worden opgevangen in een pleeggezin.

11 De volledige asielprocedure wordt beschreven in het [Vreemdelingenbesluit 2000](#), artikelen 3.107b-3.123.

12 Voor meer informatie over het medisch advies, zie IND-werkinstructie [nr. 2010/13](#).

13 VluchtelingenWerk. [De eerste stappen in de asielprocedure](#).

14 COA. [Opvangproces](#).

15 Ibid.

16 COA. [Opvangproces](#).

17 Kinderombudsman 2015, *Kinderrechtenmonitor 2015*, Den Haag: de Kinderombudsman; Ibid.



Kinderen die de asielprocedure doorlopen, verhuizen dus standaard een aantal keer naar verschillende vormen van opvang. In de periode dat het aantal instromende asielzoekers relatief laag was, verhuisden veel kinderen daarnaast omdat centra sloten door een krimp of het aflopen van het contract met de gemeente.<sup>18</sup> In de afgelopen jaren hebben verschillende organisaties aandacht gevraagd voor de vele verhuizingen, de instabiliteit die dit met zich meebrengt en de schadelijke gevolgen voor kinderen.<sup>19</sup> Dit heeft tot op heden niet geleid tot een aanpassing van het beleid.

### **Opvang alleenstaande minderjarigen**

Voor alleenstaande minderjarigen die asiel aanvragen (amv's) zijn aparte opvanglocaties. Waar amv's worden opgevangen is afhankelijk van hun leeftijd en de fase in hun asielprocedure. Net als alle andere asielzoekers moeten amv's zich aanmelden bij een aanmeldcentrum. Kinderen die 12 jaar of jonger zijn en kwetsbare kinderen worden daarna opgevangen in een opvanggezin. De amv's die 13 jaar of ouder zijn verhuizen na hun aanmelding naar een procesopvanglocatie voor amv's (pol-amv). Hier begint na een periode van rust en voorbereiding de 8-dagenprocedure (algemene asielprocedure). Anders dan voor gezinnen, geldt voor amv's de richtlijn dat zij maximaal drie maanden op een pol-amv blijven. Hierna stromen amv's door naar de vervolgoopvang. Kinderen van 15 tot 18 jaar die redelijk zelfstandig en weerbaar zijn worden opgevangen op een amv-campus. Kinderen die nog niet zelfstandig en weerbaar genoeg worden geacht wonen in een kleinschaligere kindergroep (KWG).<sup>20</sup> Beide soorten opvang vallen onder verantwoordelijkheid van het COA. Kinderen die extra kwetsbaar zijn voor verdwijning en mensenhandel worden opgevangen in speciale centra voor beschermde opvang.

### **Nieuw opvangmodel amv's**

In 2014 is besloten om de grootschalige opvang op amv-campusen te sluiten. Kinderrechtenorganisaties hadden vanwege de grootschaligheid veel bezwaren tegen deze campusen. Ook de Inspectie Jeugdzorg concludeerde in 2012 en 2013 dat de grootschalige opvang op de campusen en op pol-locaties vaak niet tegemoetkomt aan de individuele behoeften van kinderen.<sup>21</sup> In het nieuwe opvangmodel worden amv's tot en met 14 jaar opgevangen in pleeggezinnen, onder verantwoordelijkheid van Nidos. Jongeren onder de 15 die niet in een gezin geplaatst kunnen worden en amv's van boven de 15 worden in kleinschalige woonvoorzieningen met maximaal 20 bedden geplaatst. Deze locaties vallen onder verantwoordelijkheid van het COA. Als amv's een verblijfsvergunning krijgen, worden ze daarna opgevangen door het Nidos in gezinnen of kleinschalige woonvoorzieningen met het doel zo snel mogelijk te integreren in de maatschappij.<sup>22</sup> Onder kleinschalige opvang verstaat het Nidos maximaal 12 bedden, in een woonwijk.<sup>23</sup> Het Nidos kan deze opvang ook uitbesteden aan een gemeentelijke jeugdhulporganisatie.

### **Voorzieningen in azc's**

In een regulier azc worden 300 tot 1500 personen opgevangen. Er zijn verschillende typen locaties. Een azc kan voor dit doel gebouwd zijn, maar er wordt ook gebruik gemaakt van bijvoorbeeld oude ziekenhuizen, kazernes, bejaardentehuizen of recreatieparken.<sup>24</sup> Soms hebben bewoners eigen voorzieningen, maar meestal worden de keuken en badkamer gedeeld door meerdere families. Bij nieuwbouw wordt het gebouw zo opgezet dat deze voorzieningen door maximaal 8 personen gedeeld moeten worden; bij bestaande bouw kan van deze richtlijn worden afgeweken. Op elke slaapkamer

18 COA. [Verhuizingen van onze bewoners binnen het COA.](#)

19 Zie o.a. K. Kloosterboer (2009). [Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra.](#)

20 COA. [Locaties voor jongeren.](#) Geraadpleegd op 15-2-2016.

21 Inspectie Jeugdzorg (2012). [Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Opvang van amv's op de drie campusen](#) en Inspectie Jeugdzorg (2013). [Grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Opvang van amv's op de proces opvanglocaties.](#)

22 Kamerstukken II 2013/14, 27.062, nr. 95.

23 Interview met Nidos.

24 COA. [Soorten opvanglocaties.](#) Geraadpleegd op 23-2-2016.

worden maximaal vier bewoners ondergebracht. Er dient een gezamenlijke woonkamer aanwezig te zijn. De bewoners zijn zelf verantwoordelijk voor het netjes houden van hun leefomgeving.<sup>25</sup>

Naast de woonruimtes is er op een azc een computerruimte waarin bewoners kunnen studeren; de norm is één computer per 15 bewoners. Ook dienen een kinderspeelzaal voor kleine kinderen, een activiteitenruimte voor georganiseerde activiteiten en een recreatiezaal aanwezig te zijn. Op het terrein van het azc worden gebieden ingericht voor recreatie, zoals een voetbal- of basketbalveldje.<sup>26</sup>

De Kinderombudsman heeft voor dit onderzoek een regulier azc in Eindhoven bezocht. De voorzieningen in dit azc lijken van voldoende niveau te zijn, met de aantekening dat er weinig buitenruimte voor recreatie beschikbaar was. Wel bestaan er bij verschillende organisaties al langere tijd zorgen over de kwaliteit van de leefomgeving in reguliere azc's. Deze zorgen betreffen onder meer de geïsoleerde ligging van veel azc's, onvoldoende privacy, slechte bouwkundige kwaliteit van de huisvesting.<sup>27</sup>

### Gezinshereniging

Asielzoekers die een verblijfsvergunning krijgen, kunnen in aanmerking komen voor gezinshereniging met hun partner, kind of pleegkind. Een amv kan een aanvraag doen voor nareis van zijn of haar ouders. Voorwaarde is wel dat hij of zij op het moment van de aanvraag nog minderjarig is.<sup>28</sup> De aanvraag voor het laten overkomen van gezinsleden moet binnen drie maanden na de toewijzing van de verblijfsvergunning worden ingediend. De vluchteling moet kunnen aantonen dat hij of zij in het land van herkomst echt een gezin vormde met degenen die hij of zij wil laten overkomen. De gebruikelijke eisen voor gezinshereniging voor niet-vluchtelingen, zoals het verplichte inburgeringsexamen in het buitenland voor nareizigers en een bepaalde inkomenseis voor de aanvrager, gelden in dat geval niet. Als langer dan drie maanden wordt gewacht met de aanvraag moet wel aan al deze voorwaarden worden voldaan.<sup>29</sup> De IND moet zich houden aan de wettelijke termijn voor het beoordelen van de aanvraag van drie maanden, met een mogelijkheid tot verlenging met nog eens drie maanden.

### 2.3 Gevolgen van de verhoogde asielinstroom

Sinds 2013 is het opvangbeleid als gevolg van de groeiende instroom van asielzoekers steeds meer gaan afwijken van het hierboven geschetste beleid. De IND, het COA en Nidos hebben allen extra personeel aangetrokken, maar hebben nog niet voldoende capaciteit om de procedure, opvang en begeleiding op dezelfde wijze te organiseren als voorheen. De wachttijden zijn ver opgelopen. Nieuw instromende asielzoekers moeten op dit moment minstens zeven maanden wachten op de start van hun procedure. Als verder onderzoek nodig is, kan de beslistermijn van de IND vervolgens oplopen tot maximaal 18 maanden.<sup>30</sup> De beslistermijn voor een aanvraag voor nareis van gezinsleden is momenteel zes maanden, waarmee de maximale periode tussen de asielaanvraag en de beslissing op gezinshereniging ruim 2,5 jaar beslaat. Staatssecretaris Dijkhoff heeft aangekondigd middels een wetswijziging deze termijn te willen verlengen naar negen maanden.<sup>31</sup> Dit zou betekenen dat de totale wachttijd kan oplopen tot bijna drie jaar.

Vanwege de hoge asielinstroom zijn er in 2015 veel nieuwe opvanglocaties geopend. Er nieuwe azc's geopend, maar ook twee vormen van tijdelijke (nood)opvangvoorzieningen bijgekomen:

25 Coa. Wonen in een asielzoekerscentrum. Geraadpleegd op 23-2-2016.

26 COA. Ruimtelijk Functioneel Programma van Eisen Opvanglocaties COA. Versie november 2015.

27 Zie o.a. K. Kloosterboer (2009). [Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra](#); Interviews met UNICEF, Kinderpostzegels, Defence for Children.

28 IND. Formulier [Aanvraag voor een 'machtiging tot voorlopig verblijf - nareizigers asiel'](#).

29 Kamerstuk 31549 nr. M. Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen.

30 [Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan asielzoekers aan de grens](#), 11-2-2016.

31 Kamerstuk 19637-2086. [Maatregelen hoge instroom asiel](#).

crisisnoodopvang en noodopvang. Voor de nieuwe reguliere azc's geldt dat iets soepeler wordt omgegaan met de eisen aan het gebouw dan gebruikelijk was.<sup>32</sup> De noodopvang betreft een tijdelijke opvanglocatie die onder verantwoordelijkheid valt van het COA. Halverwege januari 2016 zijn er 57 noodopvanglocaties in Nederland. Op 49 van deze locaties verblijven dan in totaal 3.421 minderjarigen.<sup>33</sup> De crisisnoodopvang is opvang die in beginsel 72 uur duurt en wordt georganiseerd door gemeenten zelf. Crisisnoodopvang vindt plaats op locaties die ook gebruikt kunnen worden bij rampen en andere noodsituaties (zoals sporthallen). In 2016 moeten er per provincie 2500 extra opvangplekken gecreëerd worden (dat zijn 30.000 extra plekken in totaal)<sup>34</sup>. Het aantal noodopvanglocaties zal verder worden uitgebreid en daarnaast zoekt het COA naar oplossingen door binnen reguliere voorzieningen extra plekken te creëren. De laatste crisisnoodopvang is op 1 februari 2016 gesloten. Het COA sluit echter niet uit dat er in 2016 geen crisisnoodopvang meer nodig is.<sup>35</sup> De Kinderombudsman acht het daarom van belang om met terugwerkende kracht ook te rapporteren hoe de situatie van kinderen was in de crisisnoodopvang.

Asielzoekers worden bij aankomst door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie per brief geïnformeerd over wat zij kunnen verwachten in Nederland.<sup>36</sup> In deze brief wordt uiteengezet met welke wachttijden men rekening moet houden. Ook wordt in de brief gewaarschuwd dat Nederland weinig opvangplekken heeft en veel asielzoekers daarom worden opgevangen in noodopvanglocaties met beperkte voorzieningen en meerdere keren kunnen worden overgeplaatst. Van asielzoekers met een eigen vermogen of inkomsten wordt eventueel gevraagd om een gedeelte daarvan af te staan voor de opvang. De brief gaat ook in op de situatie van vergunninghouders en kondigt aan dat het lang duurt voordat asielzoekers woonruimte in een gemeente krijgen omdat er onvoldoende woningen beschikbaar zijn. Als er wel woonruimte beschikbaar is, kan dit ook een containerwoning of omgebouwd kantoorpand zijn. Het is mogelijk dat statushouders hun woonruimte moeten delen met anderen. Tot slot gaat de brief in op de gezinshereniging. Deze aanvraag kan pas gedaan worden op het moment dat een asielzoeker een verblijfstatus heeft gekregen. De brief kondigt aan dat het door het grote aantal aanvragen langer kan duren voordat asielzoekers uitsluitel krijgen over hun aanvraag voor gezinshereniging en dat men rekening moet houden met de maximale beslistermijn van zes maanden.

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan wat de gevolgen van de hoge asielinstroom en de gemaakte politieke en beleidskeuzes zijn voor de situatie van kinderen. De focus ligt daarbij op kinderen die in noodopvangvoorzieningen worden opgevangen. De Kinderombudsman begrijpt dat zowel het COA als het NIDOS voor een grote opgave staan om alle asielzoekers te huisvesten. Ook voor de IND geldt dat deze organisatie een groeiend aantal asielaanvragen behandelt. Daarnaast moeten alle betrokken ketenpartners (gezondheidszorg, onderwijs, etc.) extra zeilen bijzetten om te zorgen dat het niveau van voorzieningen adequaat is en blijft. De Kinderombudsman heeft tijdens de bezoeken aan de diverse opvanglocaties geconstateerd dat medewerkers zich inspannen om de situatie in de noodopvanglocaties leefbaar te houden. Tegelijkertijd is het de taak van de Kinderombudsman om te beoordelen of de politieke en beleidsmatige keuzes die gemaakt zijn en de manier waarop deze uitpakken in de praktijk, in strijd zijn met het Kinderrechtenverdrag.

---

32 Toelichting COA.

33 Toelichting COA.

34 Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015.

35 Of er opnieuw van crisisnoodopvang gebruik gemaakt wordt, is afhankelijk van de nieuwe asielinstroom, de uitstroom naar gemeenten van asielzoekers met een verblijfstatus en de capaciteit van reguliere opvangvoorzieningen en noodopvang. Zie COA, [Laatste crisisnoodopvang gesloten](#). Geraadpleegd op 13 februari 2016.

36 [Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan asielzoekers aan de grens](#). 11-2-2016.

