33 042 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 40 Brief van de minister van Asiel en Migratie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2026

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) biedt menswaardige asielopvang en draagt zo bij een belangrijke maatschappelijke opgave. Het COA doet dit sinds 1994 als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Op grond van artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) ontvangt uw Kamer elke vijf jaar een verslag ten behoeve van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid. In het najaar van 2025 tot begin 2026 is deze Kaderwetevaluatie uitgevoerd over de jaren 2019 tot en met 2024. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de evaluatie en geef ik mijn beleidsreactie. Daarbij staat voorop dat het van belang is om meer rust en stabiliteit te brengen in de asielopvang. Deze evaluatie bevat goede aanknopingspunten hiervoor en onderstreept het belang van de maatregelen die dit kabinet inzet om te komen tot voldoende en toekomstbestendige opvangcapaciteit.

Onderzoeksopzet
De evaluatie is in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd door Significant Public. In het onderzoek is daarbij de context van de organisatie, de samenwerking in de keten, het sturingsmodel van JenV en de passendheid van de ZBO-status meegenomen.

Uitkomsten
De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet COA en komen kortheidshalve neer op de opvang en begeleiding van asielzoekers. Gedurende de onderzoeksperiode groeide de organisatie uitzonderlijk sterk: de benodigde opvangcapaciteit nam toe van gemiddeld circa 31.000 plekken in 2019 naar bijna 73.000 in 2024, de bezetting steeg van 78% naar 95%, uitgaven namen toe van ruim €658 mln. naar ruim €4,5 mld. en het personeelsbestand van 2.639 naar 7.450 fte, met een groter aandeel tijdelijke contracten.

Door tekorten aan reguliere locaties zijn (tijdelijke) noodopvanglocaties geopend die in principe voor korte tijd zijn, duurder zijn dan reguliere locaties en vaak van een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau. Externe factoren als COVID-19, geopolitieke ontwikkelingen, woningtekort en arbeidsmarktkrapte en wisselende politieke verhoudingen waren belangrijke factoren in de taakuitvoering van het COA. De bezetting bij het COA is, naast de instroom, in hoge mate afhankelijk van de doorlooptijden van de asielprocedures en de uitstroom richting land van herkomst of huisvesting. Hierdoor spelen de ontwikkelingen bij ketenpartners, zoals IND en DTenV, als ook gemeenten een belangrijke rol.

Doeltreffendheid
In algemene zin is de taakuitvoering door het COA doeltreffend: gedurende het grootste deel van de onderzoeksperiode is alle asielzoekers onderdak geboden, met uitzondering van een periode in 2022 wanneer mensen in Ter Apel buiten moesten slapen. Het verwerven en beheren van opvanglocaties verliep wisselend. Noodgrepen waren noodzakelijk om iedereen opvang te bieden en de

kwaliteit, leefbaarheid en veiligheid van de opvang, met name in (langdurige) noodopvang, stond onder druk. Stakeholders spreken waardering uit voor wat het COA heeft gerealiseerd in een complexe en dynamische context en een periode van sterke groei.

Doelmatigheid
Door de dominante focus op het realiseren van voldoende opvangplekken kreeg doelmatigheid in 2021–2023 relatief weinig aandacht. In 2024 is aantoonbaar meer aandacht besteed aan doelmatigheid: zo is er een referentiekader opgesteld met normen voor kostprijzen, wordt er vaker ‘nee’ gezegd tegen aangeboden (dure) locaties en zijn voor sommige (nood)locaties prijzen heronderhandeld. In de context van sterk fluctuerende instroom en beperkte voorspelbaarheid beoordeelt Significant de taakuitvoering als grotendeels doelmatig.

Sturing en governance
Conform de circulaire ‘Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo’s)’ wordt binnen het departement gewerkt met twee rollen die van elkaar gescheiden zijn: die van eigenaar en van opdrachtgever. Het zbo is in dit model de opdrachtnemer. Significant signaleert dat in periode van crisis de rolzuiverheid onder druk komt te staan: de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer stond onder spanning; de eigenaar werd door sommigen als onvoldoende zichtbaar ervaren. SZW deed als kleinere opdrachtgever niet steeds volwaardig mee in de driehoek. Significant constateert echter dat er groei wordt ervaren in het functioneren van de driehoek met meer onderling vertrouwen en toenemende rolvastheid.

