

Herhalingsbezoeken aan noodopvanglocaties

Het recht op onderwijs en een ononderbroken ontwikkeling

Mei 2026

In 2023 berichtten we, samen met andere inspecties, over de situatie van kinderen in noodopvang. We deelden onze zorgen met betrokken bewindspersonen en herhaalden die in 2025. Afgelopen najaar bezochten inspecteurs van onderwijs opnieuw scholen en noodopvanglocaties. We spraken met ketenpartners over de toegankelijkheid van onderwijs en de ononderbroken ontwikkeling van deze kinderen. Wat is de huidige stand van zaken? Daarvan doen we in deze uitgave verslag.

Voorwoord

Kinderen in noodopvang lopen risico. Door frequente verhuizingen missen ze onderwijstijd en kunnen ze geen stabiel leernetwerk opbouwen. Dit schaadt hun ontwikkeling. Ondanks inzet van veel betrokkenen om hun recht op onderwijs te borgen, blijft dit probleem hardnekkig. Een probleem dat geen echte eigenaar heeft en waarvan het maar niet lukt de omvang exact vast te stellen. Niemand die dus precies weet hoe vaak kinderen verhuizen en hoeveel onderwijstijd er verloren gaat. Net als diverse andere instanties vragen we aanhoudend aandacht voor dit schrijnende probleem. Ook nu vragen we de

verantwoordelijke bewindslieden om hierin, in lijn met de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet en de moties van de Kamer, snel verandering te brengen.

De regering schrijft in het coalitieakkoord en in antwoord op Kamervragen dat kinderen niet continu verhuisd moeten worden. Wij willen graag in gesprek met de bewindslieden over de (al jarenlang gesignaleerde) problematiek in de noodopvang en onze aanbevelingen, om verder invulling te geven aan het coalitieakkoord.

Alida Oppers

inspecteur-generaal van het Onderwijs



Samenvatting

We zien weinig structurele verbeteringen als het gaat om de toegang van onderwijs voor kinderen in noodopvang. In vergelijking met 2023 lijken er minder acute wachtlijsten te zijn, maar we denken dat dit vooral samenhangt met de instroomcijfers van dit moment. Ook worden nog steeds niet alle kinderen in noodopvang binnen de wettelijke termijn van 3 maanden naar onderwijs geleid. Die termijn geldt eenmalig voor kinderen en jongeren die net in Nederland zijn aangekomen. Maar het lijkt erop dat dit bij iedere nieuwe verhuizing als norm gehanteerd wordt. Er is daarom geen reden voor optimisme.

Er zijn, in vergelijking met 2023, meer zorgen over de ononderbroken ontwikkeling van kinderen in noodopvang. Hoewel de instroom daalt, blijven er toch meer kinderen in noodopvang en duurt hun verblijf langer. Dat bemoeilijkt het opbouwen van stabiele relaties. Aanhoudende verhuizingen, onzekerheid en ongeschikte opvangomstandigheden en

daarnaast wisselende, tijdelijke begeleiding, beïnvloeden hun schoolmotivatie negatief. Verzuim lijkt toe te nemen, maar cijfers hierover ontbreken.

De verhuizingen belasten ook (onderwijs)professionals. Daarnaast nemen veiligheidsrisico's toe, zowel voor kinderen en jongeren, als voor hun leerkrachten en begeleiders.

Hoewel veel partijen zich inzetten voor de toegang tot onderwijs, is er geen hoofdverantwoordelijke met doorzettingsmacht. De verantwoordelijkheid is versnipperd, en het is voor betrokkenen niet altijd duidelijk wie welk deel van het probleem beheert. Er is nog altijd geen zicht op hoeveel onderwijstijd verloren gaat door verhuizingen, ondanks herhaalde oproepen van inspecties, Kamerleden en belangenorganisaties om dit in kaart te brengen. Dit leidt ook tot weglekkende onderwijsbekostiging. Het is belangrijk dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de reikwijdte en omvang van dit probleem in kaart laat brengen.

Doel en aanleiding van de herhalingsbezoeken

In 2022 onderzochten we, samen met de inspecties Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Justitie en Veiligheid (JenV) en de Nederlandse Arbeidsinspectie, de situatie van kinderen en jongeren in noodopvang en crisisnoodopvang. Onze gezamenlijke zorgen deelden we in april 2023 in een [brief](#) aan de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (cc: minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). In juli 2025 herhaalden we dat deze zorgen onverminderd groot waren, nu in een [brief](#) aan de minister van Asiel en Migratie (cc: staatssecretaris van Funderend Onderwijs en Emancipatie). Onze zorgen baseerden we op signalen uit het veld en overleg met scholen en besturen. Om de toegankelijkheid van onderwijs en de ononderbroken ontwikkeling van deze kinderen grondiger in kaart te brengen, voerde de inspectie van het onderwijs tussen september en december 2025 herhalingsbezoeken uit en spraken we met landelijke ketenpartners. Op die manier probeerden we meer zicht te krijgen op de huidige stand van zaken rond de toegang tot onderwijs en ontwikkelingskansen.