### 3. LEEFOMSTANDIGHEDEN IN TIJDELIJKE NOODOPVANGLOCATIES

Dit hoofdstuk gaat over de leefomstandigheden van kinderen in tijdelijke noodopvangvoorzieningen. Onder leefomstandigheden wordt alles verstaan wat het verblijf van kinderen in een tijdelijke opvangvoorziening bepaalt: de fysieke ruimte waarin kinderen wonen, de voedselvoorziening, de ruimte die er is om te spelen en te ontspannen, de begeleiding van kinderen, dagbesteding, informatievoorziening enzovoort. Ook de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs maken in principe deel uit van de omstandigheden waarin de kinderen leven. Dit wordt in twee afzonderlijke hoofdstukken besproken.

De Kinderombudsman beoordeelt de leefomstandigheden in tijdelijke opvangvoorzieningen op basis van de werkbezoeken die zijn afgelegd en de gesprekken die met diverse organisaties zijn gevoerd. In deze gesprekken is uitgevraagd wat de ervaring is van de betrokkenen als het gaat om de leefomstandigheden van kinderen in de tijdelijke noodopvangvoorzieningen en welke gevolgen van de hoge instroom zij waarnemen.

#### 3.1 Leefomstandigheden noodopvang

Hoe de leefomstandigheden er in een tijdelijke opvanglocatie er precies uitzien, hangt voor een deel af van de fysieke mogelijkheden van het gebouw (soorten ruimtes voor slapen, ontspanning en activiteiten) en het aantal mensen dat er opgevangen wordt (klein- of grootschalig). De Kinderombudsman constateert dat iedere opvanglocatie om deze reden verschillend is en een andere sfeer heeft. Wel geldt algemeen dat het niveau van voorzieningen van een noodopvanglocatie lager is dan in een reguliere opvangvoorziening.<sup>37</sup>

#### Slaapruimte

Sommige gebouwen waarin asielzoekers worden opgevangen, zijn niet bedoeld voor bewoning. In veel gebouwen moet daarom gezorgd worden voor slaapvertrekken, douchevoorzieningen, en voorzieningen om kleding te wassen en te drogen.<sup>38</sup> Wat betreft de slaapvertrekken maakt de Kinderombudsman op uit de werkbezoeken en de gesprekken met organisaties, dat deze meestal gedeeld worden met drie tot acht personen. Gezinnen krijgen daarom lang niet altijd een slaapruimte voor zichzelf. Slaapvertrekken die aan gezinnen worden toegewezen maar waar nog lege bedden zijn, worden aangevuld met andere asielzoekers.

De Kinderombudsman sluit zich aan bij de constatering van het College voor de Rechten van de Mens dat dit één van de redenen is dat privacy een groot probleem is in tijdelijke opvanglocaties.<sup>39</sup> Voor noodopvang geldt dat het gezinnen vaak ontbreekt aan de mogelijkheid om in beslotenheid bij elkaar te zijn. Ook als gezinnen wel een eigen slaapvertrek hebben, zijn ze zodra ze deze vaak kleine ruimte verlaten samen met grote aantallen andere bewoners met wie overige ruimtes gedeeld worden. Het gebrek aan privacy betekent dat kinderen een geborgen ruimte missen. Het betekent ook dat ouders belemmerd worden in het opvoeden van hun kind omdat ze voortdurend onder andere mensen zijn en het hierdoor niet mogelijk is om een gezinsleven te leiden. Heumensoord in Nijmegen is een voorbeeld van een noodopvang waar een groot gebrek aan privacy is. Op het moment dat de Kinderombudsman Heumensoord bezoekt, verblijven er 2960 asielzoekers waarvan 682 kinderen. De asielzoekers zijn

<sup>37</sup> COA. [Soorten opvanglocaties](#). Geraadpleegd op 23-2-2016.

<sup>38</sup> Zie ook: Inspectie voor Veiligheid en Justitie, 2015. De tijdelijke (opvang)voorzieningen voor asielzoekers onder de loep. Schouwrapport.

<sup>39</sup> College voor de Rechten van de Mens, 2015. Aanbevelingen. Mensenrechten in (tijdelijke) opvanglocaties voor asielzoekers en vluchtelingen.

verdeeld over drie 'villages'. Iedere village bestaat uit een paviljoentent waarin wordt geslapen, een paviljoentent waar wordt gegeten en een paviljoentent voor recreatie. In de paviljoentent bestemd voor slapen, zijn vertrekken ingericht voor 96 mensen. Deze mensen zijn verdeeld over achtpersoonskamers. Deze kamers hebben dunne wandjes en zijn van boven open. Een gordijn dient als deur. Gezinnen krijgen in principe een eigen ruimte toegewezen maar als het gezin uit minder dan acht personen bestaat delen ze hun ruimte met ander bewoners. Zo vertelt een jeugdverpleegkundige over een alleenstaande moeder met drie kinderen waarvan ze aan een ook nog borstvoeding geeft die haar kamer deelt met drie alleenstaande mannen. Door het gebrek aan privacy is ook nachtrust een probleem. Mensen horen elkaar altijd. Bewoners hebben veel last van het geluid van anderen. De lichten in de slaapaccommodatie gaan om 22:00 uit. Dat is voor de meeste kinderen te laat. Bovendien melden bewoners dat het brandalarm regelmatig afgaat. Verschillende moeders vertellen dat hun kinderen te weinig rust krijgen en lijden onder slaapgebrek.

In de noodopvanglocatie in Gorinchem waar op dit moment 200 asielzoekers verblijven, hebben gezinnen meer privacy. Asielzoekers slapen in drie- of vierpersoons kamers. Gezinnen krijgen een eigen slaapkamer. Kinderen die zonder ouders maar met oudere broers en zussen of andere familieleden samen zijn, slapen bij elkaar.

De amv locatie in Utrecht die werd bezocht, is formeel geen noodopvang, maar een tijdelijke vorm van opvang op een reguliere locatie. De jongens slapen met drie tot vier personen op een relatief kleine slaapkamer, terwijl het COA in haar eigen programma van eisen een maximum van twee amv's per slaapkamer adviseert. De noodopvanglocatie in Den Haag voldoet wel aan deze eis, daar slapen twee amv's samen in een kamer.

### **Ruimte om te ontspannen en te spelen**

Wat betreft woonruimte constateert de Kinderombudsman daarnaast dat tijdelijke opvanglocaties weinig prettige ruimten bieden om te ontspannen en (buiten) te spelen. Ook ruimtes om rustig huiswerk te maken waar ook computers staan voor kinderen, heeft de Kinderombudsman niet in de noodopvanglocaties gezien. De gemeenschappelijke ruimten die tijdelijke opvanglocaties bieden, zijn vaak massaal en bieden geen hoekjes voor kinderen of een gezin om zich terug te kunnen trekken. Voor kinderen is er meestal geen aparte speelruimte, zij spelen daarom in de slaapvertrekken, recreatiezalen of op de gangen.

Op de noodopvanglocatie in Gorinchem is er op 200 mensen op dit moment één recreatieruimte beschikbaar waar banken staan en waar asielzoekers onder andere kunnen tafeltennissen. In het gebouw zijn nog een aantal andere lege ruimten beschikbaar. Op termijn moet er o.a. een vrouwenruimte komen. De kinderen in Gorinchem zijn op dit moment vooral in hun slaapkamer of hangen rond in de gangen. Voor de allerkleintjes is er een speelkamer, maar die is op dit moment alleen nog van 18:30 tot 20:00 geopend. Er moet eerst een vrijwilligerspool worden opgezet om deze speelruimte te runnen.

In Heumensoord is er per duizend bewoners een paviljoentent waar aan lange tafels wordt gegeten een paviljoentent waar banken staan, voetbaltafels en een tv scherm. Deze gemeenschappelijke ruimten zijn erg massaal en maken daardoor een kille indruk. Dat er geen aparte speelruimte is voor kinderen die nog niet (helemaal) kunnen lopen, is op Heumensoord bijzonder problematisch. Er is geen veilige en schone ruimte om rustig en veilig rond te kruipen. Ook de slaapvertrekken bieden hiervoor te weinig comfort en hebben bovendien geen deur. De kleinere kinderen worden hierdoor ook in hun motorische ontwikkeling gehinderd.

In de tijdelijke opvang van amv's in het reguliere AZC in Utrecht is er helemaal geen woonkamer of recreatieruimte voor de jongeren beschikbaar. De amv's kunnen enkele uren per dag gebruikmaken van de recreatieruimte van het reguliere azc op hetzelfde terrein, tegelijkertijd met de andere bewoners van het azc. Deze ruimte oogt echter kil en onpersoonlijk. Voor deze jongeren is een rustige omgeving waar zij zich kunnen ontspannen, studeren en terugtrekken van belang. De mogelijkheden hiertoe lijken op deze locatie onvoldoende aanwezig te zijn. In de noodopvang voor amv's in Den Haag zijn er wel twee grote woonkamers met tafels en banken waar jongeren kunnen ontspannen.

### **Dagbesteding**

Veel kinderen in de noodopvang moeten enige tijd wachten voor zij naar school gaan (zie hoofdstuk 5). Kinderen hebben hierdoor weinig structuur in hun dag. De jeugdverpleegkundige die in het kader van dit onderzoek is gesproken en werkt in Heumensoord, valt op dat er vaak heel kleine kinderen alleen over het terrein zwerven. Ouders hebben geen energie om hen voortdurend in de gaten te houden. Ook op andere locaties is het zichtbaar dat een deel van de kinderen zich verveelt.

Het aanbod wat betreft dagbesteding is op iedere noodopvanglocatie verschillend. In veel gemeenten waar een noodopvang is gevestigd, wordt er door vrijwilligers diverse activiteiten voor kinderen aangeboden, van een poppenkastvoorstelling tot sportactiviteiten. Voor kinderen is dat een belangrijke uitlaatklep. Ruimte- en capaciteitsgebrek zijn hierbij wel vaak een probleem. Activiteiten voor kinderen en volwassenen moeten elkaar afwisselen. Bovendien hebben vrijwilligers ook professionele begeleiding nodig, het COA moet hier dus ook capaciteit voor vrij kunnen maken.

Waar voor kinderen nog allerlei activiteiten worden georganiseerd, is dit voor volwassenen vaak niet het geval. Het totale gebrek aan dagbesteding leidt tot verveling en apathie. Dit is niet alleen een probleem voor de volwassenen zelf; hun kinderen worden hier mogelijk ook negatief door beïnvloedt.

### **Veiligheid**

De Kinderombudsman stelt vast dat de emotionele veiligheid van kinderen in noodopvanglocaties in het geding is. Dat heeft met een combinatie van factoren te maken. De belangrijkste factoren zijn het gebrek aan privacy en de spanning onder en tussen de bewoners.

Zoals hierboven gesteld zorgt het gebrek aan privacy en het samenleven met een groot aantal andere bewoners ervoor dat kinderen te weinig geborgenheid en bescherming ervaren. Daarnaast zijn er in veel noodopvanglocaties spanningen onder en tussen de bewoners. Mensen lijden onder de onzekerheid over hun asielprocedure. Mensen wachten lang en voelen zich verstoken van informatie.<sup>40</sup> Het voorzieningenniveau is erg sober en er is voor volwassenen verder weinig zinvolle dagbesteding. In Heumensoord zijn er daarbij specifieke klachten over de leefomstandigheden en voelen bewoners zich weinig in hun klachten gehoord. Dit ongenoegen en deze spanning bij volwassenen heeft vanzelfsprekend ook weerslag op kinderen. Bovendien ontstaat er hierdoor makkelijker onderlinge wrijving. De dynamiek in een noodopvang maakt deze plek emotioneel minder veilig voor kinderen. De Kinderombudsman stelt vast dat hoe langer het verblijf in een noodopvang duurt, hoe minder veilig deze vorm van opvang voor kinderen zal zijn.

### **Begeleiding**

Op iedere noodopvang zijn er woonbegeleiders van het COA die de situatie monitoren en problemen helpen oplossen. Zo werken in Heumensoord zes tot tien woonbegeleiders per 'village' van 1000 bewoners. In Gorinchem werken er gemiddeld vier woonbegeleiders op 200 bewoners, waardoor

<sup>40</sup> De Nationale ombudsman, [Rapportage: Bezoek noodopvang Heumensoord](#), 10-02-2016 en College voor de rechten van de mens, [Aanbevelingen: Mensenrechten in de noodopvang Heumensoord](#), 10-02-2016.



nauwelijks ingespeeld kan worden op individuele behoeften en problemen. Op noodopvanglocaties waar gezinnen worden opgevangen, zijn er geen woonbegeleiders die zich specifiek richten op de begeleiding van kinderen of jongeren. Wel zijn er woonbegeleiders die bijvoorbeeld verantwoordelijk zijn voor de kinderactiviteiten. De veiligheid en het welbevinden van de kinderen, is vooral de verantwoordelijkheid van de ouder(s). Er is geen onafhankelijke vertrouwenspersoon waar kinderen naartoe kunnen stappen. De vraag is of de kwetsbaarheid van kinderen genoeg herkend wordt door woonbegeleiders. De begeleiding van amv's is anders ingericht en wordt besproken in hoofdstuk 6.

### **Voedselvoorziening**

Op noodopvanglocaties kan er niet zelf gekookt worden. Het COA zorgt ervoor dat mensen drie keer per dag een maaltijd ontvangen. Mensen zijn meestal niet in staat om zelf aanvullende boodschappen te doen omdat zij geen leefgeld ontvangen en vaak door hun eigen spaargeld heen zijn. Ouders kunnen dus niet voor hun eigen gezin koken en zijn wat voedsel voor hun kinderen betreft afhankelijk van wat er wordt aangeboden.