Een omvorming naar een andere rechtsvorm, zoals bijvoorbeeld een agentschapsstatus, wordt door Significant niet als oplossing gezien; dit zou naar verwachting niet leiden tot betere sturingsmogelijkheden op het realiseren van beleidsdoelstellingen.

Aanbevelingen en reflectie
Ik deel de hoofdconclusies en kan mij vinden in de aanbevelingen. Ik reageer op hoofdlijnen op de belangrijkste aanbevelingen.

De kern van de bevindingen van Significant betreffen de gevolgen van een sterke groei van de organisatie in korte tijd. Het COA heeft daarbij substantieel gepresteerd, maar stond – mede door externe omstandigheden – langdurig in een ad-hoc en crisisstand. Zoals het onderzoek aangeeft is het van belang te zorgen voor een goede balans tussen korte en lange termijn binnen het COA en in relatie tussen het COA en het departement. Het COA werkt op dit moment aan een nieuwe Meerjarenkoers, die richting geeft aan de organisatie. Daarin is onder andere aandacht voor resultaatgericht en wendbaar werken. Inherent aan de maatschappelijke opgave van het COA is dat zij een wendbare organisatie moet zijn. De ambitie is dat het COA niet langer wendbaar is vanuit crisis maar juist wendbaar vanuit een stabiele basis. In het Coalitieakkoord ‘Aan de slag’ zijn keuzes gemaakt om de asielketen op orde te brengen en stelt het COA in staat om voldoende structurele en flexibele opvangplekken te realiseren, zowel grootschalig- als kleinschalig, met stabiele financiering op basis van de laatste meerjaren productie prognose. Hiermee ontstaat de mogelijkheid voor de organisatie om ‘uit de crisisstand’ te komen, wendbaar te zijn vanuit stabiliteit én een betrouwbare partner te zijn richting gemeenten en samenleving, waarbij gemeenten ook zelf een rol kunnen spelen in de asielopvang. Tegelijkertijd zijn

we hier nog niet en toont het huidige tekort aan opvangplekken temeer het belang van een stabiel opvanglandschap.

De overige aandachtspunten die Significant constateert betreffen de samenwerking binnen de migratieketen, de doorvertaling van landelijke afspraken naar regionaal en lokaal niveau binnen het COA en het verbreden van de sturing op andere vlakken dan enkel bezetting en capaciteit. Hierop wordt vanuit de bestuurlijke driehoek gestuurd en gemonitord. Verschillende maatregelen zijn reeds in gang gezet door de bestuurlijke driehoek. Zo is in 2023 het Ketenplan migratieketen vastgesteld. Het doel van het ketenplan is om op realisatie van ketendoelen te sturen en het concretiseren van een gezamenlijke strategie. Juist in een keten waarin de afzonderlijke organisaties onder grote druk staan door grote stelselwijzigingen en voorraden van asielaanvragen, is een gezamenlijke blik lastig en vraagt extra aandacht. Het streven is om op ontwikkelingen tijdig te anticiperen, de voorspelbaarheid te vergroten en de effectiviteit van maatregelen binnen de keten te versterken. Voorts blijf ik, samen met het COA en andere ketenpartners, onderzoeken hoe het migratiestelsel, inclusief de daarbij behorende taakverdeling tussen organisaties, verbeterd kan worden. Ten aanzien van sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid en de gewenste voorspelbaarheid van uitgaven aan asielopvang acht ik het wenselijk om nader te bezien in hoeverre de ex post kostprijzen per modaliteit beter gemonitord kunnen worden.

Slot
Het COA heeft haar taak de afgelopen jaren onder uitzonderlijke druk uitgevoerd. De inzet en professionaliteit van de medewerkers verdienen grote waardering. Met de opvolging van de aanbevelingen zet ik in op een stabieler, doelmatiger en menswaardiger opvanglandschap, met duidelijke rolverdeling, betere ketenregie en voorspelbare randvoorwaarden.

De minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink