



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Cluster secretaris-generaal
Directie Eigenaarsadvisering

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 2 juli 2026
Betreft Afschrift aanbestedingsbrief rapport zbo-evaluatie

Onze Referentie
7754836

Bijlagen
2

Hierbij stuur ik u een afschrift van de brief met bijlagen aan de Tweede Kamer inzake het rapport zbo-evaluatie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) over de periode 2019-2024.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Cluster secretaris-generaal

Directie Eigenaarsadvisering

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie

7500990

Bijlagen

1

Datum 2 juli 2026
Betreft Aanbiedingsbrief rapport zbo-evaluatie Centraal Orgaan
opvang asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) biedt menswaardige asielopvang en draagt zo bij aan 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

Datum
2 juli 2026

Onze referentie
7500990

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

Datum
2 juli 2026

Onze referentie
7500990

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 stabielere, doelmatiger en menswaardiger opvanglandschap, met duidelijke rolverdeling, betere ketenregie en voorspelbare randvoorwaarden.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

EVALUATIE CENTRAAL ORGAAN OPVANG ASIELZOEKERS

PERIODE 2019 - 2024

**KLANT
KENMERK
AUTEURS**

**DATUM
VERSIE**

Ministerie van Justitie en Veiligheid | Directie Eigenaarsadvisering
MB/bv/4666
Michiel Blom, Merel Huisman, Wouter Jongebreur en Anneberthe
Visser
16 februari 2026
1.0

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond en aanleiding	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.3 Onderzoeksaanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2 COA: feiten, cijfers en ontwikkelingen	15
2.1 Samenvatting	15
2.2 Grondslag COA in wet COA; COA heeft JenV als eigenaar en AenM en SZW als opdrachtgevers	15
2.3 Baten van COA zijn sterk gestegen	18
2.4 COA bestaat uit drie directies en is sterk gegroeid tussen 2019 en 2024	19
2.5 Toename in aantal asielzoekers, opvanglocaties en statushouders in de opvang	21
2.6 COA werkt samen met partijen binnen de asielketen, met gemeenten en op opvanglocaties	25
2.7 Ontwikkelingen in de onderzoeksperiode beïnvloeden taakuitvoering COA	26
3 Taakuitvoering COA	29
3.1 Samenvatting	29
3.2 Taakuitvoering lijkt in het algemeen doeltreffend; veel waardering vanuit andere partijen voor wat COA voor elkaar krijgt in een complexe context	29
3.3 Samenwerking: in de 'kleine asielketen' is beperkt sprake van gezamenlijkheid en regie; andere samenwerkingspartners vragen aandacht voor kwaliteit van de opvang en doorontwikkeling van de samenwerking	37
4 Organisatie en bedrijfsvoering COA	40
4.1 Samenvatting	40
4.2 Sterke groei taakomvang COA heeft grote impact op interne organisatie en bedrijfsvoering	40
4.3 Sinds 2021 kenmerkt de taakuitvoering door COA zich door een ad-hoc werkwijze	45
4.4 Stabiele financiering COA niet gerealiseerd, ondanks bestuurlijke afspraken	46
5 Sturing en governance in de driehoek	48
5.1 Samenvatting	48
5.2 De sturingsdriehoek is ingericht conform het sturingsmodel JenV	49
5.3 Samenwerking in de driehoek is versterkt; niet altijd sprake van gelijkwaardigheid in de relatie	50
5.4 Een effectieve sturingsdriehoek vraagt om meer rust en voorspelbaarheid en meer ketensturing	51
5.5 SZW is geen volwaardig onderdeel van de driehoek	52
5.6 Weinig verschil in doelbereik verwacht als COA geen zbo maar een agentschap zou zijn	52
5.7 Deels opvolging gegeven aan aanbevelingen uit vorige zbo-evaluatie COA	53

6	Beschouwing en conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid	55
6.1	Samenvatting	55
6.2	Taakuitvoering in het algemeen doeltreffend, maar sterke focus op capaciteit en bezettingsgraad	56
6.3	Kosten opvangplek verdubbeld; taakuitvoering grotendeels doelmatig, ondanks beperkte focus op kostenontwikkeling	57
6.4	Beperkt opvolging gegeven aan aanbevelingen uit vorige zbo-evaluatie COA	60
7	Aanbevelingen	62
7.1	Breng de randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering op orde	62
7.2	Maak binnen de driehoek duidelijke afspraken over wanneer sprake is van 'crisis' en wat ieders rol daarin is	62
7.3	Zorg voor een goede balans tussen korte en lange termijn, zowel binnen COA als de driehoek	63
7.4	Maak in de driehoek hernieuwde afspraken over sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering door COA	65
A.	Onderzoeksvragen	66

Samenvatting

Het COA als onderwerp van een kaderwetevaluatie, in een dynamische onderzoeksperiode

Aanleiding en vraagstelling van de evaluatie

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV, eigenaar). Opdrachtgevers van het COA zijn de ministeries van Asiel en Migratie (AenM) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De kerntaken van het COA zijn beschreven in de Wet COA en onderliggende wet- en regelgeving: in de kern gaat het om het opvangen en begeleiden van asielzoekers. Het COA beschrijft zijn taken als volgt:

- a. Onderdak bieden aan asielzoekers.
- b. Hen begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten.
- c. Opvanglocaties verwerven en beheren.
- d. De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven.
- e. Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen.

COA, JenV en AenM vormen, conform het sturingsmodel van JenV, samen de 'driehoek'. Ook SZW verstrekt opdrachten aan COA, voornamelijk voor begeleiding, integratie en participatie van (kansrijke) asielzoekers en statushouders. Conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt het COA elke vijf jaar geëvalueerd. JenV heeft Significant Public de opdracht gegeven dit te doen over de periode 2019-2024. De evaluatie richt zich op de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het COA in zijn taakuitvoering en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn. Naast de doelmatigheid en doeltreffendheid kijken we ook hoe het COA de taken heeft uitgevoerd, hoe de bedrijfsvoering zich heeft ontwikkeld, en hoe de sturing en governance richting en binnen het COA is ingericht.

Periode 2019-2024 gaat gepaard met sterke groei in het aantal locaties en medewerkers

De periode 2019-2024 wordt gekenmerkt door sterke groei in alle opzichten. Het aantal asielzoekers steeg, waardoor het COA het aantal opvangplekken moest uitbreiden (van gemiddeld 31.416 in 2019 naar 72.746 in 2024), meer middelen hiervoor kreeg (van ruim 650 duizend naar ruim 3,5 miljard euro) en meer personeel in dienst nam (van 2.639 naar 7.450 fte). Tevens ging COA werken met noodopvanglocaties, omdat het niet voldoende reguliere locaties beschikbaar had. Ook interne en externe ontwikkelingen en politieke veranderingen hebben invloed gehad op COA. Zo beïnvloedden de coronacrisis en geopolitieke ontwikkelingen de instroom van het aantal asielzoekers, en heeft het negatieve maatschappelijke sentiment ten aanzien van asielzoekers de taakuitvoering bemoeilijkt. Tot slot is er sprake van grote afhankelijkheden, zowel in de kleine asielketen als in de samenwerking met gemeenten, die de taakuitvoering beïnvloeden.

Taakuitvoering door COA

We keken naar de doelen die zijn afgesproken voor de taakuitvoering door COA en de context waarin de taakuitvoering plaatsvond. Daarnaast onderzochten we hoe het COA zich nog verder kan ontwikkelen in het vervullen van de wettelijke taken en hoe de samenwerking tussen COA en ketenpartners verloopt.

Taakuitvoering lijkt in het algemeen doeltreffend, veel waardering vanuit stakeholders

We zien dat het COA zijn taken over het algemeen doeltreffend uitvoert. Vanuit stakeholders, de opdrachtgevers en de eigenaar is veel waardering voor wat het COA voor elkaar krijgt in een complexe en dynamische context. De algehele tendens in de samenleving en politieke dynamiek in de onderzoeksperiode maken de taakuitvoering van COA moeilijker. Het afnemende draagvlak in de samenleving voor asielzoekers maakt dat medewerkers veel weerstand (ook privé) ervaren.

Kwalitatieve doelstellingen voor de taakuitvoering zijn afgesproken, maar deze zijn niet vaak onderwerp van gesprek in de driehoek. De focus lijkt te liggen op opvang en onderdak bieden aan asielzoekers (opvangcapaciteit en bezettingsgraad). Sturing op de andere taken van COA krijgt minder prioriteit.

Gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode lukt het om alle asielzoekers onderdak te bieden, maar noodgrepen zijn noodzakelijk en de kwaliteit van opvang staat onder druk

Het grootste deel van de onderzoeksperiode heeft het COA asielzoekers onderdak kunnen bieden. In 2022 lukte dit tijdelijk niet en moesten mensen in Ter Apel buiten slapen op het gras. De noodzaak voor het realiseren van noodopvang werd steeds hoger, door weinig regulier aanbod. De gemiddelde bezettingsgraad op locaties is sterk gestegen (van 78% in 2019 naar 95% in 2024). Dit betekent dat er minder schuifruimte is en steeds meer verplaatsingen nodig zijn om alle asielzoekers onderdak te bieden.

Locatiemanagers geven aan dat tijdige plaatsing, capaciteit aanpassen op de instroom, en doorstroom tussen locaties moeizaam verlopen. Driekwart zegt dat de doorstroom verstoring geeft voor bewoners. Daarnaast verblijven asielzoekers langdurig in grote hallen en is het aantal noodopvanglocaties sterk toegenomen. Hoewel noodopvang tijdelijk en kleinschalig bedoeld is, zijn er inmiddels meer (langdurige) noodopvanglocaties dan reguliere, en verblijven bewoners er langer dan beoogd.

Het begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten lukt COA goed op reguliere locaties, maar lukt moeizamer op noodopvanglocaties; de doorstroom van statushouders naar gemeenten verloopt traag

Het COA bereidt bewoners voor op integratie en participatie in Nederland of draagt bij aan terugkeer. Dit doet COA via begeleiding en onder andere met de programma's Voorinburgering en VriIP. In de bestuursverslagen over 2021 en 2022 staat dat de kwaliteit van begeleiding onder druk stond, zeker op de noodopvanglocaties. Twee derde van de locatiemanagers geeft echter aan dat het begeleiden van asielzoekers naar een toekomst in Nederland of daarbuiten grotendeels of volledig lukt. De continuïteit van begeleiding bij overplaatsing naar een andere locatie is een belangrijk aandachtspunt. Ook verloopt de doorstroom naar gemeenten traag, mede doordat gemeenten een achterstand hebben opgelopen in hun taakstelling. Het aantal statushouders dat in de opvang verblijft is dan ook sterk toegenomen.

Opvanglocaties verwerven en beheren lukt COA in het algemeen goed; de Spreidingswet is cruciaal

Het verwerven en beheren van opvanglocaties verloopt wisselend. Voor het verwerven van nieuwe locaties is COA afhankelijk van de 'goodwill' van gemeenten. De Spreidingswet is een cruciaal instrument voor het realiseren van opvanglocaties, maar werkt nu niet optimaal door de landelijke politieke onzekerheid waarmee het is omgeven. Gemeenten ervaren regelmatig dat COA afspraken niet altijd tijdig of volledig nakomt. Dit brengt gemeenten in een vervelende positie richting hun inwoners.

De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven lukt COA in het algemeen goed; zorgen over veiligheid en leefbaarheid in (nood)opvanglocaties door hoge bezetting en lange verblijfsduur

De veiligheid en leefbaarheid op opvanglocaties worden in het algemeen goed geborgd. De hoge bezettingsgraad en het langdurig verblijf in noodopvang vergroten wel de kans op spanningen en incidenten. Inspecties hebben meermalen gewaarschuwd voor ernstige situaties.

Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen is goed ingeregeld

De voorzieningen en medische zorg aan bewoners vormen een van de best georganiseerde onderdelen van het takenpakket. Richtlijnen zijn helder en de samenwerking met zorgpartners verloopt goed.

SZW-taken staan meer op de achtergrond; het lukt COA niet om de Voorinburgering aan iedereen aan te bieden

De taken in opdracht van SZW, zoals Voorinburgering en VriP, staan structureel onder druk. Niet alle statushouders ontvangen Voorinburgering en de uitvoering blijkt gevoelig voor externe factoren zoals verhuizingen van bewoners en personeelstekorten.

In de 'kleine asielketen' is beperkt sprake van gezamenlijkheid en regie; andere samenwerkingspartners vragen aandacht voor kwaliteit van de opvang en doorontwikkeling van de samenwerking

In de samenwerking met ketenpartners valt op dat in de kleine asielketen (COA, IND en DTenV) beperkt sprake is van gezamenlijkheid. De afhankelijkheden tussen partijen worden niet altijd expliciet gemaakt en besluiten van de IND kunnen grote gevolgen hebben voor het COA, waarbij vooraf maar beperkt afstemming plaatsvindt. Duidelijke ketensturing vanuit het ministerie ontbreekt. Er zijn wel diverse overlegstructuren, maar er worden geen integrale plannen gemaakt of doorgevoerd in de asielketen.

Daarnaast werkt het COA samen met verschillende ketenpartners in de uitvoering van taken. Al deze partners geven in de gesprekken aan waardering te hebben voor het harde werken en de inzet van COA-medewerkers. In principe zijn duidelijke samenwerkingsafspraken op landelijk niveau gemaakt. Deze landelijke afspraken landen alleen niet altijd lokaal of regionaal. Ketenpartners merken veel regionale verschillen in hoe de samenwerking verloopt; deze is vaak persoonsafhankelijk.

Organisatie en bedrijfsvoering

We onderzochten hoe de organisatie en bedrijfsvoering van COA zich hebben ontwikkeld, en of het COA de wettelijke taken, gegeven de middelen, naar behoren kan uitvoeren.

Het COA heeft voldoende mensen aangetrokken, maar medewerkers werken onder grote druk

Het is in het algemeen goed gelukt om voldoende mensen aan te trekken om de diverse taken van het COA uit te voeren en de groei te bemensen, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt. De sterke groei van de organisatie en het verloop van medewerkers leidden tot kennisverwatering en uiteenlopende werkwijzen binnen COA. Daarnaast zorgt de politiek-maatschappelijke context waarin het COA opereert mede voor een hoog ziekteverzuim (7,90-9,00% in de onderzoeksperiode) onder medewerkers. Ook de langdurig hoge werkdruk draagt hieraan bij. Daarnaast vertoont een toenemend aantal bewoners van opvanglocaties onbegrepen gedrag, mede als gevolg van de lange verblijftijd in de opvang. Dit geeft soms overlast voor medebewoners, medewerkers en omgeving, en kan tot onveilige situaties leiden.

Financiën, administratieve processen en control kunnen groei organisatie nauwelijks bijbenen

Ook op andere gebieden heeft de groei van de taakomvang impact op de interne organisatie. Zo heeft COA in de onderzoeksperiode te maken met onrechtmatigheden die vanaf 2022 boven de geldende normen uitkomen. De snelheid in handelen en de focus op voldoende opvangcapaciteit kregen (soms bewust) hogere prioriteit dan rechtmatigheid, wat achteraf hersteld of (juridisch) verantwoord moest worden. Verder zien we dat op het gebied van ICT het applicatielandschap en de informatievoorziening niet op alle fronten tijdig zijn mee-ontwikkeld met de groei van de organisatie.

Organisatiestructuur en -ontwikkeling: grotere span of control en langere lijnen binnen de organisatie

Door de groei van de taakomvang en de COA-organisatie is de *span of control* van managers sterk toegenomen. Dit speelt in het bijzonder bij regiomanagers, die elk een aanzienlijk groter aantal opvanglocaties onder hun hoede hebben gekregen. De snelle groei van de organisatie brengt ook met zich mee dat de eerdere 'informele' lijnen en relatief platte structuur binnen de organisatie niet meer toereikend zijn, terwijl de (formele) besluitvormingsprocessen, rollen en verantwoordelijkheden niet voor iedereen duidelijk zijn ingericht. In deze evaluatie komt een duidelijke behoefte naar voren aan meer uniformiteit in processen en uitvoering. Met het oog op efficiëntie, maar ook om wendbaar te blijven.

In 2020 vond binnen het COA een verandering in de organisatiestructuur plaats. We constateren dat een aantal van de punten die daarvoor de aanleiding waren, nog steeds actueel zijn. Denk aan de diffuse besluitvormingsprocessen en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, het ontbreken van een sluitende PDCA-cyclus en de beperkte uniformiteit in de uitvoering. Dit leidt tot de vraag of de per 2020 geïntroduceerde organisatiestructuur dan niet passend is om de punten te mitigeren die aanleiding waren voor de structuurwijziging. Onze inschatting is dat de aandachtspunten meer samenhangen met cultuuraspecten binnen COA, en minder met de organisatiestructuur.