Een jeugdverpleegkundige die werkt in de noodopvang Heumensoord in Nijmegen, valt op dat kleine kinderen erg slecht eten. Tot twee jaar drinken ze alleen melk of krijgen borstvoeding. Voor kleine kinderen verstrekt het COA aparte voeding, maar deze past lang niet altijd bij de leeftijd van het kind. Dat heeft te maken met een verkeerde geboorteregistratie van kinderen, wat heel regelmatig voorkomt. Hierdoor krijgt een kind dat bijvoorbeeld in werkelijkheid 1,5 jaar is, het voedsel dat is bestemd voor een kind van 10 maanden. Moeders geven aan graag zelf voor hun eigen kinderen eten te willen klaarmaken. Door het gebrek aan kookfaciliteiten en geld zijn ze dus beperkt in de mogelijkheden om voor hun eigen kinderen te zorgen. Ook in Gorinchem zijn er klachten over het eten. Een meerderjarige broer die voor zijn minderjarige broertje en zusje zorgt, vindt het eten niet gezond. De verstrekte maaltijden bevatten te weinig groente. Zijn geld is op om iets gezonds te kopen.

### **Informatievoorziening**

De Kinderombudsman constateert dat de informatievoorzieningen voor kinderen die samen met hun ouders of begeleiders in een noodopvanglocatie worden opgevangen onvoldoende is. Bij aankomst is er een formeel gesprek met ouders waar een tolk bij aanwezig is en waar onder andere de huisregels worden uitgelegd. Voor andere formele gesprekken wordt ook gebruik gemaakt van tolken. Voor het overige proberen COA-medewerkers in het Engels en met handen en voeten met bewoners te communiceren. Omdat ouders verantwoordelijk zijn voor kinderen, worden zij geacht hun kinderen te informeren. Er wordt door COA medewerkers op locatie geen rechtstreekse informatie verstrekt aan kinderen.

Voor de asielzoekers in noodopvangvoorzieningen geldt meestal dat zij nog niet gestart zijn met hun asielprocedure. Hierover heerst veel onzekerheid. Het COA is vaak ook niet op de hoogte van de termijn waarop de asielprocedure van mensen kan starten. Zij kunnen mensen hierover daarom vaak niet informeren.

### **Verhuizingen**

Door het gebrek aan plekken in reguliere opvangvoorzieningen en het ontstaan van tijdelijke locaties, zijn de verhuisbewegingen van kinderen sinds 2015 sterk toegenomen. De kinderen en jongeren met wie die de Kinderombudsman heeft gesproken, zijn meestal zeven tot acht keer verhuisd. Sommige kinderen gaven aan tien of elf keer te zijn verhuisd. De reden hiervoor is dat deze kinderen in veel gevallen zijn opgevangen in crisisnoodopvanglocaties. Op dit moment verblijven er geen kinderen meer in crisisnoodopvang, maar wel in noodopvang. Omdat deze locaties ook tijdelijk van aard zijn en de asielprocedure verlengd is van maximaal zes maanden naar negen tot vijftien maanden, zullen ook deze kinderen nog vaker moeten verhuizen.

Om meerdere redenen hebben de verhuizingen een negatieve impact op de situatie van kinderen. Verhuizen betekent eerst en vooral instabiliteit. Steeds weer moeten kinderen wennen aan een nieuwe woonomgeving, nieuwe kinderen en volwassenen waarmee op de locatie wordt samengeleefd, nieuwe (woon)begeleiders, nieuwe vrijwilligers die in gemeenten actief zijn, een nieuwe schoolomgeving, nieuwe leerkrachten en klasgenoten. Iedere keer moet een kind een vertrouwde omgeving, met vertrouwde mensen en vrienden achter zich laten en zich opnieuw veilig gaan voelen op een andere plek. Hoe vaker er wordt verhuisd, hoe meer de regelmaat en stabiliteit verdwijnen uit de dagelijkse verzorging en opvoeding van kinderen en dat belemmert hun ontwikkeling en welzijn. Doordat de kinderen geen stabiele woonomgeving hebben waar ze kunnen aarden, zijn ze ook niet in staat om de gebeurtenissen (de zware tocht en wat allemaal hebben meegemaakt) een plek te geven. Het kan niet bezinken, kan niet verwerkt worden (zie ook hoofdstuk 4).<sup>41</sup>

Verhuizingen belemmeren ook de continuïteit van het onderwijs. Kinderen moeten een onderwijsprogramma afbreken en elders weer oppakken. Vaak weet een nieuwe school niet wat een leerling op voorgaande plekken al heeft geleerd (zie ook hoofdstuk 5).

### 3.2 Leefomstandigheden crisisnoodopvang

Crisisnoodopvang is opvang die niet door het COA wordt georganiseerd maar door gemeenten. Hiervoor zijn locaties gebruikt die ook in het geval van rampen of andere noodsituatie worden ingezet. Crisisnoodopvang is bedoeld voor 72 uur en kan eventueel met 72 uur verlengd worden. In 2015 hebben ook veel kinderen in crisisnoodopvanglocaties verbleven. In crisisnoodopvang slapen mensen doorgaans in een grote ruimten (sporthal) en is het niveau van de voorzieningen soberder dan in de noodopvang die hierboven besproken is. Wel zijn er veel vrijwilligers betrokken geweest bij crisisnoodopvang die spullen, kleding en op sommige plekken ook activiteiten voor kinderen hebben aangeboden.

In alle crisisnoodopvang wordt voorzien in drie maaltijden per dag en regelt de gemeente toegang tot noodzakelijke medische zorg. Asielzoekers ontvangen in crisisnoodopvang geen financiële tegemoetkoming voor dagelijkse onkosten en kinderen gaan niet naar school. De toegang tot noodzakelijke medische zorg wordt gewaarborgd door de gemeente.

In het najaar van 2015 heeft de Kinderombudsman verschillende signalen van professionals ontvangen die op dat moment betrokken zijn bij de organisatie van crisisnoodopvang. De Kinderombudsman heeft zelf ook een (voormalige) crisisopvanglocatie in Tilburg bezocht (zie kader).

Eén van de signalen gaat over een gemeente waar op dat moment 200 volwassenen en kinderen worden opgevangen. De ondervraagde valt op dat de opvang volledig is ingericht op volwassenen. Zo missen er in eerste instantie luiers en schoon ondergoed voor kinderen. Omdat er een volledig gebrek is aan privacy, kunnen kinderen en hun ouder(s) of begeleider(s) zich nergens terugtrekken. Kinderen missen hierdoor een beschermde ruimte. Ook is er nergens plek voor kinderen om te spelen.

Een ander probleem dat uit de signalen naar voren komt, is dat veel asielzoekers in de crisisnoodopvang nog niet geregistreerd zijn. Een professional vertelt dat zij en haar collega's niet weten bij welke ouders kinderen die zij opvangen horen. Ook kunnen zij niet bevestigen of er onbegeleide minderjarigen bij zijn. Doordat de kinderen nog niet geregistreerd zijn, staan de onbegeleide kinderen ook nog niet op de radar van de voogdij-instelling Nidos. Dit vergroot het risico dat alleenstaande minderjarige kinderen vermist raken terwijl deze groep juist extra bescherming nodig heeft.

Over het gebrek aan bescherming van alleenstaande minderjarigen (amv's) trekt ook een teamleider Jeugd en Gezin uit een andere gemeente aan de bel. Zij heeft ad hoc crisisnoodopvang georganiseerd

41 Zie o.a. K. Kloosterboer (2009). [Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra.](#)



voor een groep van ca. twintig onbegeleide Eritrese meisjes. De chauffeur die de meisjes wegbrengt, heeft behalve een adres alleen een lijst met namen en zorgverzekeringsnummers meegekregen. Er is verder geen informatie over de individuele meisjes bekend. De meisjes blijken al wel in Ter Apel te zijn geweest en zijn daarmee al bij de IND en de vreemdelingenpolitie in beeld, maar de helft is bij het Nidos nog niet bekend. De meisjes hebben een gevaarlijke vlucht via Libië achter de rug en eenmaal in Nederland zijn zij al op vijf verschillende crisisnoodopvanglocaties opgevangen. Op deze crisislocaties was alleen sprake van 'bed, bad, brood en beheer'. De betrokken teamleider ziet echter dat deze meisjes veel meer begeleiding en zorg nodig hebben. De meisjes maken zowel fysiek als emotioneel een zwakke indruk en hebben allemaal last van scabiës. De meisjes hebben dringend rust nodig en het is in hun belang dat ze niet opnieuw verhuizen. De betrokken teamleider spant zich samen met haar gemeente in om de meisjes een vaste plek te geven. Uiteindelijk runt zij vanuit het team Jeugd en Gezin vier maanden lang een noodopvanglocatie waar de amv's intensieve pedagogische begeleiding krijgen en binnen een paar weken ook naar school kunnen.

Uit alle signalen die de Kinderombudsman over crisisnoodopvang heeft ontvangen, komt naar voren dat de verhuizingen, die inherent zijn aan deze vorm van opvang, kinderen extra schade toebrengen. Zowel hun fysieke als sociaal-emotionele gezondheid lijden onder het gebrek aan rust en stabiliteit.

#### **Rapportage crisisnoodopvang Tilburg**

In een voormalig danscentrum worden in december 2015 ca. 200 vluchtelingen opgevangen waarvan 60 kinderen. De meeste van hen komen uit Syrië.

Op het moment dat een afvaardiging van de Kinderombudsman de locatie bezoekt, verblijven de meeste mensen al zes weken op deze locatie. Daarvoor zijn de asielzoekers al een aantal keren verhuisd. De locatie is in eerste instantie een crisisnoodopvang georganiseerd door de gemeente. Daarna is de locatie overgenomen door het COA en is daarmee officieel een noodopvanglocatie geworden. Het



### 3.3 Conclusie

Eén van de basisbeginselen van het Kinderrechtenverdrag is dat kinderen die hier in Nederland asiel aanvragen niet anders behandeld mogen worden dan alle andere kinderen (art 2. IVRK). De voorzieningen voor asielkinderen moeten aan dezelfde maatschappelijke normen voldoen als die we voor Nederlandse kinderen acceptabel vinden.

Iedere noodopvanglocatie is anders, en de precieze leefomstandigheden (mate van privacy, ruimte om te spelen, tijd tot kinderen naar school kunnen, e.d.) verschillen per opvangplek. De Kinderombudsman heeft gezien dat er medewerkers betrokken zijn, die zich maximaal inspannen om de situatie van kinderen (en volwassenen) leefbaar te houden. De leefomstandigheden van kinderen in noodopvanglocaties wijken echter op veel punten van die maatschappelijk acceptabele normen af. Zeker als kinderen niet enkele weken, maar maanden op dergelijke locaties moeten verblijven raakt hun situatie steeds meer op gespannen voet met het Kinderrechtenverdrag.

Ook constateert de Kinderombudsman dat grootschaligheid van de opvang een beperkende rol kan spelen. De indruk is dat hoe grootschaliger de opvang is, des te meer de nadruk in de uitvoering ligt op de beheersbaarheid en efficiëntie. De keuzes die gemaakt worden omwille van beheersbaarheid en efficiëntie prevaleren boven de belangen van kinderen. Op kleinere locaties heeft de Kinderombudsman waargenomen dat er meer flexibiliteit is om aan de behoeften van kinderen (en volwassenen) tegemoet te kunnen komen. Op een kleinschaligere locatie waar de nadruk voor het management minder op beheersbaarheid ligt, wordt een context gecreëerd waarin kinderen zich emotioneel veiliger weten en zich in brede zin beter kunnen ontwikkelen.

Kortom: hoe langer het verblijf op noodopvanglocatie duurt en des te grootschaliger de noodopvang is, des te meer deze situatie in strijd raakt met de rechten uit het Kinderrechtenverdrag.

#### **Aanbevelingen:**

- Verbeter de privacy door te waarborgen dat gezinnen hun slaapvertrek niet hoeven delen met anderen.
- Zorg ervoor dat er veilige en rustige plekken zijn voor kinderen om te spelen en huiswerk te maken.
- Zorg ervoor dat gezinnen hun eigen voedsel kunnen klaarmaken en hiervoor een financiële vergoeding ontvangen.
- Zorg voor informatievoorziening die specifiek gericht is op kinderen.
- Beperk het aantal verhuizingen tot het minimum.
- Vang kinderen in 2016 niet opnieuw op in crisisnoodopvang van (twee keer) 72 uur.

## 4. TOEGANG TOT GEZONDHEIDSZORG

Dit hoofdstuk gaat over de gevolgen van de hoge asielinstroom op de toegang tot zorg voor kinderen die worden opgevangen in tijdelijke noodopvanglocaties. Hiervoor is onder andere gesproken met jeugdverpleegkundigen in dienst van verschillende gemeentelijke Geestelijke Gezondheidsdiensten (GGD) en een huisarts in dienst van het Gezondheidscentrum asielzoekers (GCA) in Heumensoord. Aan hen is gevraagd hoe zij de toegang tot zorg op noodopvanglocaties ervaren. Ook is hen gevraagd naar hun beeld van de gezondheidssituatie van asielkinderen en wat deze kinderen volgens hen nodig hebben.

De gezondheidszorg voor asielzoekers wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door twee partijen. Het GCA is verantwoordelijk voor de huisartsenzorg en biedt ook eerstelijns geestelijke gezondheidszorg aan. De gemeentelijke GGD zorgt voor de publieke gezondheidszorg van asielzoekers. Dat houdt bijvoorbeeld de bestrijding van infectieziekten in en allerlei activiteiten op het gebied van preventie en voorlichting. De GGD zorgt ook voor de jeugdgezondheidszorg voor asielkinderen van nul tot negentien jaar.<sup>42</sup>

De zorg voor asielzoekers wordt vergoed. De zorgverzekering van asielzoekers komt overeen met een basisverzekering, aangevuld met een aantal andere bepalingen die zijn vastgelegd in de Regeling zorg asielzoekers (RZA). Dat betekent bijvoorbeeld dat asielzoekers voor de meeste specialistische hulp en ziekenhuiszorg vergoeding krijgen. Ook hebben asielzoekers tot 18 jaar recht op mondzorg, net als Nederlandse kinderen en jongeren met een basisverzekering.<sup>43</sup>

### 4.1 Gezondheidssituatie asielkinderen

De jeugdverpleegkundigen en de huisarts die gesproken zijn, rapporteren een aantal regelmatig voorkomende gezondheidsproblemen bij kinderen in de noodopvang. Luchtweginfecties komen veel voor en verspreiden zich makkelijk omdat mensen dicht op elkaar wonen. Kinderen zijn vaak vermoeid omdat zij slecht slapen en ook bedplassen gebeurt regelmatig doordat kinderen spanning ervaren. Daarnaast krijgen kinderen in de noodopvang vaak waterpokken en hebben zij vaak last van schimmelinfecties en scabiës (schurft) vanwege de slechte hygiëne. Ook valt het op dat veel kinderen een slecht gebit hebben. Ten slotte komen ook fysieke klachten voor die te maken hebben met de vlucht of oorlog die kinderen hebben meegemaakt.