Aanbevelingen

Veel van onze aanbevelingen zijn niet nieuw. Zo dringen we er opnieuw op aan om verhuisbewegingen te beperken en zeggen we dat onderwijs leidend in plaats van volgend moet zijn bij de inrichting van het opvanglandschap.¹ Ook vestigden we al eerder aandacht op de onduidelijk afgebakende verantwoordelijkheden

en het ontbreken van doorzettingsmacht op dit dossier.² Niet eerder schreven we over weglekkende bekostiging, de toegenomen veiligheidsrisico's en de beperkingen die professionals ervaren rond de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

In antwoorden op vragen van de Eerste Kamer³ onderkent de Minister van Asiel en Migratie de problematiek van kinderen in de asielopvang en schetst hij de verbeteringen die volgens de regering noodzakelijk zijn. Deze verbeteringen sluiten aan bij onze aanbevelingen. Wij benadrukken het belang van een snelle uitvoering van deze verbeteringen, in het belang van de kinderen in de asielopvang.

Betrokken ministeries

Terugdringen niet-noodzakelijke verhuisbewegingen

Op korte termijn beperken van de verhuisbewegingen tot enkel de hoogstnoodzakelijke zou het recht op onderwijs en borging van de doorlopende ontwikkeling ten goede komen.⁴

Werken aan een stabiel opvangsysteem

Investeren in een stabiel opvangsysteem met vaste mentoren, voogden en woonbegeleiders, draagt positief bij aan de ontwikkeling en de veiligheid van kinderen, jongeren en (onderwijs)professionals. Een stabiele, langlopende financiering voor uitvoeringsorganisaties, heldere politieke keuzes en duidelijke perspectieven met voorspelbare proceduretermijnen zijn hiervoor van belang.

¹ [Brief Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk](#) | Inspectie van het Onderwijs

² [Veiligheid op gezinslocaties in beeld](#)

³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (1 april 2026). Antwoorden vragen inzake de situatie van kinderen in de asielopvang.

⁴ Dit is in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer die op 2 oktober 2025 [de motie van Nispen](#) heeft aangenomen.

Betrokken ministeries, gemeenten, provincies, VNG, COA, Nidos

Duidelijke afspraken vooraf over wie (eind)verantwoordelijk is voor welk deel van het proces

Het is belangrijk dat er duidelijke afspraken vooraf zijn, zodat alle partijen die een rol spelen bij onderwijs aan kinderen en jongeren in noodopvang weten wat er van elk van hen verwacht wordt. Lokale afspraken en een verantwoordelijkheidsverdeling zouden vastgelegd kunnen worden in een convenant waarin de gang van zaken rond inschrijving, schoolgang en verzuim, huisvesting en vervoer is vastgelegd.

Toegankelijke regionale overlegstructuren voor alle relevante ketenpartners

Anticiperen op veranderingen in het opvanglandschap kan knelpunten in de toegang tot onderwijs voorkomen. Het is van belang om scholen en besturen vanaf het begin bij (nieuwe) afspraken over opvang te betrekken. De regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs en andere ketenpartners zijn essentiële partners aan de lokale en provinciale regietafels.

Ministerie van OCW, onderwijsbesturen, DUO

Voorkomen van extra bekostiging van onderwijs dat niet gegeven wordt

Scholen krijgen nu 2 jaar extra bekostiging voor nieuwkomers vanaf de eerste schoolinschrijving. De teller tikt door als zij door verhuizingen schooltijd missen. Dat is kostbaar voor kinderen en voor onderwijsinstellingen. Weglekken van bekostiging kan voorkomen worden door de periodes waarin de nieuwkomer niet op school zit, niet mee te tellen voor de periode van 2 jaar.⁵

COA, DUO, leerplicht, ministerie van OCW

Zicht op de leerling door gegevensverzameling en monitoring

Het is belangrijk dat er gegevens verzameld worden over onderwijstijdverlies door verhuizingen. Het is in het belang van de betreffende kinderen als de periodes waarin zij niet op school zitten, niet meetellen voor de periode van twee jaar extra nieuwkomersbekostiging. Het is belangrijk om op geaggregeerd niveau in beeld te brengen hoeveel kinderen niet binnen 2 maanden⁶ naar school kunnen en welke vertraging leerlingen later oplopen door verhuizingen. Dit vraagt om ondersteuning en facilitering van betrokken partijen bij het genereren van de juiste data.

COA, LOWAN, Nidos, VO-raad, PO-Raad, scholen en schoolbesturen, regiocoördinatoren, ministeries

Regievoering en samenwerking om knelpunten en belemmeringen te beperken

Nieuwkomersvoorzieningen en eerste opvang voor anderstaligen vervullen een centrale rol in constructieve educatieve netwerken. Facilitering en ondersteuning van deze voorzieningen is daarom van groot belang.

Ook de facilitering en stimulering van kennisdeling op alle niveaus (lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk) komt de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers zeer ten goede.

Een en ander kan niet zonder versterking van de regievoering en communicatie tussen noodopvanglocatiemedewerkers, ontvangende scholen en andere onderwijspartners. Het beleggen van de portefeuille onderwijs op de noodopvanglocatie bij vaste personen en investeren in de continuïteit van het personeel is daarbij behulpzaam.

Onderzoek naar de wijze waarop beperkingen vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming ondervangen kunnen worden, is hierbij nodig.