Interne sturing: beleidskeuze beperkt doorvertaald naar de werkvloer

Uit de evaluatie komt een gemengd beeld naar voren ten aanzien van de communicatie over prioriteiten en beleidskeuzes door de COA-leiding. In de interviews wordt regelmatig uiting gegeven aan een ervaren gebrek aan sturing en duidelijkheid binnen het COA. Geïnterviewden geven aan dat de focus veelal ligt op het realiseren van voldoende capaciteit, en dat andere prioriteiten, zoals bijvoorbeeld benoemd in de Meerjarenstrategie, daardoor ondergesneeuwd raken. Daarnaast lijkt concrete vertaling van beleidskeuzes en prioriteiten naar de werkvloer te ontbreken.

Sinds 2021 kenmerkt de taakuitvoering door COA zich door een ad-hocwerkwijze

De uitvoering van de taken door het COA kenmerkt zich door een ad-hocbenadering, wat onder meer blijkt uit een focus op de korte termijn: voldoende opvangplekken. Hierdoor is er beperkte ruimte voor organisatieontwikkeling en het versterken van een lerende cultuur. COA anticipeert slechts in beperkte mate op toekomstige ontwikkelingen, waardoor veel situaties reactief worden benaderd. Doordat vaak snel gehandeld moet worden, is er niet altijd tijd om zaken goed te regelen, wat herstelwerk nodig maakt. In de PDCA-cyclus ligt de nadruk sterk op 'Do', en blijven de andere aspecten van de cyclus onderbelicht.

Stabiele financiering COA is niet gerealiseerd, ondanks bestuurlijke afspraken

Voor de bekostiging van het COA is in de basis sprake van een P*Q-model op basis van een gemiddelde bezetting (per opvangmodaliteit). Gedurende de hele onderzoeksperiode pleit het COA voor een stabiel en toekomstbestendig opvangsysteem, om rust, stabiliteit en kwaliteit in het opvangsysteem te borgen.

Daarbij hoort een meerjarig stabiel financieringsarrangement. Deze behoefte wordt breder binnen de driehoek gedragen. In driehoeksverband zijn hierover gesprekken gevoerd die erin hebben geresulteerd dat het kabinet in de voorjaarsnota 2023 heeft vastgelegd dat er een andere bekostigingssystematiek komt met een vaste basis van 41.000 plekken. Dit moet COA helpen bij het maken van meerjarige afspraken met gemeenten en de noodzaak verkleinen om voortdurend locaties te openen en sluiten. Desondanks is er nog geen sprake van stabiele, meerjarige financiering. De beschikbare middelen voor 2027 en latere jaren zijn aanzienlijk lager dan wat benodigd is voor de realisatie van de basiscapaciteit van 41.000 plekken. De onzekerheid rondom de stabiele, meerjarige financiering blijft daarmee grotendeels in stand.

Sturing en governance in de driehoek

We keken ook in hoeverre de inrichting van de governancestructuur doelmatig en doeltreffend is, hoe de afspraken uit het sturingsmodel van JenV worden uitgevoerd en of de relatie met de verschillende opdrachtgevers op een andere manier ingericht dient te worden. Ook onderzochten we of de zbo-status van COA passend is voor de beleidsdoelstelling.

De sturingsdriehoek is ingericht conform het sturingsmodel JenV

De sturingsdriehoek waarin het COA acteert, is vormgegeven conform het sturingsmodel JenV inclusief de uitgangspunten die daarin gelden (gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid, vertrouwen en verbinding, transparantie en rolvastheid). Er is sprake van intensief contact binnen de sturingsdriehoek en de samenwerking in de driehoek wordt veelal als positief ervaren. Er wordt samengewerkt op de maatschappelijke opgave vanuit een gedeeld belang.

Samenwerking in de driehoek is versterkt; niet altijd sprake van gelijkwaardigheid in de relatie

De crisis in 2022 en de aanhoudende druk op het realiseren van de maatschappelijke opgave hebben de samenwerking tussen de partijen in de driehoek versterkt. De partijen hebben vanuit gezamenlijkheid gezocht naar randvoorwaarden waaronder het COA de maatschappelijke opgave kan waarmaken. Ook in de wens en noodzaak om naast de korte termijn de lange termijn aandacht te geven hebben de partijen elkaar gevonden. Daarbij tekenen betrokken partijen aan dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geregeld kritisch is geweest. Deze spanning komt met name voort uit een gevoel van gebrek aan gelijkwaardigheid. COA ervaart dat de politieke druk vaak een-op-een wordt doorgezet door de opdrachtgever naar het COA. De eigenaar is in de perceptie van betrokken partijen op momenten te weinig zichtbaar geweest om hier vanuit het belang van continuïteit en beheersbaarheid op in te grijpen.

Op momenten in de onderzoeksperiode is de vraag aan de orde geweest of het COA de opgave met betrekking tot het realiseren van voldoende opvangplekken nog aan zou kunnen. Dit heeft ertoe geleid dat de opdrachtgever ervoor heeft gekozen zelf een 'dealmakerteam' in te richten om hierin te helpen. Het COA voelt zich enerzijds geholpen; anderzijds leidt de situatie soms tot vervelende situaties als de afspraken hierover niet helder zijn en de communicatie onderling niet goed verloopt.

Een effectieve sturingsdriehoek vraagt om meer rust en voorspelbaarheid en meer ketensturing

De sturingsdriehoek is volgens betrokkenen effectief als het doel wordt bereikt (en zichtbaar is) dat er meer stabiele locaties en dus minder noodopvanglocaties zijn, er minder verhuizingen van asielzoekers plaatsvinden en er sprake is van een lagere bezetting ten behoeve van de leefbaarheid en de veiligheid op de locaties. Om dit te bereiken is in de driehoek behoefte aan meer rust en voorspelbaarheid in de complexe context die nog wel even zal voortbestaan. In de overleggen in de sturingsdriehoek kan meer

rust worden ingebouwd. De overleggen zijn vaak gehaast en gaan (te) veel over 'de actualiteit van gisteren' en (te) weinig over de lange lijnen.

SZW is geen volwaardig onderdeel van de driehoek

SZW doet als kleinere opdrachtgever niet volwaardig mee in de driehoek. Dit komt enerzijds door de eenzijdige focus op de 'kwantitatieve opgave' van het COA in de onderzoeksperiode; anderzijds is het werken met meerdere opdrachtgevers sowieso een aandachtspunt in het sturingsmodel JenV.

Weinig verschil in doelbereik verwacht als COA geen zbo maar een agentschap zou zijn

In de praktijk wordt weinig tot geen verschil ervaren tussen COA als 'zbo' of het zijn van een 'agentschap'. Het formele verschil zit in de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor de taakorganisatie en daarvan afgeleid die van de opdrachtgever, maar de overstap naar een agentschapsstatus leidt naar verwachting op zichzelf niet tot betere sturingsmogelijkheden op het realiseren van de doelstellingen. Wel geeft de zbo-status iets meer ruimte aan het COA om zich uit te spreken. We bevestigen op dit onderwerp de conclusie die ABDTOPConsult eerder heeft getrokken: agentschapsvorming is voor COA niet de oplossing. Een overgang heeft diverse nadelen en levert ook veel 'gedoe' en energieverlies op.

Beschouwing en conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

We beantwoorden de centrale vraag in hoeverre het COA doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd.

Taakuitvoering in het algemeen doeltreffend, maar sterke focus op capaciteit en bezettingsgraad

De doeltreffendheid van zbo's wordt bepaald door de mate en wijze waarop een zbo invulling heeft weten te geven aan de vooraf met de opdrachtgever overeengekomen doelen voor het zbo. De taakuitvoering door COA lijkt in het algemeen doeltreffend. Gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode lukt het om alle asielzoekers onderdak te bieden, al zijn veelvuldige noodgrepen noodzakelijk en staat de kwaliteit van opvang onder druk, zeker op noodopvanglocaties. Er is veel waardering, ook vanuit andere partijen, voor wat COA voor elkaar krijgt in een zeer complexe en dynamische context, en een situatie van sterke groei van de organisatie. Binnen COA en de driehoek bestaat een sterke focus op doelen ten aanzien van opvangcapaciteit en bezettingsgraad. De monitoring op andere doelstellingen is beperkt, hoewel ook daarvoor prestatie-indicatoren zijn afgesproken.