Daarnaast zien de verpleegkundigen veel sociaal-emotionele en psychische problematiek bij kinderen. Ten eerste ervaren veel kinderen spanning en stress door alles wat zij hebben meegemaakt (oorlog, geweld, vlucht) en vanwege de instabiliteit van hun woon- en leefsituatie en de onzekerheid over hun asielprocedure. Verpleegkundigen zien ook dat kinderen bijzonder vatbaar zijn voor de spanning van hun ouders. Hoe jonger het kind, hoe meer het afhankelijk is van de reacties van de ouder(s) op spanningsvolle situaties. Kinderen worden gerustgesteld als zij zien dat hun ouders en andere volwassenen op spanningsvolle situaties kalm en evenwichtig reageren, weten we uit wetenschappelijk onderzoek.<sup>44</sup> De verpleegkundigen laten echter weten dat ouders juist weinig rust op hun kinderen uitstralen.

Ook geven verpleegkundigen aan dat kinderen met angstklachten of suïcidale gevoelens geen uitzondering zijn. Uit onderzoek blijkt dat dit met name geldt voor de kinderen die zonder ouders hier

<sup>42</sup> Zie ook de [Factsheet Publieke gezondheidszorg voor asielzoekers en vergunninghouders](#).

<sup>43</sup> Factsheet [Gezondheidszorg voor asielzoekers in Nederland](#). Geraadpleegd op 17 februari 2015.

<sup>44</sup> A. Daud, B. Klinteberg, P.A. Rydelius. 'Resilience and vulnerability among refugee children of traumatized and non-traumatized parents.', *Child Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2008, 2: 7. En L.H.M. van Willigen, 'Zorg voor gevluchte kinderen.', *Bijblijven* 2009, 4, p. 23-30.

zijn. Amv's kampen met meer en ernstiger psychosociale problemen dan gevluchte kinderen die met hun ouder(s) leven en blijken vaker zelfmoordgedachten te hebben dan hun leeftijdsgenoten.<sup>45</sup> Jeugdverpleegkundigen zien daarnaast kinderen waarvan zij vermoeden dat ze in meer of mindere mate getraumatiseerd zijn en gedragsproblemen komen regelmatig voor bij kinderen in de noodopvang.

Uit recent onderzoek blijkt dat kinderen die frequent worden overgeplaatst vaker kampen met psychische - of gedragsproblemen. Dit verband geldt nog sterker voor kinderen die slachtoffer zijn geweest van (oorlogs)geweld en voor kinderen wiens moeder een depressie of een posttraumatische stressstoornis (PTSS) heeft.<sup>46</sup>

#### 4.2 Toegang tot huisartsenzorg

Huisartsen van het GCA houden praktijk op of in de buurt van een COA opvanglocatie. Ook op veel noodopvanglocaties is er een post van het GCA geopend. Met uitzondering van de noodopvang in Den Haag, was het GCA aanwezig op alle tijdelijke opvanglocaties die de Kinderombudsman heeft bezocht.<sup>47</sup> In de noodopvanglocatie in Den Haag waar amv's worden opgevangen met een verblijfstatus, komt één keer per week een huisarts langs en als het nodig is kan er ook voor andere momenten in de week een afspraak worden gemaakt.

De huisartsenposten van het GCA zijn meestal een aantal dagen of dagdelen per week geopend. Asielzoekers die de huisarts willen bezoeken kunnen dat doen door zich te melden tijdens de inlooppreekuren, meestal is dat een paar uur per dag. Behalve deze spreekuren is het GCA 24 uur bereikbaar via een praktijktelefoon. Naast de huisarts, wordt er zorg verleend door een assistent of een verpleegkundige. Dat betekent dat een asielzoeker niet altijd door de huisarts zelf geholpen wordt.

Op de noodopvanglocaties worden de spreekuren druk bezocht. Vaak moeten mensen lang wachten voor ze aan de beurt zijn. De huisarts op Heumensoord vertelt dat iedereen aan de beurt komt. Als iemand niet tijdens het spreekuur aan de beurt is gekomen, wordt er voor later op de dag een afspraak gemaakt. Het komt echter ook voor dat ouders met een ziek kind of zwangere vrouwen tijdens het wachten afhaken. Hoe asielkinderen de huisartsenzorg precies beleven, is onvoldoende uitgevraagd om daarover te kunnen rapporteren. De indruk van de Kinderombudsman is dat de toegang tot basale huisartsen zorg op de bezochte locaties in orde is. Wel wordt duidelijk dat doorverwijzing naar specialistische tweedelijns zorg wordt uitgesteld.<sup>48</sup>

Voor spoedeisende medische klachten of ernstig psychisch probleem is een doorverwijzing mogelijk, maar vooral waar het andere emotionele en psychische klachten betreft gebeurt dat niet. Op Heumensoord zijn er wel GGZ consulenten van het GCA aanwezig, maar geen van deze consulenten richt zich specifiek op kinderen. Kinderen worden door de huisarts weinig doorverwezen naar de GGZ consulent. Ook op de locaties voor amv's blijkt dat niet de (jeugd)hulp trajecten kunnen worden gestart die eigenlijk nodig zijn bij emotionele problemen als suïcidaliteit. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk dat een jongere intensieve één op één begeleiding krijgt van een woonbegeleider, maar dat wordt meer als een doekje voor het bloeden gezien dan een duurzame oplossing. Professionele psychosociale hulp is pas zinvol als een jongere in een stabiele situatie zit, en het voornaamste probleem is dat er geen andere stabielere woonomgeving te realiseren is.

45 T.M. Bean (2000). *Measuring the effects of traumatic stress; on immigrant and refugee adolescents* (thesis), Leiden: Leiden University.

46 E.S.M. Goossen (2014). *A safe and healthy future? Epidemiological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands*(diss. Amsterdam UvA), Utrecht: GGD GHOR Nederland.

47 De Noodopvang in Den Haag wordt niet uitgevoerd door het COA zelf maar is uitbesteed aan GGZ-instelling Parnassia, daarom wijken een aantal zaken af van hoe deze georganiseerd zijn op een COA noodopvanglocatie.

48 Bewoners in Heumensoord hebben een [klacht](#) ingediend bij de Nationale Ombudsman omdat daar niet meer dan basale medische zorg wordt verstrekt. Omdat het verblijf daar zo lang duurt, wordt dat onhoudbaar.

### 4.3 Jeugdgezondheidszorg en jeugd-ggz

Naast huisartsenzorg, is er voor asielkinderen standaard jeugdgezondheidszorg. Dat houdt onder andere in dat een jeugdverpleegkundige de gezondheid en ontwikkeling van een kind monitort en een jeugdarts een medisch onderzoek doet en een vaccinatieplan opstelt. Daarnaast kunnen jeugdverpleegkundigen opvoedondersteuning en voorlichting bieden. Eén van de onderdelen van de jeugdgezondheidszorg is een verpleegkundige intake die ieder kind in de asielprocedure krijgt. Hiervoor bezoeken jeugdverpleegkundigen de opvanglocaties of komen asielkinderen naar de jeugd ggz-locatie. Een verpleegkundige intake houdt in dat er gekeken wordt naar de fysieke en geestelijke gezondheid.

De verpleegkundige intake moet volgens het protocol van de GGD binnen zes weken na aankomst in Nederland plaatsvinden. Een tot drie weken daarna doet een jeugdarts een aanvullend medisch onderzoek. De ondervraagde verpleegkundigen melden dat het op dit moment niet altijd lukt om kinderen binnen zes weken te zien. Volgens de verpleegkundigen ligt dat meestal niet aan de beschikbare capaciteit bij de GGD, maar zijn er praktische knelpunten waardoor dat niet gebeurt. Zo is er op veel noodopvanglocaties letterlijk onvoldoende ruimte om een intake af te nemen. Een jeugdverpleegkundige die werkt op Heumensoord vertelt dat de locatie van de JGZ op een moeilijk vindbare plek ligt op het terrein. Daardoor komen ouders en hun kinderen vaak niet opdagen en missen ze hun afspraken.

Wat in de gesprekken opvalt, is dat er weinig contact is tussen de jeugdverpleegkundigen en de woonbegeleiders of locatiemanager van een noodopvanglocatie. Zo is in de noodopvang in Gorinchem de JGZ iedere twee weken aanwezig, maar zijn de COA woonbegeleiders en locatiemanager tijdens het bezoek niet op de hoogte of de verpleegkundige intake en medische keuring al hebben plaatsgevonden. Ook is er nog geen contact geweest over de mogelijkheden van de JGZ om opvoedondersteuning aan te bieden.

Wat betreft de JGZ op Heumensoord heeft het lang geduurd voordat zij de namen en contactgegevens van de woonbegeleiders kregen, terwijl de JGZ graag een goede onderlinge samenwerking wil opzetten in het belang van de kinderen.

Een ander knelpunt dat specifiek geldt voor Heumensoord, is dat de verpleegkundigen geen toestemming hebben om de tenten te bezoeken waar mensen wonen en slapen. Hierdoor kunnen de verpleegkundigen niet een eigen beeld vormen van de leefsituatie en ouders hierdoor minder goed adviseren over zorg en opvoeding. Ook kunnen de verpleegkundigen hierdoor ouders niet actief aanspreken en daarmee preventieve hulp bieden. Daarnaast heeft het COA de JGZ op Heumensoord tot nu toe niet heeft toegestaan om een open spreekuur te houden. Inmiddels werkt er wel een jeugdverpleegkundige op de nieuwkomersschool in Nijmegen die vanuit daar opvoedingsondersteuning aan ouders biedt.

De verhuizingen van kinderen is een ander knelpunt dat speelt voor de JGZ. Soms hebben kinderen al een intake gehad op een vorige locatie, maar verloopt de uitwisseling van de gegevens niet soepel waardoor niet bekend is wat er al met een kind is gebeurd. De verhuizingen zorgen ervoor dat kinderen plotseling uit het beeld van de verpleegkundige verdwijnen, zij worden niet in staat gesteld een goede overdracht te doen en krijgen steeds nieuwe, onbekende kinderen onder ogen. De continuïteit van de hulp die jeugdverpleegkundigen kunnen bieden raakt hiermee in het geding.

Zoals reeds besproken, worden zowel volwassen als kinderen weinig doorverwezen naar geestelijke gezondheidszorg. Alleen kinderen met ernstige problematiek worden bijvoorbeeld doorverwezen naar

een jeugdarts, is het beeld dat uit de gesprekken met jeugdverpleegkundigen naar voren komt. Voor andere kinderen is er weinig hulp beschikbaar. Zij moeten wachten op hulp tot zij een status hebben gekregen en een huis in een gemeente.

In de tussentijd proberen jeugdverpleegkundigen ondersteuning te bieden. Hun ervaring is echter dat de leefomstandigheden van gezinnen in de noodopvang dusdanig instabiel is, dat het moeilijk is om ouders en kinderen goed te helpen. Het is bijvoorbeeld lastig om in de context van een noodopvangsituatie een trauma te herkennen en bespreekbaar te maken met ouders en kinderen. Daarvoor is een stabiele leefsituatie en vertrouwen nodig, maar meestal zijn die twee voorwaarden in een noodopvanglocatie niet aanwezig. Bovendien wordt het ook afgeraden om psychologische hulp te starten als niet zeker is dat deze ook kan worden afgemaakt.<sup>49</sup>

Ook is interveniëren bij gedragsproblematiek in een noodopvang moeilijk. Ouders hebben meestal zelf zoveel zorgen en last van spanning, dat hun hoofd vol zit en zij weinig energie en aandacht hebben om in hun kinderen te investeren. Natuurlijk zijn er uitzonderingen van ouders die dat wel lukt, maar veel ouders kunnen dat pas als ze zelf in een stabiele situatie zijn.

#### 4.4 Conclusies

Kinderen hebben niet alleen recht op medisch noodzakelijke gezondheidszorg (art 24 IVRK), maar één van de basisbeginselen van het Kinderrechtenverdrag is dat een kind ook recht heeft op leven en ontwikkeling (art 6 IVRK). Tot noodzakelijke medische zorg hebben kinderen op dit moment in de noodopvang voldoende toegang, maar emotionele en psychische problemen zijn moeilijk te behandelen zolang kinderen in een noodopvang wonen. Kinderen blijven met emotionele problemen kampen en dat is hinderlijk voor de rest van hun ontwikkeling.

Als gevolg van de verhoogde asielinstream verblijven kinderen in noodlocaties, waar zij voor langere tijd een instabiele leefomgeving hebben. Ook voor hun ouders geldt dat zij hieronder lijden en daardoor onvoldoende rust en zekerheid kunnen bieden aan hun kinderen. De verhuizingen die daarbij komen maken het risico op psychische problematiek groter, en zorgen er bovendien voor dat jeugdverpleegkundigen minder goed de (geestelijke) gezondheid van een kind kunnen inschatten en monitoren.

Voor de toekomst van deze kinderen is het belangrijk dat hun dagelijks leven zo snel mogelijk normaliseert en stabiliseert. Pas als het dagelijks leven stabiel is, worden emotionele en psychische problemen goed zichtbaar en kan er een plan gemaakt worden voor passende hulp voor het kind in de context van zijn gezin. Een kind dat nu in een noodopvanglocatie wordt opgevangen, woont misschien pas na twee jaar in een gemeente. Tot die tijd leeft het kind in een context waarin een normale, gezonde ontwikkeling en herstel van emotionele klachten beperkt is.

#### Aanbevelingen:

- Verbeter de leefomstandigheden op een noodopvanglocatie zodat zowel ouders als kinderen meer rust krijgen en kinderen naar omstandigheden een zo normaal mogelijk leven kunnen leiden
- Beperk verhuizingen zoveel mogelijk zodat continuïteit in de jeugdgezondheidszorg gewaarborgd blijft.
- Zorg ervoor dat JGZ in staat is om preventieve activiteiten te ondernemen en geef ze hiervoor vrij toegang op het terrein van de noodopvanglocatie.