Prioriteit voor onderwijs bij onvermijdelijke verhuizingen

Continuïteit van de schoolloopbaan, ook als jongeren meerderjarig worden, is van groot belang voor een ononderbroken ontwikkeling en het voltooiën van de schoolloopbaan. Wat daaraan sterk bijdraagt is dat kinderen en jongeren in de regio kunnen blijven waar ze hun opleiding volgen. Als er toch sprake is van verhuizingen buiten de regio, zijn uniforme handreikingen en afspraken voor schoolwisselingen belangrijk voor de continuïteit van de schoolloopbaan.

Ministerie van OCW, toezichthouders

Aanspreken van betrokken partijen op hun verantwoordelijkheid

Als er knelpunten ontstaan bij belemmerde schooltoegang en onderbroken ontwikkeling, dienen schoolbesturen, provincies en gemeenten op hun verantwoordelijkheid aangesproken te worden.

De vroegtijdige, preventieve inzet van de leerplichtambtenaar en een uniform beleid rond aanwezigheid en verzuim kunnen dit type knelpunten helpen voorkomen.

Bevindingen

Toegang tot onderwijs is nog altijd niet gewaarborgd

Onze gesprekspartners hebben de indruk dat ze iets minder meldingen ontvangen over extreem lange wachtlijsten en het overschrijden van de wettelijke termijn voor schooltoelating. Deze termijn geldt voor kinderen en jongeren die net in Nederland zijn aangekomen. Het vermoeden dat er minder wachtlijsten zijn, houdt waarschijnlijk verband met instroomcijfers van dit moment. Dit leidt echter niet tot een vermindering van noodopvang en ook niet tot een kortere wachttijd voor mensen in asielprocedures. Meer dan twee derde van de opvanglocaties voor asielzoekers en statushouders bestaat nog steeds uit tijdelijke opvang en noodopvang.⁷ In januari 2026 verbleven daar 7.666 kinderen, inclusief alleenstaande minderjarigen. Het doorlopend openen en sluiten van noodopvanglocaties resulteert in veel extra verhuisbewegingen. Dat heeft een schadelijk effect op de toegang tot onderwijs en het recht op een ononderbroken ontwikkeling.

⁵ Als scholen de verhuizing van leerlingen aanmelden, kan er een time-out geregistreerd worden via het leerlingvolgsysteem, met medewerking van DUO.

⁶ Met de implementatie van het EU-migratiepact per 12 juli 2026 wordt de wettelijke maximale termijn voor toeleiden naar schoolgang verkort van 3 naar 2 maanden.

⁷ COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl.

Scholen werken hard om wachtlijsten te voorkomen. Ze hanteren daarbij bijna allemaal een eigen manier van werken. Begrijpelijk, want regionale en lokale verschillen vragen om maatwerk. Wel participeren alle scholen in (meer of minder gestructureerde) vormen van samenwerking met ketenpartners. Het succes van de onderlinge samenwerking tussen scholen, besturen, gemeente en ketenpartners staat of valt met de motivatie van alle betrokken partijen, en is vaak persoonsafhankelijk. Hoe stabiel het opvanglandschap, hoe groter de kans dat er een goed functionerende, langdurige samenwerking ontstaat die ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Scholen vervullen hierbij vaak een coördinerende rol.

Naast onderlinge verschillen zijn er zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs ook vergelijkbare knelpunten (zie: kaderteksten). Een daarvan is de onvoorspelbaarheid van de in- en uitstroom. Zorgelijk is dat we tijdens gesprekken horen dat het erop lijkt dat steeds vaker bij iedere verhuizing opnieuw de driemaandentermijn voor start in het onderwijs als uitgangspunt gehanteerd wordt.

Doorlopende ontwikkeling wordt geschaad door verblijf in noodopvang en verhuizingen

Het gebrek aan toekomstperspectief, het verlies aan onderwijstijd door de vele verhuizingen, de omstandigheden waaronder noodopvang georganiseerd wordt en de daaruit voortvloeiende beperkte mogelijkheden om stabiele relaties op te bouwen: ze tasten allemaal de doorlopende ontwikkeling van kinderen en jongeren in noodopvang aan. Onze gesprekspartners krijgen hiervan in vergelijking met 2023 meer signalen, en ook de ernst ervan lijkt toe te nemen. Dit varieert van toenemend verzuim, probleemgedrag en (veiligheids)incidenten op scholen en locaties, tot aan vermoedens van criminele uitbuiting en mensenhandel. Dit alles levert serieuze veiligheidsrisico's op voor zowel kinderen, jongeren als hun begeleiders.

De veiligheid van kinderen en jongeren (en hun begeleiders) is minder makkelijk te borgen in een omgeving die steeds weer nieuw is en opnieuw ingericht moet worden. Met tal van

negatieve gevolgen. Tijdelijkheid verhoogt bijvoorbeeld de kans op verloop van personeel. Want in een dergelijke omgeving worden bijvoorbeeld zorgelijke signalen minder snel herkend en gedeeld, wat maakt dat de juiste ondersteuning uitblijft of te laat op gang komt. Ook nemen kinderen en jongeren de ervaren onrust of onveiligheid mee naar school. De daardoor ontstane veiligheidsrisico's belemmeren hun sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling.