Kosten opvangplek verdubbeld; taakuitvoering grotendeels doelmatig, ondanks beperkte focus op kosten

De doelmatigheid van een zbo kan afgemeten worden aan de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen. De gemiddelde kosten per opvangplek zijn in de onderzoeksperiode verdubbeld, vooral door de inzet van noodopvang. De kosten van noodopvang zijn ongeveer het dubbele van die van reguliere opvang. Noodopvang is in het algemeen geen doelmatige manier van het realiseren van opvang. Door de onverwacht hoge instroom na de coronapandemie was inzet van noodopvang echter deels onontkoombaar. Anderzijds had een deel van de kostenstijgingen voorkomen kunnen worden als (eerder) sprake was geweest van stabiele, meerjarige financiering van het COA. Dan had (eerder) ingezet kunnen worden op een vaste, stabiele opvangcapaciteit.

Door de sterke focus op het realiseren van voldoende opvangplekken heeft doelmatigheid vooral tussen 2021 en 2023 weinig aandacht gekregen, zowel binnen COA als in de driehoek. Het ontbreekt bovendien aan gegevens op basis waarvan de werkelijke kostprijsontwikkeling per modaliteit en product gemonitord kan worden. Vanaf 2024 is er weer meer aandacht voor doelmatigheid: er wordt vaker 'nee' gezegd tegen

aangeboden locaties, en voor sommige locaties zijn prijzen heronderhandeld. Gegeven de dynamische context waarin COA heeft geopereerd beoordelen wij de taakuitvoering als grotendeels doelmatig.

Aanbevelingen

Breng de randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering op orde

- a. Zorg voor continuïteit en duidelijkheid over de toepassing van de Spreidingswet;
- b. Borg structurele en stabiele financiering voor een vaste capaciteit van 41.000 plekken, uit te breiden tot 70.000 met flexibele plekken;
- c. Versterk de ketenregie en -samenwerking: meer sturen op samenhang en voorspelbaarheid.

Maak binnen de driehoek duidelijke afspraken over wanneer sprake is van 'crisis' en wat ieders rol is

- a. Reflecteer als driehoek op de periode 2022-2024 en in hoeverre en in welke periodes er in die jaren daadwerkelijk sprake was van een 'crisis'. Identificeer welke aspecten een periode tot 'crisis' maken.
- b. Stel op basis hiervan verschillende (crisis)scenario's op, rekening houdend met verschillende gradaties van crisis. Maak hernieuwde afspraken binnen de driehoek over de precieze rolverdeling en taken in de verschillende scenario's. Spreek verwachtingen expliciet naar elkaar uit en zorg ervoor dat deze voor iedereen duidelijk zijn.
- c. Maak afspraken met keten- en samenwerkingspartijen over hun rol en positie in de verschillende scenario's. Verduidelijk hierbij ook hoe partijen elkaar kunnen ondersteunen wanneer dat nodig is.
- d. Wanneer een crisisscenario in gang treedt: ondersteun elkaar in de uitvoering van ieders rol, maar blijf wel rolvast, in lijn met de gemaakte afspraken.

Het is wenselijk de rol en het voortbestaan van het dealmakersteam binnen AenM te heroverwegen. Het stoppen van het dealmakersteam en/of helderder afspraken tussen AenM en COA dragen bij aan de rolzuiverheid. Bespreek binnen de driehoek welke afspraken hiervoor nodig zijn en hoe hieraan invulling gegeven kan worden. Een randvoorwaarde om het dealmakersteam te kunnen ontmantelen is dat er binnen de driehoek bij alle partijen voldoende zekerheid is dat COA ook in tijden van 'crisis' aan de taakopdracht kan voldoen.

Zorg voor een goede balans tussen korte en lange termijn, zowel binnen COA als de driehoek

- a. Maak van het COA een 'lerende organisatie' waar structurele aandacht is voor het doorontwikkelen van alle taken;
- b. Kijk vooruit en breng focus en prioritering aan;
- c. Richt communicatie naar opvanglocaties op het brede takenpakket;
- d. Laat afspraken met samenwerkingspartners landen op de verschillende locaties;
- e. Evalueer of de huidige organisatiestructuur past bij de omvang van de COA-organisatie en de taken;
- f. Evalueer de sparring- en adviesrol voor COA-bestuur.

Maak in de driehoek hernieuwde afspraken over sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering door COA

- a. Monitor binnen de driehoek ontwikkelingen rondom doelmatigheid (kostprijzen) en kijk daarop terug;
- b. Betrek en bespreek alle KPI's consequent in overleggen en tertaalrapportages;
- c. Houd met elkaar in het oog wat de basisuitgangspunten voor het realiseren van opvang zijn;
- d. Geef SZW een volwaardige plek als medeopdrachtgever.

1 Inleiding

We beschrijven in dit inleidende hoofdstuk de achtergrond en aanleiding, de doelstelling en onderzoeksvragen, en de onderzoeksaanpak van deze kaderwetevaluatie. We sluiten af met een leeswijzer voor deze rapportage.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het COA bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA)¹ in 1994. Het COA beschrijft zijn taken als volgt:

- a. Onderdak bieden aan asielzoekers.
- b. Hen begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten.
- c. Opvanglocaties verwerven en beheren.
- d. De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven.
- e. Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen.

COA voert deze taken uit in opdracht van het ministerie van Asiel en Migratie (AenM). Sinds 2008 biedt het COA, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), ook het programma Voorbereiding op inburgering (Voorinburgering) aan. Het programma bereidt statushouders voor op het leven in de gemeente en op de inburgeringsplicht.

Omdat het COA een zelfstandig bestuursorgaan is, moet de organisatie conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. De vorige kaderwetevaluatie is uitgevoerd door ABDTOPConsult en ging over de periode 2014-2018.² Het ministerie van JenV heeft gekozen voor een moderne, lerende evaluatie met oog voor brede ontwikkelingen. Wij kijken hierbij vooruit naar mogelijke verbeteringen in het functioneren van COA en de aansturing van de organisatie.

De evaluatie gaat, naast het beoordelen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid, ook in op de maatschappelijke opgave van COA, externe sturingsrelaties en implementatie van aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Daarmee is niet alleen het COA zelf onderwerp van deze lerende evaluatie, maar ook de eigenaar en opdrachtgever(s) die samen met COA in de driehoek bijdragen aan een goede taakuitvoering. Deze rapportage geeft de uitkomsten weer van de evaluatie van het COA over de periode 2019 tot en met 2024.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie beoogt bruikbare handvatten te bieden voor zowel COA als de opdrachtgever(s) en eigenaar. Vanuit de Kaderwet zbo's luidt de hoofdvraag: in hoeverre functioneert COA als zbo doeltreffend en doelmatig? Dit is als volgt uitgewerkt in twaalf overkoepelende onderzoeksvragen, gerangschikt naar thema. Bijlage A bevat de integrale lijst onderzoeksvragen, met onderliggende subvragen.

Taakuitvoering COA

1. Welke doelen voor de taakuitvoering zijn afgesproken en welke ontwikkelingen hebben de taakuitvoering beïnvloed?
2. Op welke wijze kan COA zich nog verder ontwikkelen in het vervullen van zijn wettelijke taken?

¹ [wetten.nl - Regeling - Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers - BWBR0006685](https://wetten.nl/-/Regeling/-/Wet-Centraal-Organ-opvang-asielzoekers-BWBR0006685)

² blg-892906.pdf

-
3. Hoe verloopt de samenwerking tussen COA en ketenpartners?

Organisatie en bedrijfsvoering

4. Hoe heeft de bedrijfsvoering zich de afgelopen jaren ontwikkeld en hoe was dat terug te zien in de financiën?
5. Kan COA, gegeven de middelen, zijn wettelijke taken naar behoren uitvoeren?

Sturing en governance

6. In hoeverre is de inrichting van de governance (sturingsdriehoek, uitvoerend bestuur) doelmatig en doeltreffend?
7. Op welke manier worden de afspraken vanuit het sturingsmodel uitgevoerd?
8. Dient de relatie met verschillende opdrachtgevers (AenM en SZW) op een andere manier te worden ingericht? Zo ja, hoe?
9. Is de zbo-status van COA het juiste middel voor de beleidsdoelstelling?
10. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie/doorlichting opgevolgd ten aanzien van sturing en governance?