<sup>49</sup> UNHCR, IOM en MHPSS.net (2015). *Mental health and psychological support for refugees, asylum-seekers and migrants on the move in Europe*.

- Zorg ervoor dat kinderen met emotionele- en psychische problemen beter geholpen kunnen worden.
- Zorg voor korte lijntjes tussen de COA woonbegeleiding en de JGZ.



## 5. TOEGANG TOT ONDERWIJS

Dit hoofdstuk gaat over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom voor de toegang tot onderwijs. Met een aantal partijen uit het onderwijsveld is gesproken wat de gevolgen zijn van de verhoogde asielinstroom voor het onderwijs en welke knelpunten er spelen in de toegang tot onderwijs van kinderen die op tijdelijke opvanglocaties verblijven. Ook is uitgevraagd wat de gevolgen van de hoge asielinstroom zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.

### 5.1 Onderwijsvoorzieningen voor asielkinderen

Net als alle kinderen in Nederland, zijn ook kinderen die in Nederland asiel aanvragen vanaf 5 tot 18 jaar leerplichtig. In principe moeten zij bij aankomst in Nederland zo snel mogelijk naar school. Idealiter gaan kinderen die nieuw zijn in Nederland eerst naar een klas waar de nadruk ligt op taalverwerving en stromen daarna door naar het regulier onderwijs. Dit wordt eerste opvangonderwijs genoemd. In het basisonderwijs wordt ook wel gesproken van of nieuwkomersonderwijs en in het voortgezet onderwijs van internationale schakelklassen.

Uit recent onderzoek van de Universiteit Utrecht blijkt dat kinderen die nog geen Nederlands spreken inderdaad het meest gebaat zijn bij onderwijs in een internationale schakelklas. Kinderen die uitstromen naar regulier basisonderwijs, blijken een jaar nadat zij de taalschool hebben afgerond hetzelfde niveau als hun Nederlandse klasgenoten te hebben bereikt. Bovendien blijkt uit diverse internationale onderzoeken dat kinderen die niet naar een speciale schakelklas of nieuwkomersschool gaan maar direct naar een reguliere school, geen goede resultaten boeken. Kinderen missen dan aansluiting waardoor hun achterstand groter wordt.<sup>50</sup>

De kinderen die de Kinderombudsman op de noodopvanglocaties heeft gesproken, zijn erg blij dat ze na een tijd wachten naar school kunnen. In sommige gevallen hebben zij ook in het land van herkomst al een tijd geen onderwijs meer gehad. Bovendien komt uit dit onderzoek naar voren dat structuur die onderwijs biedt, essentieel is voor kinderen in de noodopvang. Kinderen bevinden zich in de noodopvang namelijk in een leefomgeving waar juist een groot gebrek aan structuur en stabiliteit is. Naar school gaan betekent een normaal leven leiden dat aan de hele ontwikkeling van kinderen ten goede komt.<sup>51</sup>

Uit de gesprekken komt naar voren dat het onderwijs in een schakelklas een vak apart is omdat leerkrachten veel meer dan in normale klassen moeten differentiëren. Kinderen in dezelfde leeftijdscategorie hebben een verschillende onderwijsgeschiedenis en vluchtgeschiedenis. Ieder kind heeft daarom een eigen programma en eigen doelen nodig. Dat vraagt om een speciale expertise van leerkrachten en om geschikte lesmethoden en materiaal.

Kinderen die op een regulier asielzoekerscentrum van het COA verblijven, gaan vaak naar een basisschool op het terrein. Als er geen basisschool op het terrein van een AZC aanwezig is, gaan kinderen naar nabijgelegen basisschool in de gemeente die eerste opvangonderwijs aanbiedt. Kinderen van 12 tot 18 jaar gaan naar een internationale schakelklas op een school voor voortgezet onderwijs in

<sup>50</sup> Irene van der Linde, *Kinderen van nieuwkomers hebben rust nodig – en goed taalonderwijs*, Groene Amsterdammer, 30 september 2015.

<sup>51</sup> Dit komt ook uit wetenschappelijke literatuur naar voren. Zie: A. Daud, B. Klinteberg, P.A. Rydelius (2008). *sResilience and vulnerability among refugee children of traumatized and non-traumatized parents.*, Child Adolescent Psychiatry and Mental Health 2008, 2: 7.

de regio. In de situatie voor de verhoogde asielinstroom waren er ongeveer tachtig middelbare scholen in Nederland met één of meerdere internationale schakelklassen.

Met uitzondering van amv's gaan kinderen op een pol-locatie (waar asielzoekers verblijven tijdens de 8-dagenprocedure) normaal gesproken nog niet naar school omdat het verblijf op deze locaties van korte duur is. Op dit moment verblijven kinderen echter weken tot maanden op een noodopvanglocatie (in de pol of pre-pol fase) en is het daarom nodig dat er onderwijs wordt georganiseerd. Veel van deze noodopvanglocaties worden geopend in gemeenten waar nog geen onderwijs voor nieuwkomers bestaat. Op deze gemeenten en de schoolbesturen in deze gemeenten is een grote druk ontstaan om in korte tijd onderwijs te organiseren.

## **5.2 Knelpunten toegang en kwaliteit onderwijs**

Kinderen die worden opgevangen op een tijdelijke opvanglocatie moeten vaak lang wachten tot zij naar school kunnen. Uit de gesprekken volgt dat dit om weken tot maanden kan gaan. Er spelen verschillende belemmerende factoren een rol waardoor onderwijs langzaam op gang komt. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat deze belemmeringen in het basisonderwijs groter zijn dan in het voortgezet onderwijs.

### **Leerplichtige kinderen zijn niet in beeld**

Noch het ministerie van OCW noch het COA heeft gegevens beschikbaar over het aantal leerplichtige asielkinderen dat op dit moment niet naar school gaat.<sup>52</sup> Het Lowan die scholen ondersteunt bij het opzetten van nieuwkomersonderwijs, geeft aan dat zij dit inzicht nodig hebben om te weten in welke gemeenten kinderen nog geen onderwijs krijgen en waar er dus nog problemen vragen om een oplossing. Zonder inzicht in deze gegevens, zullen de problemen in de toegang tot onderwijs voor kinderen nog langer duren.

### **Verhuizingen**

De verhuizingen van kinderen zijn op verschillende manieren belemmerend voor het onderwijs. Ten eerste zorgen de vele verhuizingen ervoor dat gemeenten en scholen 'overvallen' worden door de komst van asielkinderen en vaak weinig voorbereidingstijd hebben om zowel de bekostiging als de onderwijsinhoud op orde te krijgen. Uit de gesprekken volgt dat scholen pas vaak beginnen met het organiseren van onderwijs als de kinderen al op de noodopvanglocatie zijn gearriveerd.

Ten tweede dreigen scholen bekostiging mis te lopen omdat hun leerlingenaantal door de verhuizingen fluctueert. Scholen lopen dan extra risico wanneer ze materialen aanschaffen en nieuwe leerkrachten aantrekken. Dat heeft ook impact op kinderen volgt uit de gesprekken. Er zijn namelijk scholen die om deze reden voorzichtiger worden bij het opzetten van onderwijs. Dat betekent dat deze scholen minder flexibel zijn als het aantal kinderen op een noodopvanglocatie snel toeneemt. Zij kunnen dan niet zomaar nieuwe leerlingen toelaten. Uit de gesprekken blijkt dat dit vooral in het basisonderwijs geldt.

De verhuizingen zijn ook problematisch waar het gaat om de continuïteit van het onderwijs. Als een kind op een nieuwe locatie in een nieuwe gemeente wordt opgevangen, moet de school eerst de onderwijsgeschiedenis van de leerling achterhalen. De ervaring in het basisonderwijs is dat ouders bij de intake vaak niet precies meer weten op welke scholen hun kind al heeft gezeten. Hierdoor dreigt het kind stof te gaan herhalen of juist over te slaan. Er is hierdoor geen sprake van een doorlopende leerlijn. Lowan adviseert scholen daarom nu om ouders een brief mee te geven met het onderwijsnummer van

---

<sup>52</sup> Op 14 januari zijn hierover kamervragen ingediend. Staatssecretaris Sander Dekker heeft mondeling toegezegd dat er voor 1 april inzicht wordt gegeven in de aantallen kinderen.

het kind zodat de gegevensuitwisseling tussen scholen beter zal verlopen. Dit is nog niet overal gemeengoed.

In de gesprekken over voortgezet onderwijs komt naar voren dat ook hier de verhuizingen de continuïteit van het onderwijs belemmeren. Op iedere school wordt er met verschillende methoden gewerkt die niet op elkaar aansluiten. Met financiering van het ministerie van OCW werkt het Lowan op dit moment samen met de Universiteit van Amsterdam om doorlopende leerlijnen voor het middelbaar onderwijs te ontwikkelen. De bedoeling is dat hier straks in iedere internationale schakelklas mee gewerkt gaat worden.

### **Gebrek aan huisvesting**

Veel scholen die het onderwijs voor nieuwkomers oppakken hebben een gebrek aan ruimte. In Nederland zijn in principe de gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting van onderwijs. Gemeenten waar een noodopvanglocatie komt voor minder dan 6 maanden ontvangen echter geen financiële vergoeding voor de huisvesting van nieuwkomersonderwijs. Een gemeente moet dan zelf de middelen voor de huisvesting vrij maken en dat zorgt voor vertraging. Voor het voortgezet onderwijs geldt overigens dat gemeenten voor de huisvesting helemaal geen vergoeding ontvangen. Een ander knelpunt ontstaat wanneer er in een gemeente geen geschikte lege ruimten beschikbaar zijn om onderwijs te verzorgen. Vaak wordt er dan voor gekozen om barakken te bouwen. Hier moet eerst nog een vergunning voor worden aangevraagd. Ook dat levert vertraging op.

### **Gebrek aan ervaring en onderwijspersoneel**

Er worden noodopvanglocaties geopend in gemeenten waar niet eerder onderwijs is gegeven aan nieuwkomers. Dat betekent dat de school die hier verantwoordelijk voor wordt inhoudelijke expertise van buiten moet halen, bijvoorbeeld over lesmethodes en materiaal. Scholen zijn vaak bezig het wiel zelf uit te vinden.

Daarnaast zijn leerkrachten en docenten die NT2 bevoegd zijn en ervaring hebben met onderwijs aan nieuwkomers schaars. Het is een uitdaging voor alle scholen om aan goed onderwijspersoneel te komen. De nieuwe leerkrachten en docenten die worden aangetrokken krijgen allemaal een contract op tijdelijke basis. Het gevaar dat hierin schuilt is dat onderwijspersoneel na twee tijdelijke contracten geen vast contract kunnen krijgen, en op scholen hierdoor een hoge doorstroom van leerkrachten of docenten plaatsvindt. Dat is nadelig voor de onderwijskwaliteit.

## **5.3 Specifieke knelpunten basisonderwijs**

In de gesprekken over de toegang en kwaliteit van basisonderwijs voor asielkinderen komen de volgende specifieke problemen naar voren.

### **Maatwerkbekostiging**

Schoolbesturen die nieuwkomersklassen of een nieuwkomersschool opzetten komen in principe in aanmerking voor een maatwerkvergoeding van het ministerie van OCW. Ten eerste geldt dat schoolbesturen uitsluitend extra bekostiging krijgen als zij vier of meer asielkinderen onderwijs bieden.<sup>53</sup> De maatwerkvergoeding die dan beschikbaar is bestaat uit grofweg vier regelingen die elk hun eigen voorwaarden kennen. Deze regelingen en voorwaarden worden door schoolbesturen als zeer complex ervaren. Eén van de ondervraagden vertelt dat dit vooral geldt voor schoolbesturen die voor de eerste keer onderwijs organiseren voor nieuwkomers. Zij moeten zich eerst wegwijs maken in de

---

<sup>53</sup> Uit een recente peiling van de Algemene Vereniging van Schoolleiders (ASV) blijkt dat een groot aantal scholen die 3 leerlingen of minder heeft opgenomen hierdoor bekostiging mist voor de aanschaf van materialen en ontwikkeling van leerlijnen gericht op de taalverwerving van deze leerlingen. [Zie ASV, Bijna helft basisscholen geen extra bekostiging voor vluchtelingen.](#)

bekostigingssystematiek en lopen vaak vast in de aanvraag van de regelingen. Omdat in de afgelopen maanden veel nieuwe noodopvanglocaties zijn geopend in gemeenten waar schoolbesturen geen ervaring hebben met nieuwkomersonderwijs, is dit een veelvoorkomend probleem.

De financiële risico's die scholen en gemeenten lopen en de bureaucratie die komt kijken bij nieuwkomersonderwijs, is voor scholen belastend en ontmoedigend komt in de gesprekken naar voren. Het gevolg hiervan is dat het proces om onderwijs op te tuigen vertraagt raakt. Dat geldt zeker voor een toenemend aantal gemeente waar de kennis over nieuwkomersonderwijs nog ontbreekt.

### **Eenjarige bekostiging**

Eén van de bovengenoemde regelingen houdt in dat basisscholen die minimaal vier leerlingen opnemen die korter dan één jaar in Nederland zijn een aanvullende financiële vergoeding kunnen krijgen.<sup>54</sup> Deze extra financiering is bedoeld om de onderwijsachterstand van leerlingen weg te kunnen werken. De ondervraagden laten weten dat deze regeling niet toereikend is. Door de verhoogde asielinstroom komen kinderen terecht op noodopvanglocaties waar ze niet direct naar school kunnen. Kinderen die het afgelopen half jaar zijn ingestroomd hebben soms maanden moeten wachten op onderwijs. Daarbij komen de verhuizingen waardoor continuïteit in het onderwijs belemmeren. Dat maakt dat kinderen langer begeleiding nodig hebben om hun onderwijsachterstand te verhelpen.<sup>55</sup> In het voortgezet onderwijs geldt een tweejarige bekostiging en dat zou ook voor het basisonderwijs beter zijn, wordt in de gesprekken genoemd.