De ononderbroken ontwikkeling van leerlingen wordt daarnaast ernstig geschaad als ze vaak verhuizen en daardoor onderwijstijd missen. En als ze geen gelegenheid krijgen om stabiele relaties met leraren, begeleiders en andere kinderen en jongeren op te bouwen.

Frequente verhuizingen, in samenhang met een onvoorspelbare verblijfsduur en een onduidelijk perspectief, demotiveren leerlingen. Sommigen lopen daarbij meer risico dan anderen, zoals jongeren van 16+ – met name alleenstaande minderjarige vreemdelingen – en/of kinderen afkomstig uit landen waarvan de aanvraagbehandeling is opgeschort.

Tot slot: niet alleen de verhuizingen zelf maar ook de wijze waarop de verplaatsingen zich voltrekken, vragen om aandacht. Ze komen voor scholen en betrokken professionals soms onverwacht. Hierdoor kan er geen afscheid genomen worden. Vaak is het onduidelijk waar kinderen naartoe gaan. Dat bemoeilijkt een soepele overdracht van gegevens. Dit is niet alleen schadelijk voor de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen, maar het is ook emotioneel en administratief belastend voor leraren en schoolleiders (zie ook: Schoolwissel, hoe dan?).

Geen zicht op omvang van het probleem

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal kinderen in noodopvang dat niet naar school gaat.⁸ Er zijn ook weinig data over verhuisbewegingen en wachtlijsten, niet op individueel en niet op geaggregeerd niveau. Het COA heeft wel in beeld hoeveel leerplichtige leerlingen er op elke locatie verblijven. Deze lijsten helpen wel om gezamenlijk (mogelijke) knelpunten in beeld te brengen en actie te ondernemen.

⁸ Zoals de minister van Asiel en Migratie, mw. Keijzer, in haar [brief aan de Eerste Kamer \(d.d. 5 december\)](#) ook aangeeft, zijn er hierover geen cijfers beschikbaar.

Schoolwissel, hoe dan?

Hoe kunnen scholen hun wettelijke verplichting tot uitschrijving verenigen met hun zorgplicht voor de kwetsbare groep leerlingen uit dit rapport, als niet bekend is waar kinderen naartoe verhuizen?

Onderwijsprofessionals worstelen met dit dilemma. In reguliere gevallen weten ouders en scholen op tijd dat een leerling gaat verhuizen en naar welke nieuwe school hij of zij gaat. Gegevens worden in de regel soepel overgedragen en in- en uitschrijving gaat in overleg tussen scholen. Bij de verhuizingen van kinderen in noodopvang ligt dit anders. Deze verhuizingen vinden vaak

op zeer korte termijn plaats, soms zelfs zonder afscheid. Het is vaak niet bekend wat de nieuwe school is of wordt, of naar welke gemeente de leerling verhuisd is. Toch is de school ook in dit geval wettelijk verplicht om de leerling uit te schrijven. Dat wringt. Op de scholen hoopt men dat de leerling in kwestie via het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) bij de leerplicht van de nieuwe woonplaats op de radar komt, of dat de nieuwe school zich tóch meldt. Maar scholen vertellen ons dat het regelmatig voorkomt dat dit niet gebeurt. Hierdoor raken scholen (oud-)leerlingen kwijt en is het onbekend om hoeveel leerlingen dit gaat.

Het COA heeft in april en mei 2025 een inventarisatie naar de leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande jongeren in de asielopvang uitgevoerd⁹. Locatiemedewerkers gaven aan dat in 86% van de noodopvanglocaties, 82% van de reguliere opvanglocaties en in 80% van de locaties voor alleenstaande minderjarigen, leerlingen op hun locatie binnen 3 maanden na aankomst in Nederland toegang hebben tot onderwijs. Het COA is van plan om deze inventarisatie, die zeker helpend is, ook in 2026 weer uit te voeren. Maar we weten op basis van de huidige gegevens echter nog steeds niet hoeveel leerlingen er op dat moment niet naar school gingen. We weten ook niet hoelang de leerlingen die niet binnen 3 maanden naar school gingen, moesten wachten. Ook weten we niet hoeveel kinderen en jongeren er toch nog buiten beeld zijn.

Er is tot slot ook geen zicht op de vraag hoeveel onderwijstijd er verloren gaat door wachtlijsten en verhuizingen. Scholen ontvangen voor nieuwkomers gedurende 2 jaar extra bekostiging.¹⁰ Tussentijds verloren onderwijstijd wordt niet gecompenseerd. Terwijl leerlingen hun kostbare onderwijstijd verliezen, lopen scholen en besturen de extra bekostiging mis. Dit kan de kwaliteit of de duur van het onderwijs aan nieuwkomers negatief beïnvloeden. Tegelijkertijd wordt er soms bekostiging uitgekeerd voor leerlingen die met onbekende bestemming vertrokken zijn of voor kinderen die bij een school nog steeds staan ingeschreven, maar daar geen onderwijs (meer) volgen (zie ook: schoolwissel, hoe dan?).