Doelmatigheid en doeltreffendheid

11. In hoeverre heeft COA in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?
12. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie/doorlichting opgevolgd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen beantwoorden we aan de hand van verschillende onderzoeksactiviteiten. Deze vonden plaats in de periode van september 2025 tot en met januari 2026.

Ten eerste voerden we een deskresearch uit waarin we beschikbare documenten (onder andere jaarverslagen en financiële verantwoordingen COA met de bijbehorende bestuursverslagen, documenten rond de sturingsrelatie in de driehoek en de taakstelling van gemeenten, verslagen van overleggen binnen de driehoek, (strategische) beleidsdocumenten van binnen en buiten COA) hebben bestudeerd. Waar relevant verwijzen we in de lopende tekst naar achterliggende documenten.

Daarnaast spraken we met verschillende betrokkenen binnen en buiten COA. Dit waren veelal online interviews van een halfuur tot anderhalf uur. We spraken:

- a. Betrokkenen vanuit de driehoek (veelal op bestuurs- of directieniveau): we spraken met tien medewerkers van JenV en AenM over de ontwikkelingen rondom en taakuitvoering van het COA, het functioneren van en de samenwerking binnen de driehoek en hoe het COA georganiseerd is. In een gesprek met FEZ van AenM gingen we in op financiële thema's. We spraken een aantal van hen in de verkennende fase van het onderzoek, een aantal pas later. Zo konden we bevindingen die we ophaalden in andere interviews later nog toetsen bij de driehoek.
- b. Andere betrokkenen vanuit de Rijksoverheid. We spraken met drie medewerkers van SZW (verkenkend en verdiepend interview) over de opdrachten die SZW uitzet bij COA. Ook gingen we in op de rol van SZW in relatie tot de driehoek. Daarnaast spraken we met de Inspectie der Rijksfinanciën. In dit gesprek stonden we voornamelijk stil bij financiële thema's en de doelmatigheid van het COA.
- c. Medewerkers van COA. We spraken de drie bestuursleden van het COA, in twee afzonderlijke gesprekken. We gingen met hen in op de taakuitvoering in de onderzoeksperiode en relevante ontwikkelingen die de taakuitvoering hebben beïnvloed. We bespraken hoe de bedrijfsvoering en organisatie zich hebben ontwikkeld en hoe de sturing en governance binnen het COA en in de

driehoek is verlopen. Ook spraken we zeven medewerkers van de directie bedrijfsvoering (vanuit de afdelingen: 'Algemeen', 'Vastgoed en Facilitair', 'Concerncontrol' en HR en Organisatie'), veelal op het functieniveau van afdelingshoofd of teamleider. Met hen gingen we in op de ontwikkelingen rondom de bedrijfsvoering en COA als organisatie in de onderzoeksperiode. We bespraken met hen hoe de sturing en governance binnen het COA is georganiseerd en hoe het COA zijn taken heeft uitgevoerd.

- d. Ook spraken we met twee oud-leden van de Adviesraad COA. We gingen in op de taakuitvoering van het COA, hun rol en het functioneren van de keten.
- e. Stakeholders. We spraken de VNG, IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek, Vluchtelingenwerk Nederland, het Rode Kruis en Nidos. We gingen in deze gesprekken in op hun samenwerking met het COA en hun ervaringen met hoe het COA de taken uitvoert en de keten is ingericht.
- f. Gemeenten. We hielden gesprekken met twee wethouders en vijf burgemeesters. De nadruk lag in deze gesprekken op hun ervaringen rondom het openen en sluiten van locaties in hun gemeenten en de samenwerking met het COA hierbij.

Verder zetten we een zelfevaluatie uit onder medewerkers van COA. We ontwikkelden hiervoor twee digitale enquêtes:

- a. Een enquête onder locatiemanagers en (adjunct-)regiomanagers. We vroegen wat volgens hen de belangrijkste ontwikkelingen, uitdagingen en resultaten in de onderzoeksperiode waren. Per wettelijke taak gaven we een aantal stellingen waarop zij een score konden geven van 'helemaal oneens' tot 'helemaal eens'. Ook kregen de respondenten een aantal stellingen over de sturing en governance binnen het COA en de organisatie en bedrijfsvoering. 96 respondenten vulden de vragenlijst in. Hierin waren zowel noodopvanglocaties als reguliere opvanglocaties vertegenwoordigd.
- b. Een enquête onder medewerkers van de landelijke directies van het COA. In de vragenlijst kwamen voor een deel dezelfde vragen en stellingen aan bod als in de vragenlijst voor de locatiemanagers en (adjunct-)regiomanagers. De respondenten vulden enkel de stellingen over een wettelijke taak in als zij aangaven zicht te hebben op de desbetreffende taak. De vragen over sturing en governance en de organisatie en bedrijfsvoering waren iets uitgebreider. Deze vragenlijst zetten we uit onder een selectie van medewerkers. Hij werd zeventien keer ingevuld door medewerkers van verschillende afdelingen.
- c. We organiseerden een verdiepende focusgroep met vijf locatiemanagers om de resultaten uit de zelfevaluatie onder locatie- en regiomanagers te duiden en te verdiepen.

We hielden twee werkbezoeken bij opvanglocaties van COA. We bezochten een reguliere opvanglocatie en een amv-locatie. Hierbij spraken we in totaal met zeven medewerkers. We bespraken met hen wat goed en minder goed gaat op de locatie, hoe de samenwerking verloopt met de verschillende partners en welke uitdagingen zij voor het COA zien.

We organiseerden tot slot een lerende bijeenkomst met negen deelnemers uit de driehoek, op bestuurlijk niveau, om te reflecteren op een aantal sleutelbevindingen. De uitkomsten hiervan hebben we verwerkt in deze rapportage.

1.4 Leeswijzer

We hebben deze rapportage als volgt thematisch opgebouwd:

- a. Hoofdstuk 2: In dit feitelijke hoofdstuk beschrijven we hoe COA is georganiseerd, en geven we relevante feiten, cijfers en de bijbehorende context en ontwikkelingen. Deze informatie is behulpzaam bij een goede interpretatie van de bevindingen in de overige hoofdstukken.

-
- b. Hoofdstuk 3: In dit hoofdstuk gaan we in op onderzoeksvragen rond de taakuitvoering van COA en de samenwerking met ketenpartners.
 - c. Hoofdstuk 4: In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen over de organisatie en bedrijfsvoering van het COA.
 - d. Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen rond de sturing en governance binnen de driehoek.
 - e. Hoofdstuk 6: In dit hoofdstuk trekken we een aantal overkoepelende conclusies, waarbij we specifiek ingaan op doeltreffendheid en doelmatigheid.
 - f. Hoofdstuk 7: Tot slot geven we in het laatste hoofdstuk een aantal aanbevelingen voor het COA, de driehoek en de samenwerking met andere partijen.

In de rapportage hebben we de bevindingen vanuit de verschillende onderzoeksactiviteiten samengevoegd per onderwerp/thema. Dit betekent dat de conclusies in de losse paragrafen zijn gebaseerd op wat uit de verschillende onderzoeksactiviteiten naar voren komt (triangulatie van onderzoeksmethoden). Waar relevant, noemen we een specifieke onderzoeksactiviteit of bron, en op sommige plekken gebruiken we een citaat om een bepaalde bevinding te illustreren. Tenzij anders aangegeven zijn de bevindingen in deze evaluatie steeds onderbouwd op basis van meerdere bronnen.

2 COA: feiten, cijfers en ontwikkelingen

2.1 Samenvatting

Dit hoofdstuk dient als achtergrondinformatie voor de volgende hoofdstukken. Het schetst de context waarbinnen het COA heeft geopereerd gedurende de onderzoeksperiode en zet een aantal feiten en ontwikkelingen op een rij.

De kerntaken van het COA zijn beschreven in de Wet COA en onderliggende wet- en regelgeving: in de kern gaat het om het opvangen en begeleiden van asielzoekers. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan waarvan het ministerie van JenV eigenaar is en het ministerie van AenM opdrachtgever. Ook SZW verstrekt opdrachten aan COA, voornamelijk voor begeleiding, integratie en participatie van (kansrijke) asielzoekers en statushouders. De opdracht van SZW is in omvang een stuk kleiner dan die van AenM. Het COA is tussen 2019 en 2024 afwisselend bestuurd door een twee- en driekoppig bestuur en bestaat organisatorisch uit drie directies.