### **Toepassing leerplicht**

De ondervraagden melden dat op een aantal noodopvanglocaties vierjarigen niet naar school kunnen terwijl alle Nederlandse kinderen wel vanaf vier jaar toegang krijgen tot onderwijs. De maatschappelijke norm die in Nederland geldt wat betreft schoolgang, wordt niet toegepast voor asielkinderen. In Heumensoord geldt inderdaad dat kinderen tot vijf jaar nog niet naar school kunnen. In de noodopvang in Gorinchem die de Kinderombudsman heeft bezocht gaan kinderen wel vanaf vier jaar naar school. Ook vroeg- en voorschoolse educatie is voor asielkinderen niet beschikbaar.

### **Tolken**

Voor tolken krijgen scholen geen vergoeding. Voor het onderwijs zelf zijn tolken niet noodzakelijk, maar in het basisonderwijs is het voor de communicatie met ouders wel van groot belang. Leerkrachten lopen hier onder andere tegen aan tijdens de intake met ouders.

## **5.4 Specifieke knelpunten voortgezet onderwijs**

Anders dan in het basisonderwijs, bestaat er in het voortgezet onderwijs al een infrastructuur van scholen die internationale schakelklassen aanbieden. Deze scholen richten zich niet alleen op asielkinderen maar op alle kinderen (12-18) in de regio die nieuw zijn in Nederland en de Nederlandse taal moeten leren. Dat zijn bijvoorbeeld ook migrantenkinderen uit andere landen in Europa. Uit de gesprekken volgt dat de bekostiging van dit onderwijs transparanter is dan in het basisonderwijs omdat er standaard een tweejarige bekostiging is.

Voor kinderen in de middelbare schoolleeftijd is het van belang de noodopvanglocatie in de buurt is van een school die een internationale schakelklas aanbiedt en de mogelijkheid heeft extra plekken te creëren. Sinds de verhoogde asielinstroom zijn er veel scholen die het aantal schakelklassen hebben uitgebreid of een dependance hebben geopend voor asielkinderen. Ook zijn er een aantal nieuwe

---

54 LOWAN. [Bijzondere bekostiging](#). Geraadpleegd op 18 februari 2016.

55 Op 15 december 2015 stemde een meerderheid van de Tweede Kamer in met een [motie](#) over tweejarige bekostiging voor het basisonderwijs aan nieuwkomers.

scholen bijgekomen, in totaal zijn er nu ongeveer negentig middelbare scholen die nieuwkomers onderwijs aanbieden.<sup>56</sup> Zo is in Gorinchem een nieuwe school opgezet voor alle kinderen die in de noodopvanglocatie worden opgevangen. De kinderen van twaalf tot zeventien jaar krijgen in Gorinchem gezamenlijk les.

### **Onderwijs na 18 jaar**

In het middelbaar onderwijs zijn er vooral zorgen over de leerlingen die niet (meer) kunnen doorstromen naar het regulier onderwijs. Omdat een internationale schakelklas geen formeel onderwijs is, kunnen leerlingen in deze klassen geen middelbare school diploma halen. Jongeren die zestien of zeventien jaar zijn en in een internationale schakelklas terecht komen, stromen meestal niet meer door naar het reguliere onderwijs. Zij verlaten de school dus zonder middelbare schooldiploma.

Omdat jongeren geen middelbare schooldiploma hebben kunnen behalen, komen zij in veel gevallen op een entreeopleidingen in het mbo terecht (mbo 1 niveau). Jongeren die in principe een hoger onderwijsniveau aankunnen, krijgen alleen toegang tot onderwijs onder hun niveau.

Daarnaast is er ook nog een groep tussen achttien en twintig jaar die formeel geen kind meer is en daarom niet naar een internationale schakelklas gaat. In principe hebben zij nog wel toegang tot ISK-onderwijs, maar veel scholen zijn niet ingericht op deze oudere doelgroep. Ook een deel van deze jongeren zal na het verkrijgen van een verblijfstatus instromen op mbo 1 niveau of direct op zoek gaan naar werk.

Voor beide groepen jongeren geldt dat zij een achterstand hebben opgelopen door hun komst naar Nederland en vanwege het feit dat ze geen middelbare schooldiploma kunnen halen, die achterstand ook niet meer kunnen inhalen. Hun talenten kunnen zij niet ontplooien zoals hun Nederlandse leeftijdgenoten dat wel kunnen.

### **5.5 Conclusie**

Kinderen hebben recht op onderwijs (art. 28 IVRK) en dat onderwijs moet in dienst staan van een zo volledige mogelijke ontplooiing van kinderen (art. 29 IVRK). Europese richtlijnen bepalen dat asielkinderen binnen drie maanden naar school moeten.<sup>57</sup> Vanuit kinderrechtelijk perspectief is deze termijn te lang. Kinderen die asiel aanvragen, zijn vaak al lange tijd van onderwijs verstoken geweest vanwege hun vlucht en oorlog in het land van herkomst. Vanwege het feit dat deze kinderen al geruime tijd niet naar school zijn geweest en omdat zij de taal niet spreken hebben zij bij voorbaat in Nederland een achterstand. Het is in hun belang dat zij die achterstand zo snel mogelijk kunnen inhalen door naar school te gaan.

Bovendien komt uit dit onderzoek naar voren dat structuur die onderwijs biedt, essentieel is voor kinderen in de noodopvang. Kinderen bevinden zich in de noodopvang namelijk in een leefomgeving waar juist een groot gebrek aan structuur en stabiliteit is. Naar school gaan betekent een normaal leven leiden dat aan de hele ontwikkeling van kinderen ten goede komt.

Het belang van het kind voorop stellen betekent dat er in de planning van nieuwe noodopvanglocaties waar ook kinderen opgevangen worden, rekening wordt gehouden met de lokale situatie en er wordt gekeken naar de mogelijkheden van de gemeente om snel nieuwkomersonderwijs op te starten (is er al een nieuwkomersschool of is er voldoende bestuurskracht om een nieuwe school op te richten?). Ook is het van belang dat de factoren die het opstarten van nieuwkomersonderwijs vertragen, zoveel mogelijk worden opgeheven en de voor continuïteit in het onderwijs zoveel mogelijk gewaarborgd wordt.

---

<sup>56</sup> Vo-Raad, [Onderwijs aan asielzoekerskinderen](#). Geraadpleegd op 22 februari 2016.

<sup>57</sup> Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003, artikel 10 lid 2.

Door de verhoogde asielinstroom moeten er in veel gemeenten in korte tijd een groot aantal onderwijsplekken gecreëerd worden. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat er relatief veel aandacht nodig is voor de randvoorwaarden van het onderwijs (bekostiging en huisvesting) en dit ten koste gaat van aandacht voor de onderwijs-inhoud (methoden, materiaal, leerkrachten). De Kinderombudsman roept dan ook het ministerie van OCW op om de bekostigingssystematiek voor het onderwijs aan asielkinderen te vereenvoudigen.

Wat betreft de continuïteit in het (nieuwkomers)onderwijs is van groot belang dat de verhuizingen zoveel mogelijk beperkt worden. De onderbrekingen in het onderwijs waar kinderen door verhuizingen mee te maken krijgen zijn in strijd met hun recht om zich zo goed en volledig mogelijk te ontplooiën.

### **Aanbevelingen**

- Zorg dat er steeds up to date cijfers zijn over het aantal kinderen in noodopvanglocaties, waar deze kinderen naar school gaan en welke kinderen niet naar school gaan.
- Houdt bij het plannen van nieuwe noodopvanglocaties rekening met de aanwezige expertise met nieuwkomersonderwijs. Plan een noodopvanglocatie waar gezinnen komen in een gemeente waar deze expertise is of waar dat in ieder geval in een aangrenzende gemeente beschikbaar is.
- Vereenvoudig de bekostigingssystematiek voor nieuwkomersonderwijs zodat scholen niet vertraagd raken in het opstarten van onderwijs en zich kunnen richten op de onderwijs inhoud.

## 6. SITUATIE AMV'S

Dit hoofdstuk gaat over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom voor de situatie van amv's. Hiervoor is op twee opvanglocaties voor amv's gesproken met woonbegeleiders en managers en met medewerkers van voogdij-instelling Nidos.<sup>58</sup> Ook heeft er nog een afzonderlijk gesprek met Nidos plaatsgevonden.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn vreemdelingen die bij binnenkomst in Nederland jonger zijn dan 18 jaar, uit een land buiten de Europese Unie komen en niet door een ouder of voogd worden begeleid.<sup>59</sup> Zoals al is aangegeven in hoofdstuk 2, is het aantal amv's dat bescherming zoekt in Nederland in de afgelopen jaren fors gestegen. In 2013 vroegen 310 amv's asiel aan in Nederland, in 2014 ging het om 960 kinderen.<sup>60</sup> In 2015 is het aantal nieuw ingestroomde amv's verviervoudigd ten opzichte van het voorgaande jaar; er werden 3.859 asielaanvragen door amv's ingediend.<sup>61</sup> Dit heeft grote gevolgen voor alle organisaties die met amv's werken. Zij hebben te maken met een groeiende groep kinderen die extra bescherming en begeleiding nodig hebben.

Amv's vormen een bijzonder kwetsbare groep. Zo ondervinden ze meer psychische problemen dan kinderen in gezinnen<sup>62</sup> en zijn ze zowel tijdens hun vlucht als in het land van bestemming kwetsbaar voor uitbuiting, geweld en mensenhandel.<sup>63</sup> Voor amv's moeten dan ook speciale voorzieningen zijn, waaronder een onafhankelijke voogd die de belangen van het kind behartigt, een kindvriendelijke inrichting van de procedure en speciale opvangvoorzieningen. Voor deze groep is het daarnaast extra relevant dat procedures zo spoedig mogelijk worden afgerond – zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen – en dat de overheid zich inspant om familieleden op te sporen en gezinshereniging mogelijk te maken.<sup>64</sup> Tijdens het onderzoek heeft de Kinderombudsman gekeken wat de gevolgen zijn van de verhoogde instroom op de speciale voorzieningen voor amv's. De kwaliteit van de opvangvoorzieningen is reeds besproken in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk gaat in op de begeleiding en bescherming van amv's en de problematiek waar zij mee te maken krijgen als ze de leeftijd van 18 jaar bereiken.

### 6.1 Begeleiding en bescherming

#### Woonbegeleiding

De Kinderombudsman oordeelt dat de mate van begeleiding die de jongeren ontvangen voldoende is op de bezochte locaties. Op beide locaties zijn voldoende medewerkers aanwezig om regelmatig één op één met de jongeren te kunnen praten, maar bijvoorbeeld ook om mee te gaan naar een winkel. Zo lopen de woonbegeleiders in Utrecht iedere ochtend met de jongeren naar school. Ook 's nachts is begeleiding aanwezig. De jongeren die de Kinderombudsman gesproken heeft geven aan tevreden te zijn met de steun en begeleiding die ze ontvangen van de medewerkers van COA en Parnassia. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de medewerkers betrokken zijn bij de jongeren. Medewerkers

<sup>58</sup> De bezochte opvanglocaties zijn de pol-amv in Utrecht en een noodopvang in Den Haag voor amv's met een verbijfsvergunning. De opvang in Den Haag wordt in opdracht van het COA uitgevoerd door ggz-instelling Parnassia Groep. Op dit moment worden er 40 jongens opgevangen. Op de pol-locatie in Utrecht worden momenteel 50 jongens opgevangen; het maximum aantal plekken is 60. De pol-amv in Utrecht is formeel geen noodopvang, maar betreft wel een tijdelijke vorm van opvang binnen een regulier AZC met beperkte aanwezigheid van voorzieningen.

<sup>59</sup> Definitie [Rijksoverheid](#).

<sup>60</sup> CBS Statline, tabel [Alleenstaande minderjarige vreemdeling](#). Bezocht op 11-2-2016.

<sup>61</sup> IND (2016). [Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe](#). Overigens hebben ook andere Europese landen te maken met een hoge instroom van alleenreizende kindvluchtelingen; Noorwegen registreerde 3.800 amv's tussen januari en oktober 2015<sup>61</sup> en Zweden ontving zelfs ruim 35.000 amv's in 2015, op een bevolking van bijna 10 miljoen inwoners.<sup>61</sup>

<sup>62</sup> KOM2A/2012. De Kinderombudsman (2012). [Wachten op je toekomst](#).

<sup>63</sup> ENOC Taskforce Children on the move (2016). [Safety and fundamental rights at stake for children on the move](#).

<sup>64</sup> Zie ook CRC/GC 12. VN-Kinderrechtencomité, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 2005.



doen moeite doet het dagelijks leven van de jongens, die een heel onzekere en spannende periode doormaken, te veraangenamen. Zo worden op beide locaties regelmatig activiteiten georganiseerd, zowel binnen als buiten de centra. In Utrecht geldt wel dat de mogelijkheden om binnen activiteiten te organiseren beperkt zijn.

### **Incidenten en gedragsproblemen**

Medewerkers van COA geven aan dat het contact met de amv's in Utrecht over het algemeen goed is en dat akkefietjes meestal goed opgelost kunnen worden. Maar voor jongeren met ernstige gedragsproblemen – bijvoorbeeld als gevolg van trauma – zijn te weinig opties. De medewerkers geven aan dat het nauwelijks mogelijk is jongeren met GGZ-problematiek in een voorziening te plaatsen die beter voor hen geschikt is. Dit is voor zowel de jongere zelf als voor de andere amv's en de dynamiek in de groep problematisch, zo menen medewerkers van het COA. De medewerkers van Parnassia op de campus in Den Haag geven aan niet te maken hebben gehad met jongeren met ernstige gedragsproblemen.

Volgens Nidos heeft de hoge instroom en als gevolg daarvan vele verhuizingen van jongeren in het najaar van 2015, als negatief effect dat de jongere geen band opbouwt met de begeleiders en jeugdbeschermers. Daardoor is het lastig om preventief te signaleren op probleemgedrag en het voor zijn van incidenten.

Een adviseur van Nidos geeft aan de indruk te hebben dat er bij woonbegeleiders van het COA ook niet altijd voldoende expertise aanwezig is als het gaat om probleemgedrag van deze groep jongeren. Er zou te weinig worden gedaan om de-escalierend te werken. Dit zou volgens Nidos leiden tot veel overplaatsingen naar andere amv-locaties, met uiteindelijk plaatsing in de gesloten jeugdzorg

### **Begeleide amv's**

Niet alle amv's komen helemaal alleen aan in Nederland. Er zijn ook kinderen die bijvoorbeeld met een tante, buurman of oma meereizen. Nidos geeft aan dat deze kinderen niet altijd direct herkend worden als amv's en daarom niet op tijd een voogd toegewezen krijgen. Dit speelt met name in de nieuwe aanmeldcentra buiten Ter Apel. Dit is een zorgelijk signaal. Als begeleide amv's wel worden geregistreerd, krijgen ze altijd een voogd.

In de meeste gevallen verblijven begeleide amv's bij de volwassene waarmee ze Nederland zijn binnengekomen. Op de noodopvanglocaties behandelt COA deze kinderen, die soms nog erg jong zijn, niet als een aparte groep. Er is geen extra toezicht en het kind heeft geen eigen contact- of vertrouwenspersoon op de locatie, behalve de voogd. De Kinderombudsman constateert dat deze aanpak risico's met zich mee kan brengen voor de ontwikkeling en veiligheid van deze kinderen. Zeker in die gevallen waarbij het kind voorafgaand aan de vlucht niet tot het gezin behoorde waarmee het is meegereisd, is het goed mogelijk dat extra toezicht en ondersteuning op de noodopvanglocaties nodig en gewenst is.

### **Voogdij**

Begin 2015 had Nidos ruim 3250 amv's onder haar hoede; een jaar later was dit aantal verdubbeld. Met een gewenste caseload van gemiddeld 24 kinderen per voogd, betekent dit dat er ongeveer 150 nieuwe voogden nodig zijn. Eind 2015 had het Nidos 70 nieuwe voogden geworven en had de gemiddelde voogd 27 kinderen onder zijn of haar hoede. Daarbij komt wel dat er grote regionale verschillen zijn. Omdat veel van de opvangvoorzieningen zich in het noorden van het land bevinden, is daar de grootste behoefte aan extra krachten. In 2015 heeft men in die regio op een gegeven moment zelfs met een



dubbele caseload moeten werken. Nidos geeft aan dat er op dit moment weer voldoende voogden beschikbaar zijn.<sup>65</sup>

Nidos heeft in de afgelopen periode alle zeilen bijgezet om kinderen te kunnen blijven helpen en daarbij zijn er onorthodoxe keuzes gemaakt om kinderen op een andere manier te begeleiden. Zo zijn spreekuurcontacten ter vervanging ingezet van enkele reguliere afspraken. Desondanks brengt het tekort aan voogden vanzelfsprekend ook risico's met zich mee voor amv's. Normaal gesproken zou een voogd bij de gehoren door de IND aanwezig moeten zijn, om voor de belangen van het kind op te komen. Zowel de IND als Nidos geven aan dit door capaciteitsproblemen niet altijd lukt.

Een ander probleem is dat de nieuwe voogden relatief onervaren zijn als het gaat om deze doelgroep. Veel nieuwe medewerkers hebben wel ervaring als (gezins-) voogd, maar hebben nooit eerder met amv's gewerkt. Omdat de instroom van amv's in Nederland jarenlang relatief laag is geweest, is expertise verloren gegaan. Nidos probeert het kennisniveau van deze nieuwe medewerkers met cursussen en extra begeleiding zo snel mogelijk op peil te brengen. Overigens hebben ook andere organisaties die met amv's en asielkinderen werken te maken met dit probleem.

Ook een goede samenwerking met partners in de keten, zoals het COA en de IND, wordt minder vanzelfsprekend. Twee van de geïnterviewde voogden geven aan dat het soms een tijd duurt voor de juiste persoon bij een organisatie gevonden is, nu alle organisaties een grote groei doormaken.

## **6.2 Problematiek 18+**

### **Tussen wal en schip**

Veel organisaties die zijn geïnterviewd over de situatie van amv's benadrukken dat de situatie van jongeren die bijna of net 18 jaar oud zijn problematisch is. In de asielketen worden alleenreizende asielzoekers van 17 jaar in alle opzichten anders behandeld dan jongeren die een jaar ouder zijn. In de opvang op de coa-locaties voor amv's is er één begeleider op maximaal vier jongeren aanwezig. Als een jongere 18 jaar wordt tijdens de procedure, wordt hij of zij overgebracht naar een reguliere pol-locatie. Op deze locaties is er één contactpersoon per circa 20 gezinnen. Er wordt dus een 'harde knip' gemaakt tussen de begeleiding die een jongere van 17 en die een jongere van 18 jaar krijgt. Terwijl de behoefte aan en noodzaak van begeleiding op deze leeftijdsgrens niet plotseling minder wordt.

Amv's met een verblijfsvergunning worden in het nieuwe opvangmodel opgevangen in kleinschalige woonvoorzieningen van Nidos. Dit geldt voor alle jongeren, dus ook voor diegenen die binnen enkele weken 18 zullen worden. De financiering van deze opvang stopt op de 18<sup>e</sup> verjaardag van de jongere; vanaf dat moment moet de gemeente gaan voorzien in een andere woning. Voor amv's met een verblijfsvergunning is het niet mogelijk dat zij tijdelijk naar een AZC worden overgeplaatst, aangezien niet het COA maar de gemeente verantwoordelijk is voor het realiseren van huisvesting. Medewerkers van Nidos geven aan dat het moeilijk is op tijd woonruimte voor deze jongeren te regelen. Er bestaat een reëel risico dat jongeren tussen wal en schip vallen, en wellicht zelfs aangewezen raken op de nachtopvang van bijvoorbeeld het Leger des Heils.

Naast de problemen die spelen met opvang, geven verschillende geïnterviewden aan dat ook de mogelijkheden voor laagdrempelige begeleiding en hulp voor jongeren van 18 jaar en ouder met een verblijfsvergunning beperkt zijn. Waar minderjarige asielzoekers op verschillende vlakken begeleiding ontvangen, is een jongere van 18 jaar in beginsel op zichzelf aangewezen. Diverse medewerkers die we hebben gesproken geven aan zich over deze jongeren ernstige zorgen te maken. 'Het is niet zo dat

---

<sup>65</sup> Toelichting Nidos op 23-2-2016.

deze jongens nu allemaal gespecialiseerde psychische hulp nodig hebben,' zegt één van de geïnterviewden, 'maar een beetje extra ondersteuning om onze maatschappij te kunnen begrijpen en erin te kunnen integreren, is echt nodig. Als we dat niet geven, ben ik bang dat ze het niet redden.'<sup>66</sup>

De hierboven beschreven problemen worden gesignaleerd als het om jongeren gaat die nog minderjarig zijn op het moment dat ze Nederland binnenkomen. Het is waarschijnlijk dat ook jongeren die hier op 18, 19- of 20-jarige leeftijd aankomen baat zouden hebben bij wat extra begeleiding. Aangezien er op opvanglocaties van het COA geen speciale aandacht is voor deze groep, worden hun behoeften veel moeilijker gesignaleerd.

### **Gezinshereniging**

De lange wachttijden wat betreft de asielprocedure hebben ingrijpende gevolgen voor de mogelijkheden voor gezinshereniging voor amv's. Een jongere met een verblijfsstatus heeft recht op gezinshereniging met zijn of haar ouders (artikel 8 EVRM). Voorwaarde hiervoor is dat de jongere minderjarig is. Door de lange wachttijden komt het voor dat jongeren op hun 17<sup>e</sup> Nederland binnenkomen, maar pas met de procedure kunnen starten als ze 18 zijn, waardoor zij geen aanspraak meer kunnen maken op artikel 8 EVRM. Medewerkers van Vluchtelingenwerk en Nidos geven aan dat dit tot veel onrust en onzekerheid bij jongeren die wachten op hun procedure.

Staatssecretaris Dijkhoff schreef op 21 mei 2015 aan de Tweede Kamer dat de voorwaarden voor gezinshereniging voor de nareis van meerderjarige kinderen verruimd worden. Meerderjarige kinderen die tot aan het vertrek van de ouders onderdeel hebben uitgemaakt van het gezin komen nu in aanmerking voor gezinshereniging, zelfs als ze al meerderjarig waren op het moment dat de ouders vertrokken. In plaats van de leeftijd van het kind, wordt de feitelijke gezinsband leidend.<sup>67</sup> De Kinderombudsman juicht deze ontwikkeling toe, maar moet tegelijkertijd constateren dat voor de omgekeerde situatie, waarbij het kind al in Nederland is en de ouders nog elders verblijven, het beleid ongewijzigd blijft.

### **6.3 Conclusie**

In het asielbeleid moet het belang van het kind een eerste overweging zijn (art. 3 IVRK). Op grond van ditzelfde artikel (lid 2) moeten kinderen verzekerd zijn van de bescherming en de zorg die nodig is voor zijn of haar welzijn. Wat betreft de woonbegeleiding van amv's is het beeld van de Kinderombudsman dat deze jongeren voldoende zorg en bescherming biedt. Wel is het zorgelijk dat als amv's met een psychisch probleem of met gedragsproblemen niet overgeplaatst kunnen worden naar een woonplek die beter voor hen is. Waar de Kinderombudsman zich echter het meest zorgen over maakt is de groep amv's die tussen wal en schip dreigt te vallen op hun 18<sup>e</sup> jaar omdat hun begeleiding stopt of wanneer ze een status hebben, de opvang moeten verlaten maar er nog geen vervangende woonruimte is. Hij constateert ook dat dit probleem niet per definitie een gevolg is van de verhoogde asielinstroom, maar dat het wel een steeds een omvangrijker probleem wordt naarmate meer amv's in Nederland asiel aanvragen.

Uit het IVRK volgt ook aanvragen voor gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld moeten worden (art. 10). Het recht van asielkinderen om zijn of haar ouders te kennen en door hen verzorgd te worden (art. 7) hangt hiermee samen. Door de vertraging in de asielprocedure,

<sup>66</sup> De problematiek van amv's die 18 jaar worden, lijkt op de problematiek die de Kinderombudsman in 2015 heeft aangekaart in het rapport "Ik kan het (niet) zelf". Uit dit rapport blijkt dat jongeren die uit een jeugdhulptraject komen en wegens plotselinge stop van begeleiding op hun 18e tussen wal en schip dreigen te vallen. Zie: De Kinderombudsman, 2015. [Ik kan het \(niet\) zelf](#).

<sup>67</sup> Kamerstuk 32175 nr. 57. [Toezeggingen uit het algemeen overleg over partner- en gezinsmigratie op 14 januari 2015](#). Alleen het bestaan van bepaalde contra-indicaties, zoals het hebben van een eigen gezin of het kunnen voorzien in het eigen levensonderhoud, kunnen reden zijn voor een afwijzing van de aanvraag.

lopen amv's die tijdens hun asielprocedure (of het wachten daarop) in Nederland 18 jaar worden de kans dat zij niet meer met hun ouders herenigd kunnen worden.

### **Aanbevelingen**

- Onderzoek hoe de herkenning van begeleide amv's kan worden verbeterd.
- Onderzoek of er mogelijkheden onbenut zijn gebleven om escalatie van probleemgedrag en incidenten te voorkomen.
- Zorg ervoor dat amv's die 18 jaar worden niet tussen wal en schip vallen door statushouders te blijven opvangen tot zij een woning hebben in een gemeente en door andere amv's ook op een AZC te begeleiden richting zelfstandigheid.
- Maak het mogelijk dat jongeren die 18 zijn geworden tijdens de asielprocedure (of het wachten hierop) op dezelfde voorwaarden als amv's die nog minderjarig zijn een aanvraag voor gezinshereniging kunnen doen.
- Waarborg dat er voldoende voogdijmedewerkers zijn om amv's bij hun gehoren bij te staan.

## 7. SLOTCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Sinds de asielinstroom in 2015 sterk is toegenomen, wordt er afgeweken van het reguliere opvangbeleid van asielzoekers en van de termijnen die gelden voor het behandelen van de asielverzoeken. Hierdoor worden kinderen opgevangen in tijdelijke opvanglocaties en moeten zij lang wachten voor hun asielverzoek in behandeling wordt genomen – en daarmee ook tot hun gezinshereniging in gang kan worden gezet. Deze ontwikkeling was voor de Kinderombudsman de aanleiding om te onderzoeken wat de gevolgen voor kinderen zijn van de verhoogde asielinstroom en de keuzes die zijn gemaakt om met deze verhoogde asielinstroom om te gaan.

De Kinderombudsman heeft onderzocht hoe de leefomstandigheden in tijdelijke opvangvoorzieningen voor kinderen zijn hoe deze zich verhouden tot de rechten uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De Kinderombudsman heeft waardering voor de inzet van individuele medewerkers die hij op de verschillende noodopvanglocaties heeft getroffen, maar constateert ook dat de kaders waarbinnen zij hun werk moeten uitvoeren beperkingen met zich meebrengen.

Op basis van zijn onderzoek komt de Kinderombudsman tot de volgende slotconclusies:

### **1. Hoe langer het verblijf op een noodopvanglocatie duurt en hoe grootschaliger deze locatie is, des te meer de situatie van kinderen in strijd raakt met het Kinderrechtenverdrag.**

De leefomstandigheden van kinderen in noodopvanglocaties wijken op veel punten af van de normen die maatschappelijk acceptabel zijn. Over het algemeen geldt dat er weinig privacy is doordat gezinnen niet standaard een eigen slaapkamer hebben en alle ruimte met een groot aantal mensen moeten delen. Kinderen missen hierdoor een plek waar zij zich beschut en beschermd kunnen voelen. Daarnaast biedt een noodopvanglocatie weinig ruimte en mogelijkheden om te spelen, sporten, huiswerk te maken en te ontspannen. In een noodopvang kan niet gekookt worden en er wordt geen leefgeld verstrekt waardoor er een grote afhankelijkheid is van het COA. Omdat het verblijf in een noodopvang maanden kan duren, betekent dat een normaal gezinsleven in die tijd niet mogelijk is.

Daarbij komt dat op sommige locaties kinderen weken moeten wachten tot zij naar school kunnen. Terwijl school juist de structuur biedt die deze kinderen nodig hebben. Ook blijkt dat kinderen met emotionele of psychische problemen op een noodopvanglocatie slecht geholpen kunnen worden. Er wordt nauwelijks doorverwezen naar geestelijke gezondheidszorg. Bovendien is hulp bij emotionele problemen niet effectief zolang kinderen in een instabiele situatie verkeren.

Een noodopvanglocatie is een plek waar kinderen (en hun ouders of andere familieleden) over het algemeen wachten op de start van hun asielprocedure en daarover in grote onwetendheid en spanning verkeren. Ten minste zeven maanden duurt het voor de IND aan de asielprocedure begint en de procedure zelf kan vijftien tot achttien maanden duren. Kinderen verblijven een belangrijk deel van die periode in leefomstandigheden waar zij zich niet normaal en gezond kunnen ontwikkelen. Hoe langer de opvang op een noodlocatie duurt, des te meer de magere standaard die voor de noodopvang wordt gehanteerd onacceptabel wordt.

Iedere noodopvanglocatie is anders, en de precieze leefomstandigheden (mate van privacy, ruimte om te spelen, tijd tot kinderen naar school kunnen, e.d.) verschillen per opvangplek. De Kinderombudsman heeft gezien dat er medewerkers betrokken zijn, die zich maximaal inspinnen om de situatie van kinderen (en volwassenen) leefbaar te houden. De schaal van de opvang (300 tot 3000 bewoners en alles daar tussenin) vormt hierbij echter een grote beperking. De Kinderombudsman concludeert op

basis van de bezoeken aan de opvanglocaties en de gesprekken met betrokken organisaties, dat hoe grootschaliger de opvang is, des te meer de nadruk in de uitvoering ligt op de beheersbaarheid en efficiëntie. De keuzes die gemaakt worden omwille van beheersbaarheid en efficiëntie prevaleren boven de belangen van kinderen. Op kleinere locaties heeft de Kinderombudsman waargenomen dat er meer flexibiliteit is om aan de behoeften van kinderen (en volwassenen) tegemoet te kunnen komen. Op een kleinschaligere locatie waar de nadruk voor het management minder op beheersbaarheid ligt, wordt een context gecreëerd waarin kinderen zich emotioneel veiliger weten en zich in brede zin beter kunnen ontwikkelen.

Kortom: hoe langer het verblijf op noodopvanglocatie duurt en des te grootschaliger de noodopvang is, des te meer deze situatie in strijd raakt met de rechten uit het Kinderrechtenverdrag.

## **2. De verhuizingen van kinderen zijn op meerdere manieren ontwrichtend en schaden de ontwikkeling van kinderen in brede zin.**

Door het gebrek aan opvangplekken dat sinds de verhoogde asielinstroom is ontstaan, worden veel kinderen opgevangen op tijdelijke locaties en moeten zij als gevolg daarvan regelmatig verhuizen. Ook vóór de situatie van de verhoogde asielinstroom was er al sprake van dat kinderen veel moesten verhuizen.<sup>68</sup> Uit dit onderzoek komt naar voren dat de kinderen die de afgelopen maanden zijn ingestroomd zeven tot acht keer, en soms zelfs tien of elf keer zijn verhuisd.

Om meerdere redenen zijn verhuizingen ontwrichtend en schaden verhuizingen de ontwikkeling van kinderen in brede zin. De Kinderombudsman concludeert daarom dat dat de mate waarin kinderen worden verhuisd in directe strijd zijn met hun rechten.

Verhuizen betekent dat kinderen steeds opnieuw in een vreemde omgeving terecht komen. De kleine hoeveelheid structuur en gevoel van veiligheid die kinderen op een locatie hadden, moet weer van voor af aan worden opgebouwd. Ook verdwijnen met de verhuizingen de continuïteit uit zowel de zorg als het onderwijs voor kinderen. Professionals uit het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg koppelen terug dat zij zo niet in staat hun voor werk voor kinderen goed te doen. Wat betreft het onderwijs wordt de schoolloopbaan van kinderen steeds onderbroken waardoor zij op achterstand blijven. Ten aanzien van zorg betekent het verhuizen dat de stabiliteit uit het leven van een kind verder verdwijnt. Emotionele- en gedragsproblemen kunnen hierdoor groeien. Zo toont wetenschappelijk onderzoek aan dat kinderen die frequent worden overgeplaatst vaker kampen met psychische - of gedragsproblemen. Dit verband geldt nog sterker voor kinderen die slachtoffer zijn geweest van (oorlogs)geweld en voor kinderen wiens moeder een depressie of een posttraumatische stressstoornis heeft.<sup>69</sup> Uit het onderzoek van de Kinderombudsman blijkt bovendien dat in instabiele leef- en gezinssituatie emotionele- en gedragsproblemen niet goed te behandelen zijn.

Met andere woorden: de stabiliteit en rust die voor asielkinderen bijzonder belangrijk is, is in het algemeen moeilijk te realiseren in een noodopvanglocatie en wordt verergerd door de verhuizingen met alle gevolgen van dien.

68 K. Kloosterboer (2009). [Kind in het centrum. Kinderrechten in asielzoekerscentra.](#)

69 E.S.M. Goosen (2014). *A safe and healthy future? Epidemiological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands* (diss. Amsterdam UvA), Utrecht: GGD GHOR Nederland.

### **3. De wachttijden zijn te ver opgelopen. Een wachttijd van meer dan twee jaar voor gezinshereniging is onacceptabel.**

Nieuw instromende asielzoekers moeten op dit moment minstens zeven maanden wachten op de start van hun procedure. Als verder onderzoek nodig is, kan de beslistermijn van de IND vervolgens oplopen tot maximaal 18 maanden.<sup>70</sup> De Kinderombudsman concludeert dat dit onacceptabel lang is.

De beslistermijn voor een aanvraag voor nareis van gezinsleden is momenteel zes maanden, waarmee de maximale periode tussen de asielaanvraag en de beslissing op gezinshereniging ruim 2,5 jaar beslaat. Staatssecretaris Dijkhoff heeft aangekondigd middels een wetswijziging deze termijn te willen verlengen naar negen maanden.<sup>71</sup> Dit zou betekenen dat de totale wachttijd kan oplopen tot bijna drie jaar.

Op grond van artikel 10 IVRK dienen aanvragen voor gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandelen te worden. Op de huidige situatie zijn deze begrippen niet van toepassing. Voor kinderen is het zeer schadelijk om lang in onzekerheid te verkeren over hun eigen situatie en de situatie van familieleden in het buitenland. De huidige wachttijden zijn voor hen niet te verantwoorden.

### **4. In het huidige beleid is te weinig aandacht voor de situatie van amv's die de leeftijd van 18 jaar bereiken, op alle fronten: huisvesting, hulp en begeleiding en het beleid op gezinshereniging.**

De Kinderombudsman heeft al eerder geconcludeerd dat de continuering van hulp aan jongeren die 18 worden in Nederland niet voldoende gegarandeerd is.<sup>72</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat dit probleem bijzonder urgent is voor amv's die de leeftijd van 18 jaar bereiken: de continuering van begeleiding en zelfs huisvesting is voor velen van hen in het geding. Zij lopen het risico tussen wal en schip te vallen. Op de reguliere azc's en POL-locaties is er slechts één contactpersoon per circa 20 gezinnen, terwijl op POL-amv locaties één begeleider per maximaal vier jongeren aanwezig is. Jongeren met een verblijfsvergunning die in kleinschalige woonvoorzieningen van Nidos wonen, hebben hier vanaf hun 18e verjaardag geen recht meer op. De gemeente, die huisvesting zou moeten regelen, heeft vaak geen nieuwe woning beschikbaar. Er bestaat het risico dat deze jongeren aangewezen raken op de nachtopvang van bijvoorbeeld het Leger des Heils. Door de olopende wachttijden komen daarnaast de mogelijkheden voor gezinshereniging in het geding voor jongeren die bij aankomst in Nederland nog 17 zijn, maar tijdens het wachten 18 jaar worden.

### **5. Kinderen lopen het risico blijvend op achterstand te raken**

Kinderen die naar Nederland gevlucht zijn, hebben per definitie een achterstand. Veel van hen zijn gevlucht uit een situatie van oorlog, onderdrukking of ander geweld. Vervolgens verblijven deze kinderen voor lange periode in een noodopvanglocatie die geen omgeving is voor een normale en gezonde ontwikkeling. Trauma's of andere emotionele en psychische problemen zijn zolang kinderen en jongeren in een opvanglocatie verblijven moeilijk te behandelen en kunnen verergeren. Ook is het in een noodopvanglocatie moeilijker om te interveniëren bij gedragsproblematiek. Onderwijs komt laat op gang en wordt onderbroken door verhuizingen. Daarbij is zeker voor jongeren die rond hun vijftiende of later in Nederland komen, lastiger om door te stromen naar voortgezet onderwijs en het behalen van een startkwalificatie moeilijker haalbaar.

<sup>70</sup> [Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan asielzoekers aan de grens](#), 11-2-2016.

<sup>71</sup> Kamerstuk 19637-2086. [Maatregelen hoge instroom asiel](#).

<sup>72</sup> Zie: De Kinderombudsman, 2015. [Ik kan het \(niet\) zelf](#).

Om hun achterstand in te kunnen halen, is het nodig dat kinderen en jongeren zo snel mogelijk een normaal leven kunnen leiden en kunnen integreren. Ook al voor de groei van de asielinstroom in 2015, woonden er in de AZC's veel asielzoekers met een status die wachten op een huis in een gemeente. Voor de gevluchte kinderen die in Nederland een grote kans maken op een verblijfstatus (bijvoorbeeld de kinderen uit Syrië) zal door de vertraging in de asielprocedure en vervolgens de beperkte beschikbaarheid van woningen, het moment dat zij een normaal leven te kunnen gaan leiden steeds later komen. De kansen voor deze kinderen om hun achterstand in te halen worden zo steeds kleiner.

De Kinderombudsman is bezorgd over een generatie kinderen die in principe in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, maar door de manier waarop deze generatie nu opgevangen worden blijvend op achterstand raken. Deze groep kinderen loopt het risico om een verloren generatie te worden. Eén van de rechten van kinderen is dat zij zo goed mogelijk voorbereid worden op een zelfstandig leven in de maatschappij. De keuzes die nu gemaakt worden om met de verhoogde asielinstroom om te gaan, dwarsbomen de mogelijkheden hiervoor.

### **Oproep**

- De Kinderombudsman roept op om een einde te maken aan grootschalige noodopvang en initiatieven voor kleinschalige noodopvang voor gezinnen en amv's mogelijk te maken.
- De Kinderombudsman constateert echter dat de situatie van kinderen niet uitsluitend afhangt van de schaal van noodopvanglocatie, maar de situatie voor kinderen in alle noodopvanglocaties verbeterd moet worden en hiervoor de onderstaande concrete aanbevelingen om opvolging vragen.
- Daarbij is er in het bijzonder aandacht nodig voor alleenstaande minderjarigen die na hun 18<sup>e</sup> tussen wal en schip dreigen te vallen en niet meer in aanmerking komen voor gezinshereniging.
- Ook roept de Kinderombudsman op om het aantal verhuizingen tot een minimum te beperken.
- Tot slot is de oproep van de Kinderombudsman om wachttijd voor de asielprocedure en de procedure voor gezinshereniging zo snel mogelijk terug te brengen tot de oorspronkelijke normen.

### **Aanbevelingen**

Ten aanzien van de leefomstandigheden:

- Verbeter de privacy door te waarborgen dat gezinnen hun slaapvertrek niet hoeven delen met anderen.
- Zorg ervoor dat er veilige en rustige plekken zijn voor kinderen om te spelen en huiswerk te maken.
- Zorg ervoor dat gezinnen hun eigen voedsel kunnen klaarmaken en hiervoor een financiële vergoeding ontvangen.
- Zorg voor informatievoorziening die specifiek gericht is op kinderen.
- Vang kinderen in 2016 niet opnieuw op in crisisnoodopvang van (twee keer) 72 uur.

Ten aanzien van de toegang tot gezondheidszorg:

- Verbeter de leefomstandigheden op een noodopvanglocatie zodat zowel ouders als kinderen meer rust krijgen en kinderen naar omstandigheden een zo normaal mogelijk leven kunnen leiden
- Zorg ervoor dat Jeudgezondheidszorg in staat is om preventieve activiteiten te ondernemen en geef ze hiervoor vrij toegang op het terrein van de noodopvanglocatie.
- Zorg ervoor dat kinderen met emotionele- en psychische problemen beter geholpen kunnen worden.

- Zorg voor korte lijntjes tussen de COA woonbegeleiding en de JGZ.

Ten aanzien tot de toegang tot onderwijs:

- Zorg dat er steeds up to date cijfers zijn over het aantal kinderen in noodopvanglocaties, waar deze kinderen naar school gaan en welke kinderen niet naar school gaan.
- Houdt bij het plannen van nieuwe noodopvanglocaties rekening met de aanwezige expertise met nieuwkomersonderwijs. Plan een noodopvanglocatie waar gezinnen komen in een gemeente waar deze expertise is of waar dat in ieder geval in een aangrenzende gemeente beschikbaar is.
- Vereenvoudig de bekostigingssystematiek voor nieuwkomersonderwijs zodat scholen niet vertraagd raken in het opstarten van onderwijs en zich kunnen richten op de onderwijs inhoud.

Ten aanzien van de situatie van amv's:

- Onderzoek hoe de herkenning van begeleide amv's kan worden verbeterd.
- Onderzoek of er mogelijkheden onbenut zijn gebleven om escalatie van probleemgedrag en incidenten te voorkomen.
- Zorg ervoor dat amv's die 18 jaar worden niet tussen wal en schip vallen door statushouders te blijven opvangen tot zij een woning hebben in een gemeente en door andere amv's ook op een AZC te begeleiden richting zelfstandigheid.
- Maak het mogelijk dat jongeren die 18 zijn geworden tijdens de asielprocedure (of het wachten hierop) op dezelfde voorwaarden als amv's die nog minderjarig zijn een aanvraag voor gezinshereniging kunnen doen.
- Waarborg dat er voldoende voogdijmedewerkers zijn om amv's bij hun gehoren bij te staan.