Er zijn verbeterstappen in de administratie van de doelgroep nodig. Het COA en het ministerie van OCW proberen al enige jaren leerlingen zonder een Basisregistratie Personen-inschrijving in beeld te brengen. Tot nu toe heeft dit nog niet tot het gewenste resultaat geleid. We benadrukken het belang van dit streven; het is belangrijk dat op korte termijn data verkregen kunnen worden die inzicht geven in leerlingenaantallen en -stromen en de samenwerking tussen wachtlijsten, verhuizingen en onderwijstijd, zodat geen enkel kind uit beeld verdwijnt.

In veel van onze gesprekken wijzen mensen op de beperkingen die zij ondervinden vanuit de AVG bij het verzamelen en delen van informatie. Elke organisatie deelt relevante informatie bij voorkeur binnen de eigen organisatie. Dilemma's en problemen ontstaan vooral bij het uitwisselen van gegevens tussen ketenpartners. Het recht op privacy en het belang van gegevensbescherming zijn belangrijk, maar meerdere partijen vragen zich wél af of de belangen van ouders en kinderen altijd gediend worden als er verwezen wordt naar AVG-richtlijnen.

Verantwoordelijkheid is diffuus: overlappende taken en gedeelde verantwoordelijkheden

De toeleiding naar onderwijs en het borgen van de ononderbroken ontwikkeling van kinderen en jongeren in noodopvang kenmerkt zich door gefragmenteerde verantwoordelijkheden. Er zijn veel

personen, overheden en organisaties bij betrokken, waardoor taken en rollen overlappen of juist niet belegd zijn. Geen enkele partij lijkt daarbij de volledige eindverantwoordelijkheid te hebben. Daarbij zijn er grote onderlinge verschillen tussen gemeenten en regio's in aanpak, prioritering en expertise. Dit bemoeilijkt daadkrachtig optreden bij knelpunten. Ook lijkt geen enkele partij over échte doorzettingsmacht te beschikken. In de gesprekken en tijdens de bezoeken hebben we hier ook naar gevraagd. We kregen als antwoord dat iederéén zich verantwoordelijk voelt, maar vaak slechts betrokken is bij een deel van het dossier. Als partners gestructureerde samenwerking kunnen aangaan voor de lange termijn, hoeft dit geen probleem te zijn. Maar als er knelpunten zijn, is lang niet altijd duidelijk wie er aan zet is. De weerbarstigheid van het proces wordt goed duidelijk als we gedeelde verantwoordelijkheden van betrokken partijen onder elkaar zetten:

- De minister van Asiel en Migratie deelt de verantwoordelijkheid voor schoolgang van kinderen in (nood)opvang met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Gedeputeerde Staten en gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat er voldoende (openbaar) onderwijs is in gemeenten, en zijn dat dus ook voor nieuwkomers.¹¹
- Het COA sluit bestuursovereenkomsten met gemeenten waarin zij gewezen worden op hun onderwijsverantwoordelijkheid en het COA maakt tegelijkertijd, in opdracht van de gemeente, afspraken met plaatselijke scholen en besturen over onderwijs.
- Gemeenten en het COA spelen beiden een rol in de financiering van vervoer naar of huisvesting van nieuwe onderwijsvoorzieningen.¹²
- Het COA en Nidos delen een verantwoordelijkheid rond schoolgang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.
- Gemeenten verrichten de aanvragen bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor financiering van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, terwijl onderwijsbesturen verantwoordelijk zijn voor het verzorgen van dat onderwijs.
- Betrokken toezichthouders hebben niet altijd een object van toezicht dat aangesproken kan worden op onderwijs dat niet verstrekt wordt, of dat met grote vertraging tot stand komt.

Deze overlappende verantwoordelijkheden laten zien dat intensieve afstemming en samenwerking tussen ketenpartners een vereiste is. Maar dat lukt niet altijd. We horen dat niet in alle gevallen:

- scholen en onderwijsbesturen vanaf het begin betrokken worden als er een nieuwe locatie geopend wordt;
- scholen en onderwijsbesturen tijdig geïnformeerd worden over de verwachte instroom van groepen leerlingen;
- tijdig en passend in huisvesting voor scholen wordt voorzien;
- sluitende afspraken gemaakt worden over kosten voor vervoer, of vergoeding van schoolkosten;
- duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de inschrijving;
- een eenduidige aanpak bestaat bij schoolwisseling en verzuim.

⁹ Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande jongeren (amv) in de asielopvang van het COA | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹⁰ wetten.nl - Regeling - Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo - BWBR0038995

¹¹ Minister Keijzer verwoordde het in haar brief aan Eerste Kamer der Staten-Generaal als volgt: "In het primair onderwijs zijn gemeenten ervoor verantwoordelijk dat er voor alle kinderen die in de gemeente verblijven, voldoende (openbaar) onderwijs beschikbaar is. In het voortgezet onderwijs ligt deze garantiefunctie bij de gedeputeerde staten." Gemeenten zijn daarbij weer wettelijk verplicht jaarlijks met schoolbesturen in Lokale Educatieve Agenda nieuwkomersonderwijs voor vo en po te bespreken.

¹² En dat we in de praktijk vaak zien dat scholen daarin een (pro-)actieve rol vervullen, zowel bij vervoer als bij inschrijving van leerlingen.

We zien dat constructieve samenwerking knelpunten kan verhelpen of voorkomen, mits er periodiek overleg is tussen ketenpartners, en er transparante, duidelijke afspraken bestaan met een heldere afbakening van verantwoordelijkheden. Hoe langer een noodopvanglocatie onafgebroken in gebruik is, hoe beter ketenpartners elkaar in de regel weten te vinden. Dit zorgt voor betere samenwerking en daardoor ook voor een betere organisatie van het onderwijs aan kinderen en jongeren in noodopvang.

Opvanglandschap voortdurend in beweging

Het opvanglandschap verandert voortdurend. De druk op de asielketen blijft onverminderd hoog. De faciliteiten, veiligheid en woonomstandigheden in de noodopvang worden over het algemeen lager gewaardeerd dan die in de reguliere opvang, en de termijn waarvoor ze worden ingericht is minder duidelijk.¹³ Gezinnen met kinderen lopen een groter risico om in noodopvang te worden opgevangen dan alleenreizende asielzoekers. Dit komt doordat veel gemeenten een voorkeur hebben voor gezinnen in de noodopvang in plaats van alleenstaande mannen of minderjarigen. In de regel verhuizen asielzoekers in hun procedure gemiddeld een keer of 3. De kans dat je moet verhuizen, is groter als je in noodopvang verblijft dan wanneer je in reguliere opvang verblijft. We zien daarom dat de huidige inrichting van het opvanglandschap juist kinderen en jongeren benadeelt.

De afgelopen jaren is het meermalen voorgekomen dat groepen kinderen en jongeren over langere tijd geen onderwijs ontvingen. Zij werden voortdurend van hotel naar hotel verplaatst en

waren dan steeds buiten het zicht van gemeenten, scholen, en/of onderwijsbesturen. Het ging daarbij vaak om opvang in crisisnoodopvanglocaties die niet, of slechts gedeeltelijk, onder de verantwoordelijkheid van het COA vielen. Deze vormen van crisisnoodopvang zijn inmiddels grotendeels verdwenen. De meeste noodopvang valt op dit moment weer onder verantwoordelijkheid van het COA – al bestaan er ook nog steeds vormen van tijdelijke gemeentelijke opvang en is er ook nog altijd opvang door derde partijen. Ondertussen blijft het landschap veranderen, bijvoorbeeld rond de opvang van nareizigers. Onze gesprekspartners signaleerden nog altijd risico's voor het buiten zicht blijven of raken van kinderen en jongeren.

Verantwoording

Als inspectie bezochten we in de periode september – december 2025 in 3 regio's 6 verschillende noodopvanglocaties, inclusief de onderwijsinstellingen die leerlingen (zowel primair als voortgezet onderwijs) ontvangen die op deze locaties wonen. We spraken daarnaast een aantal ketenpartners die betrokken zijn bij het onderwijs aan kinderen en jongeren in noodopvang, met toezichthouders en met de regiocoördinatoren van het ministerie van OCW.¹⁴ We namen al onze gesprekspartners een gestructureerde vragenlijst af, en maakten verslagen (die we ter goedkeuring voorlegden) waarin we de rode draden analyseerden. De bevindingen zijn daarmee gebaseerd op een dwarsdoorsnede van het opvanglandschap. Deze steekproef van gesprekspartners leent zich niet voor generaliseerbare resultaten, maar geeft een zogeheten kwalitatief representatief beeld.

¹³ Inventarisatie leef- en verblijfsomstandigheden van kinderen en alleenstaande jongeren (amv) in de asielopvang van het COA | Tweede Kamer der Staten-Generaal

¹⁴ We spraken met de volgende landelijke ketenpartners en toezichthouders: Centraal Orgaan Asielopvang (COA); Voogdijvereniging Nidos; LOWAN vo (Landelijke Ondersteuning onderwijs Aan Nieuwkomers); LOWAN po; regio-coördinatoren van het ministerie van OCW, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid.

We bezochten de volgende opvanglocaties en scholen:

7 oktober 2025: locatiebezoek aan de Silja in Rotterdam (tijdelijke opvanglocatie voor statushouders). We sloten ook aan op 7 augustus 2025 bij een bezoek van de Inspectie van Gezondheid en Jeugd aan deze locatie. We voerden gesprekken met locatiemedewerkers met onderwijs in portefeuille en bewoners. Scholen: ISK-Noord (vo) en Obs Mathenesse, Obs De Globe en Obs De Kameleon (po). We voerden gesprekken met betrokken teamleden en de schoolleiding. 28 november 2025: locatiebezoek Dependance Mariënwaard (voormalig gemeentelijke opvang, tegenwoordig COA-dependance van regulier azc in Maastricht), Hotel 2000 Valkenburg (voormalige gemeentelijke opvang, tegenwoordig een COA-locatie), Vaals (tijdelijke gemeentelijke opvang) en recent geopende opvang

voor Oekraïners in Cadier en Keer. Gesprekken met locatiemedewerkers met onderwijs in portefeuille en bewoners. Scholen: het NOVO College (vo) en Basisschool De Brug (po). We voerden gesprekken met betrokken team/schoolleiding. 16 december 2025: de tijdelijke noodopvang in Biddinghuizen (een tijdelijke COA-locatie voor gezinnen en alleenstaande minderjarigen). Gesprekken met locatiemedewerkers met onderwijs in portefeuille en bewoners. Scholen: tijdelijke nieuwkomersvoorziening in Biddinghuizen (vo) en Obs De Bosruiter (locatie Zeewolde) en Taalschool Lelystad, Obs De Vlieger (Dronten). Gesprekken met betrokken leerkrachten en team/schoolleiding. We voerden gesprekken met betrokken leerkrachten en team/schoolleiding.

De Silja doorstroomlocatie in Rotterdam-West

Opvangomstandigheden

Op een verlaten industrieterrein in Rotterdam-West ligt de Silja, een voormalig cruiseschip dat nu tijdelijk onderdak biedt aan zo'n 2.000 statushouders. Het is een wachtplek voor mensen met een verblijfsstatus die op een woning in Zuid-Holland wachten. Onder hen gezinnen met kinderen, alleenstaanden en voormalig alleenstaande minderjarigen. Voor sommigen duurt het verblijf een week, voor anderen al bijna 2 jaar.

De Silja is een weerbarstige plek om te verblijven en niet geschikt voor kinderen. Speelmogelijkheden zijn beperkt en niet altijd veilig, de ventilatie is slecht, gezinnen wonen in kamers zonder ramen. Pas recent is er een ruimte voor huiswerkbegeleiding en spel gekomen. Ondanks eerdere kritiek is besloten de opvang op het schip voort te zetten.

Toegang tot onderwijs

De toegang tot onderwijs verbetert, maar blijft een uitdaging. COA-medewerkers zijn wel gemotiveerd, maar het regelen van schoolgang is slechts een neventaak binnen hun brede takenpakket. Het verloop van personeel en de grote caseload maken samenwerking moeilijk.

Basisschoolkinderen komen direct op een wachtlijst, beheerd door COA-medewerkers. De volgorde hangt af van de instroomdatum, maar het plaatsingsproces tussen het COA en scholen kan efficiënter. De rol die de gemeente in dit proces speelt, is wisselend en voor onze gesprekspartners onduidelijk.

Zodra er plekken beschikbaar zijn, gaan kinderen naar een van de samenwerkende basisscholen in Rotterdam, bij voorkeur in de buurt. Dit laatste lukt niet altijd. Leerlingen op scholen in

Rotterdam-Zuid reizen dan naar school met de bus, begeleid door vrijwilligers. Dit heeft een positief effect, maar het vervoer en de lange reistijd (soms bijna een uur) blijven een bron van zorg. Het is beter als kinderen dichterbij naar school kunnen (zie ook: Biddinghuizen).

Voor leerlingen tussen 12 en 18 jaar die naar het voortgezet onderwijs gaan, is er vooruitgang. COA-medewerkers melden de kinderen aan bij het samenwerkingsverband. Er zijn vaste afspraken die ervoor zorgen dat deze leerlingen nu binnen enkele weken getest worden en op een passende school terecht kunnen. Inschrijving en intakegesprekken vinden rechtstreeks op de Silja plaats, wat de toegang versnelt. Voorheen wachtten kinderen soms maanden op een plek.

Ononderbroken ontwikkeling

De doorlopende ontwikkeling van kinderen op de Silja wordt belemmerd door praktische en structurele problemen. Sommige scholen zagen eerder relatief veel verzuim. En op de basisscholen laten kinderen ongewenst gedrag zien waarvan men op school vermoedt dat dit samenhangt met de onrustige en potentieel onveilige situatie op het schip. Scholen, vooral in het basisonderwijs, maken zich zorgen over leerlingen op de Silja. Ze weten niet altijd wie ze moeten benaderen bij problemen.

Daarnaast ontvangen scholen te laat of gefragmenteerde informatie bij verhuizingen. Kinderen op de Silja verhuizen ook vaak weer snel na aankomst, wat een zorgvuldige overdracht met de ontvangende scholen bemoeilijkt. De rol van het COA stopt ook zodra een gezin een woonplek heeft. Hierdoor kunnen gezinnen tussen wal en schip vallen in ondersteuning naar een nieuwe onderwijsplek.

Zuid-Limburg: divers opvanglandschap

In Zuid-Limburg bezochten we verschillende noodopvanglocaties die het diverse opvanglandschap illustreren: een recent geopende opvang voor Oekraïners, een dependance van 1 regulier asielzoekerscentrum (azc) en 2 hotels.

Opvangomstandigheden

De locaties laten grote verschillen zien: het ene hotel ligt centraal en functioneert óók nog als regulier hotel, terwijl een andere opvang langs een drukke weg ligt, ver van voorzieningen. Op sommige plekken kunnen gezinnen zelf koken, op andere niet. Ook de doorloopsnelheid en het aantal mensen dat wordt opgevangen verschilt sterk.

Toegang tot onderwijs

In Limburg zien we dat constructieve samenwerking, duidelijke inschrijfspraken en persoonlijke inzet een relatief snelle toegang tot onderwijs kan vergemakkelijken. Tegelijkertijd vertellen mensen ons dat dit niet altijd zo werkt. Ook hier komt het nog voor dat er noodopvang is waar geen afspraken zijn gemaakt over onderwijs, en worden scholen nog steeds geconfronteerd met een onverwachte instroom van leerlingen. Door hard werken voorkomt bijvoorbeeld het Novo College wachtlijsten, maar dit vraagt veel flexibiliteit van team en leerlingen. Eerdere 'vlinderklassen' – tijdelijke klassen voor doorstromende leerlingen – zijn momenteel niet nodig. Het verloop blijft echter groot, en een goede overdracht verzorgen lukt niet altijd (zie ook: Schoolwissel, hoe dan?).

Vervolg op pagina 8 >

Vervolg van pagina 7 >

Ook in het primair onderwijs (po) kunnen kinderen in de regel snel naar school dankzij vaste aanmeldprocedures bij de dependance van het azc en de Oekraïense opvang. Binnen een week vindt meestal intake plaats, gevolgd door schoolstart.

Ononderbroken ontwikkeling

In Zuid-Limburg streven scholen en ketenpartners ernaar leerlingen binnen de regio te houden, zodat zij hun opleiding op dezelfde school kunnen afronden. De langdurige, stabiele

samenwerking – mede dankzij ervaring met reguliere opvang van alleenstaande minderjarigen – draagt hieraan bij. Een basisschool geeft aan dat zij ouders bijna altijd een overdracht kunnen meegeven, omdat men hier tijdig over verhuizingen wordt geïnformeerd. Ontvangende scholen vragen daarnaast vaak ook nog om aanvullende informatie. Voor kinderen in het primair onderwijs geldt daarbij wel dat de leerlingen die in de noodopvanghotels verblijven (nareizigers), een groter risico lopen op vaker verhuizen dan de kinderen die op (de dependance van het) azc verblijven.

Biddinghuizen: noodopvang naast de achtbaan

Opvangomstandigheden

Voor het vierde jaar op rij transformeren de Lowlands-terreinen in Biddinghuizen in de winter tot tijdelijke noodopvang voor 1.250 bewoners, waaronder zo'n 50 alleenstaande jongeren. Dit jaar verblijven er 162 schoolgaande kinderen tussen 4 en 18 jaar – dat is meer dan vorig jaar. De locatie, met gesloten Walibi-attracties op de achtergrond, bestaat uit strakke rijen containerwoningen. Winkels en voorzieningen liggen, kilometers verderop, in Dronten of Elburg.

Betrokkenen in Biddinghuizen en op ontvangende po-scholen in Lelystad, Dronten en Zeewolde benadrukken dat de omstandigheden ongeschikt zijn voor kinderen. Er is weinig te doen, er zijn veiligheidsrisico's (zoals het ontbreken van sanitair in de kamers wat maakt dat er 's nachts een lange wandeling naar de wc nodig is), en het verblijf is vaak kort. Kinderen kunnen niet tot rust komen en moeten snel weer verhuizen. Ondanks activiteiten van lokale kerken blijven ontspanningsmogelijkheden beperkt. De hoge instroom van kinderen dit jaar toont opnieuw dat kwetsbare groepen vaak in dit soort noodopvang terechtkomen – een onwenselijke situatie.

Toegang tot onderwijs

In Biddinghuizen coördineert een locatiemedewerker de communicatie tussen scholen en de opvanglocatie. Scholen (po en vo) geven aan dat tijdige bevestiging van de opening en het nakomen van afspraken over leerlingenaantallen de planning ten goede zou komen. Een beter voorspelbare instroom zou de

continuïteit van het onderwijs versterken. Het jaarlijks openen van een school voor maximaal 4 maanden blijft een uitdaging. Medewerkers van de vo-school vinden hun eigen locatie dan ook niet geschikt. Door de onverwacht hoge instroom moest het curriculum in 2025 daarbij ook worden afgeschaald. De Internationale Schakelklas werd een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, met een ochtend- en middagprogramma, waardoor leerlingen minder onderwijstijd krijgen dan gewenst.

De 3 basisscholen streven naar instroom zonder wachtlijsten, maar dit lukt niet overal. Onvoorspelbare instroom, soms gebrekkige samenwerking met ketenpartners en het lerarentekort spelen hierbij een rol. Opvallend is dat 1 van de basisscholen op een azc-locatie gevestigd is, waar relatief veel alleenstaande mannen verblijven, terwijl gezinnen met kinderen in Biddinghuizen wonen. De kinderen moeten daardoor dagelijks per bus naar school, wat tijdrovend en onpraktisch is.

Ononderbroken ontwikkeling

De opvang in Biddinghuizen duurt slechts 4 maanden, wat de doorlopende ontwikkeling van kinderen onder druk zet. Schoolwissels kosten tijd – onderwijstijd die deze kinderen hard nodig hebben, maar vaak missen. De wissels zijn ook administratief en emotioneel belastend. Verzuim is op de vo-locatie echter geen issue: leerlingen zijn blij dat ze naar school kunnen, omdat er verder weinig te doen is. Ook op de po-scholen is verzuim minimaal.

Colofon

Foto voorpagina: Iris van den Broek (ANP)

Inspectie van het Onderwijs

Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht

© Inspectie van het Onderwijs | mei 2026

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden van de website van de Inspectie van het Onderwijs www.onderwijsinspectie.nl