De periode 2019-2024 wordt gekenmerkt door sterke groei in alle opzichten. Het aantal asielzoekers steeg, waardoor het COA het aantal opvangplekken moest uitbreiden (van gemiddeld 31.416 in 2019 naar 72.746 in 2024), meer middelen hiervoor kreeg (van ruim 650 duizend naar ruim 3,5 miljard euro) en meer personeel in dienst nam (van 2.639 naar 7.450 fte). Ook ging het COA werken met noodopvanglocaties, omdat het niet voldoende reguliere locaties beschikbaar had. Tot slot beschrijven we in dit hoofdstuk dat interne en externe (beleids)ontwikkelingen en politieke veranderingen invloed hebben gehad op het opereren van het COA. Zo beïnvloedden de coronacrisis en geopolitieke ontwikkelingen de instroom van het aantal asielzoekers. Met de komst van Kabinet-Schoof veranderde de driehoek bovendien door de oprichting van het ministerie van AenM. Ook stelde het COA een Meerjarenstrategie op die richting moet geven aan de taken.

2.2 Grondslag COA in wet COA; COA heeft JenV als eigenaar en AenM en SZW als opdrachtgevers

In deze paragraaf beschrijven we de wettelijke taken van het COA. Ook beschrijven we wie de eigenaar en opdrachtgevers van het COA zijn en wat deze rollen inhouden.

2.2.1 *Wet COA is de basis onder de taak van COA en definieert de vijf kerntaken*

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 bepaalt de Wet COA de taken van het COA. Deze taken zijn hierin als volgt omschreven³:

1. Het COA is belast met:
 - i. De materiële en immateriële opvang van asielzoekers.
 - ii. Het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening.
 - iii. Werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Huisvestingswet 2014 naar door burgemeester en wethouders beschikbaar gestelde huisvesting.
 - iv. Door onze minister aan het COA op te dragen andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers.

³ wetten.nl - Regeling - Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers - BWBR0006685

-
2. Onze minister kan het COA taken als bedoeld in het eerste lid opdragen met betrekking tot andere categorieën vreemdelingen.
 3. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdeling als bedoeld in het tweede lid.
 4. Dit artikel is niet van toepassing op ontheemden.

Aanvullend op de Wet COA regelt ook andere wet- en regelgeving welke taken door het COA uitgevoerd worden. Dit zijn onder andere:

- a. De Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005⁴ (RVA). Hierin is meer in detail opgenomen hoe het COA de taken moet uitvoeren, bijvoorbeeld hoe hoog de wekelijkse financiële toelage voor asielzoekers moet zijn.
- b. De Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen⁵. Deze regeling gaat in op welke taken het COA heeft voor een aantal specifieke categorieën vreemdelingen en hoe deze moeten worden uitgevoerd.
- c. De Bevoegdhedenregeling COA 2020⁶. Hierin is opgenomen welke bevoegdheden het COA heeft.
- d. De Wet inburgering 2021 (Wi2021)⁷. Hierin staat beschreven dat het COA de Voorinburgering moet uitvoeren.
- e. De (kortgezegd) Spreidingswet⁸ die bepaalt dat gemeenten verplicht zijn om op opvangplaatsen voor asielzoekers te realiseren.
- f. De kaderwet zelfstandige bestuursorganen⁹ waarin onder andere is opgenomen hoe de verantwoordingscyclus van een zbo (en daarmee ook het COA) richting de opdrachtgever en eigenaar eruit moet zien.

Het COA vertaalt de taakopdracht vanuit de verschillende wetten en regelingen naar de vijf taken zoals benoemd in paragraaf 1.1. Hier zitten kleine verschillen tussen. De RVA definieert materiële en immateriële opvang als volgt:

- a. Materiële opvang: de opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding. Het COA vertaalt dit naar het bieden van onderzoek aan asielzoekers, het verwerven en beheren van opvanglocaties, asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen en de veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven.
- b. Immateriële opvang: de immateriële aspecten van het leven in een opvangvoorziening, met inbegrip van medische en psychische behandeling en verzorging, recreatieve activiteiten en sociaal-culturele activiteiten. Dit is hoe het COA 'asielzoekers begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten' interpreteert. Ook de opdracht richting statushouders¹⁰, vanuit de Wi2021, valt hieronder.

⁴ [wetten.nl - Regeling - Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 - BWBR0017959](#)

⁵ [wetten.nl - Regeling - Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen - BWBR0009726](#)

⁶ [Staatscourant 2020, 34999 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

⁷ [wetten.nl - Regeling - Wet inburgering 2021 - BWBR0044770](#)

⁸ [wetten.nl - Regeling - Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen - BWBR0049307](#)

⁹ [wetten.nl - Regeling - Kaderwet zelfstandige bestuursorganen - BWBR0020495](#)

¹⁰ Vanuit de RVA heeft het COA de wettelijke taak om statushouders op te vangen, ook als de uitstroomtermijn (van veertien weken) is verstreken, zolang er geen passende huisvesting is in gemeenten.

Hoewel de bewoording van het COA zelf anders is, zien we hierin geen materiële afwijking van hoe de taken in de wet zijn omschreven. Voor de herkenbaarheid hanteren we in de rest van het rapport de omschrijving van het COA.

2.2.2 *JenV en AenM zijn respectievelijk eigenaar en opdrachtgever van het COA*

Het COA heeft, net zoals elke zbo, een eigenaar en een opdrachtgever. De eigenaar van het COA is de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) van het ministerie van JenV. Deze wordt ondersteund door de directie Eigenaarsadvisering (DEA) binnen JenV. De eigenaar heeft de volgende taken:

- a. Verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de organisatie door te sturen op de balans tussen de taken van het COA en het beschikbare budget.
- b. Toezicht houden op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het algemeen functioneren.
- c. Verantwoordelijkheid voor de inrichting en werking van het sturingsmodel.
- d. Advies over de kaders en richtlijnen waarbinnen het COA moet functioneren en ontwikkelingen hieromheen goed op elkaar afstemmen.¹¹

De grootste opdrachtgever is (sinds 2024) de directeur-generaal Migratie van het ministerie van AenM. Voor 2024 was de DGM ook de opdrachtgever, maar viel dit onder het ministerie van JenV (zie ook paragraaf 2.7.4). De taken van de opdrachtgever zijn:

- a. Het verstrekken van de (beleids)opdracht.
- b. Budgethouder zijn.
- c. Sturen en toezicht houden op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten, de voortgang monitoren en de prestaties beoordelen.¹²

Het COA, (de pSG van) JenV en (DGM van) AenM vormen samen 'de driehoek'. Zij werken samen om de maatschappelijke opdracht van het zbo te realiseren. Voor meer informatie over de werking van de driehoek verwijzen we naar het 'Sturingsmodel JenV'¹³ en hoofdstuk 5. Hierin is onder andere opgenomen hoe de planning- en begrotingscyclus er binnen de driehoek uit ziet en welke overlegstructuren bestaan.

2.2.3 *SZW zet ook opdrachten uit bij het COA*

Daarnaast zet ook het ministerie SZW, directie Samenleving en Integratie (SI), opdrachten uit bij het COA. SZW is daarmee de tweede opdrachtgever. Vanuit de Wet inburgering 2021 (Wi2021)¹⁴ voert het COA, zoals benoemd in hoofdstuk 1, de Voorinburgering¹⁵ uit. De ministeries van JenV en SZW en het COA hebben in een convenant¹⁶ afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de drie partijen, de verschillende overlegstructuren en de financiering. Dit om de waarde en het belang van de Voorinburgering te borgen. SZW heeft zowel overleg alleen met het COA als samen met AenM (en JenV). Voor de Wi2021 bestond de Voorinburgering al, maar werd dit vanuit een losse subsidie bekostigd.

Het COA ontvangt daarnaast subsidies van SZW voor activiteiten die de participatie en integratie van statushouders en kansrijke asielzoekers bevorderen (Vroege Integratie en Participatie (VrIP)). Dit zijn

¹¹ Directie eigenaarsadvisering | Sturingsmodel JenV 2025.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ wetten.nl - Regeling - Wet inburgering 2021 - BWBR0044770

¹⁵ COA - Programma Voorbereiding op inburgering | www.coa.nl

¹⁶ Staatscourant 2022, 26908 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

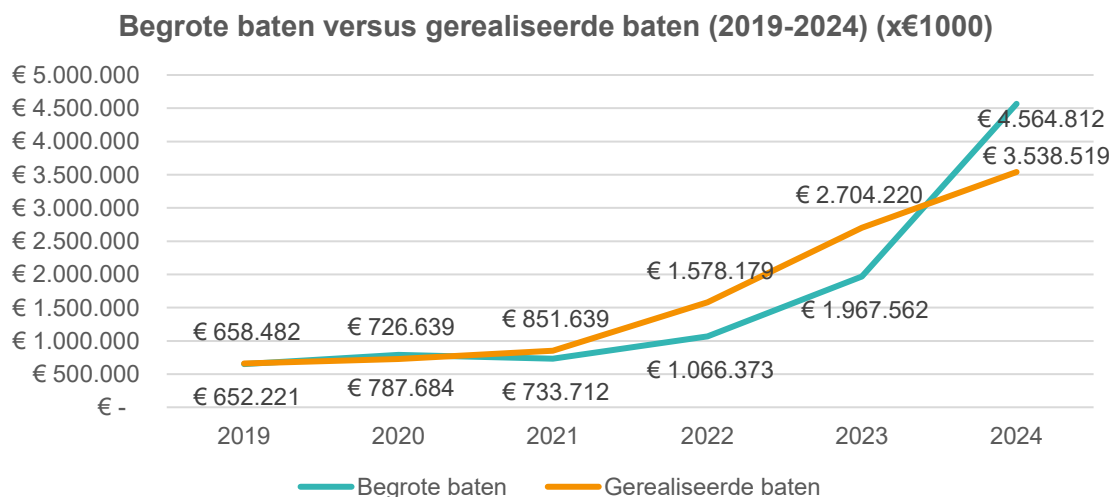
onder andere Meedoenbalies en taallessen voor kansrijke asielzoekers.¹⁷ SZW kan minder direct sturen op de uitvoering van deze activiteiten.

2.3 Baten van COA zijn sterk gestegen

We beschrijven in deze paragraaf hoe de financiering van het COA is opgebouwd en hoe deze zich heeft ontwikkeld in de onderzoeksperiode.

2.3.1 Baten zijn in de onderzoeksperiode gestegen; AenM grootste opdrachtgever

COA krijgt op verschillende manieren en van de verschillende opdrachtgevers middelen om zijn taken uit te voeren. Onderstaande figuur laat de totale begrote en gerealiseerde baten zien in de periode 2019 tot 2024. Dit zijn de baten vanuit alle opdrachtgevers en inkomstenposten. We zien dat zowel de begrote als de gerealiseerde baten elk jaar stijgen, van ruim 658 miljoen in 2019 naar ruim 4,5 miljard in 2024. De grootste stijging vindt plaats vanaf 2022. Dit gaat gepaard met de toename in het benodigde aantal opvangplekken (zie paragraaf 2.5.3). Daarnaast zien we dat de begrote en gerealiseerde baten in 2022, 2023 en 2024 stevig uit elkaar lopen. In de volgende paragraaf beschrijven we waardoor dit komt.



Figuur 1. Overzicht begrote baten versus gerealiseerde baten in de periode 2019-2024 (bron: Begroting en jaarplan COA 2019-2024 en Financiële verantwoording 2019-2024 van het COA; bewerking Significant)

2.3.2 Begroting baten vanuit AenM wordt opgesteld op basis van het verwachte aantal plekken en de kostprijs hiervan

Het grootste gedeelte van de baten is afkomstig van het ministerie van AenM (elk jaar minstens 96%) en is bedoeld voor het realiseren van opvangplekken en de andere taken vanuit de Wet COA. Het COA ontvangt hiervoor jaarlijks een subsidiebesluit van de opdrachtgever op basis van een P×Q-model: de benodigde capaciteit maal de kostprijs per modaliteit. Met benodigde capaciteit wordt hier het gemiddelde aantal benodigde opvangplekken in een jaar bedoeld. Het subsidiebesluit is een besluit op hoofdlijnen, dat verwijst naar achterliggende afspraken zoals beschreven in de 'Bekostigingsafspraken Centraal Orgaan opvang asielzoekers'. Deze worden jaarlijks geactualiseerd.

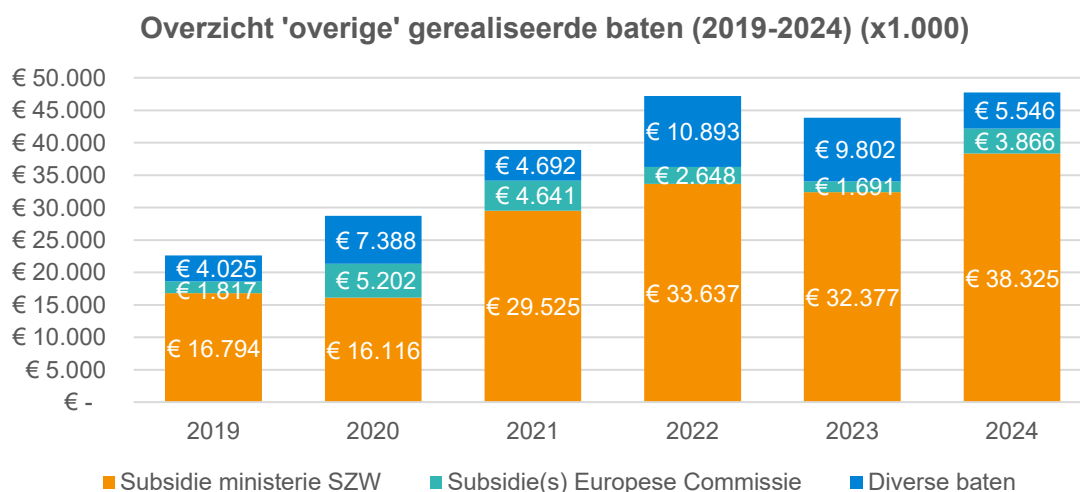
¹⁷ [COA - Jaarverslagen | www.coa.nl](#) en [Plan van aanpak 'statushouders aan het werk' | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

De benodigde capaciteit (Q, ook wel: de 'bestelling') wordt gebaseerd op de ramingen in de Meerjaren Productie Prognose (MPP). De MPP omvat ramingen over de instroom van nieuwe bewoners, de uitstroom naar gemeenten en de voorraad (bezetting per 1 januari). Ook wordt rekening gehouden met de doorlooptijd van procedures. Bij deze ramingen wordt gekeken naar internationale trends, beleid en ketenafspraken. Er wordt een laag, midden en een hoog scenario opgesteld. Deze scenario's worden meerdere keren per jaar geactualiseerd, wat aanleiding kan zijn voor aanvullende subsidiebesluiten in de loop van een jaar voor meer plekken. Hierdoor kunnen de begrote en gerealiseerde baten uit elkaar lopen. Daarnaast is het zo dat als het COA minder plekken realiseert, zij de ontvangen middelen voor die plekken moet terugstorten.

De kostprijzen voor reguliere locaties (P) worden jaarlijks in de driehoek besproken en vastgesteld aan de hand van een kostprijsmodel. Deze kunnen variëren door bijvoorbeeld inflatie of bepaalde activiteiten die wel of niet in de kostprijs worden meegenomen (bijvoorbeeld een pilot om overlast te voorkomen). Kostprijzen voor reguliere opvangmodaliteit worden aan de hand van een kostprijsmodel bepaald. Voor noodopvanglocaties worden de meerkosten (boven op de reguliere prijs) per type locatie (hotel, schip, et cetera) bepaald door terug te kijken naar de kosten voor dit bepaald type locatie in de vorige jaren.

2.3.3 Overige baten komen vanuit subsidies van SZW en de Europese Commissie of opbrengsten uit verkoop, verhuur of detachering

Een klein gedeelte van de baten van het COA (maximaal 4%) komt niet van AenM. In figuur 2 zien we een overzicht van de verdeling van deze baten. Het grootste gedeelte van de overige baten bestaat uit de middelen die het COA krijgt van SZW voor de Voorinburgering en de VriP. Het COA ontvangt daarnaast vanuit de Europese Commissie verschillende subsidies voor activiteiten op locaties (bijvoorbeeld alfabetisering, participatie), maar ook voor opleidingstrajecten voor medewerkers en extra maatregelen rondom veiligheid. Onder diverse baten vallen opbrengsten vanuit het verkopen van vastgoed, het verhuren van panden en het detacheren van medewerkers.



Figuur 2. Overzicht gerealiseerde 'overige' baten in de periode 2019-2024 (bron: Financiële verantwoording 2019-2024 van het COA; bewerking Significant)

2.4 COA bestaat uit drie directies en is sterk gegroeid tussen 2019 en 2024

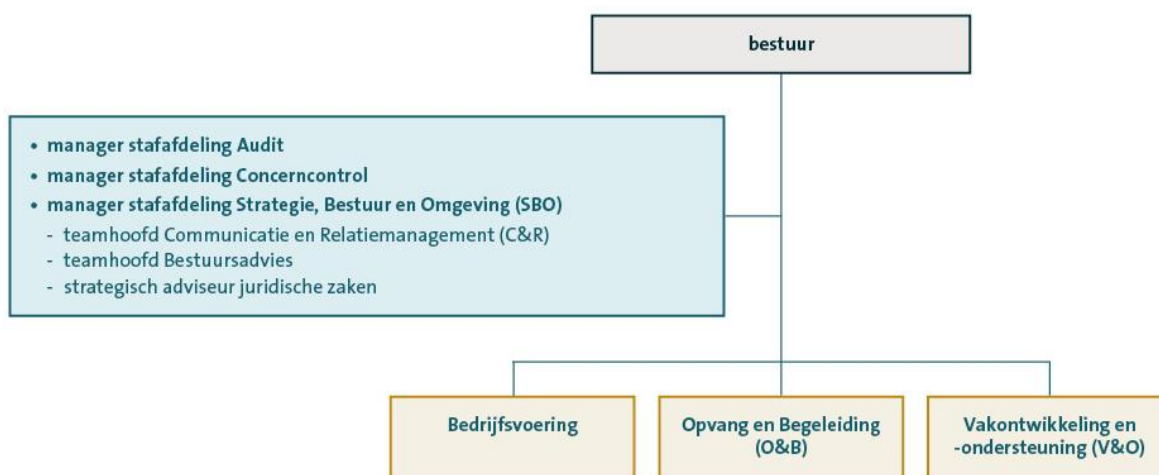
In deze paragraaf beschrijven we hoe het COA is georganiseerd.

2.4.1 COA afwisselend aangestuurd door een twee- en driekoppig bestuur, waaronder drie directies vallen

figuur 3 laat zien hoe het COA momenteel is georganiseerd. Deze structuur geldt sinds een reorganisatie in 2020, daarvoor was het COA anders georganiseerd. Aangezien het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode de nieuwe organisatiestructuur geldt, staan we hier vooral bij stil.

Het bestuur van het COA is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Tot 2022 bestond het bestuur uit twee leden. In 2022 werd dit tijdelijk uitgebreid naar drie leden, vanaf 2023 is deze uitbreiding structureel. In de onderzoeksperiode 2019-2024 werd het bestuur bijgestaan door een adviesraad. Deze is per 1 januari 2025 opgeheven.

Strategische zaken worden besloten door het bestuur, met input vanuit de organisatie. Wel worden deze besproken in het strategisch overleg waarin bestuur en directieteam bijeenkomen. Het directieteam opereert op tactisch niveau, de operationele verantwoordelijkheid ligt bij de locatiemanagers.



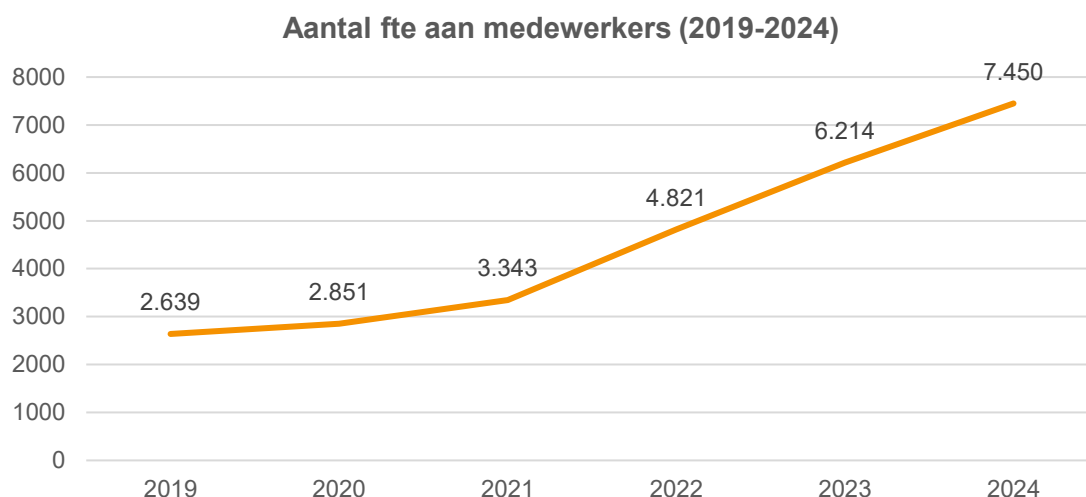
Figuur 3. Organogram COA 2020-2024 (bron: www.coa.nl)

Direct onder het bestuur vallen (sinds 2020) drie stafafdelingen: 'audit', 'concerncontrol' en 'strategie, bestuur en omgeving'. Daarnaast zijn er drie directies, elk aangestuurd door een directeur. De directie Bedrijfsvoering is belast met de ondersteuning van de totale organisatie. Hieronder vallen de afdelingen: ICT, HR en Organisatie, Vastgoed en Facilitair en Financiën en Informatiediensten. Deze worden allemaal aangestuurd door een manager. De directie Opvang en Begeleiding is ingedeeld in vier regio's, waaronder de verschillende opvanglocaties vallen. Daarnaast zijn ook de afdelingen Bewonerslogistiek en Capaciteit onderdeel van deze directie. Deze directie is verantwoordelijk voor het bieden van opvang, het begeleiden van bewoners en borgen van de leefbaarheid en veiligheid op locaties. Tot slot bestaat de directie Vakontwikkeling en -ondersteuning uit drie afdelingen: Beleid primair proces, Projectbureau en Vakontwikkeling- en begeleiding. Deze directie richt zich op het doorontwikkelen van de begeleiding van bewoners, bijvoorbeeld rondom integratie, participatie en terugkeer.¹⁸

2.4.2 Het aantal fte verdrievoudigde tussen 2019 en 2024; voornamelijk stijging aandeel tijdelijke contracten

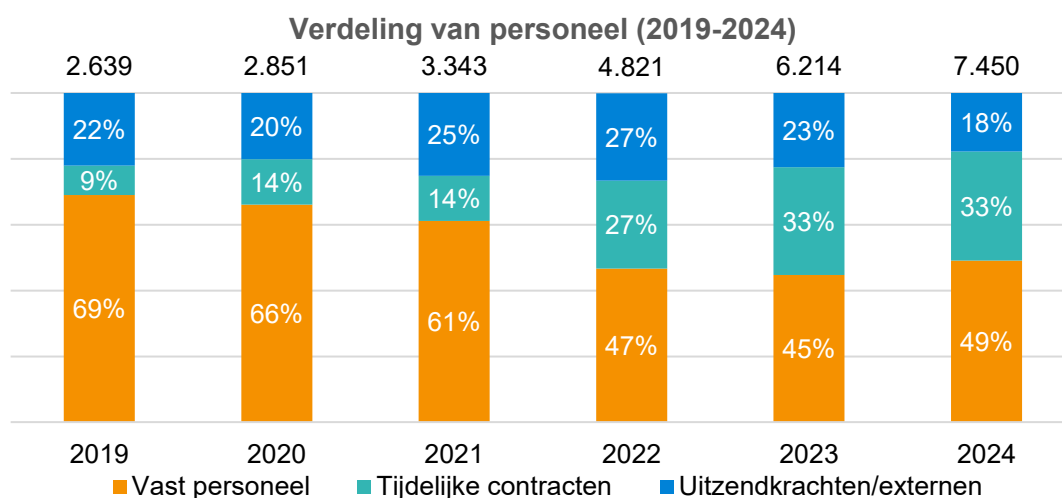
Het COA is als organisatie sterk gegroeid in de periode 2019-2024. Onderstaande figuur laat zien dat het totaal aantal fte bijna is verdrievoudigd tussen 2019 en 2024. De grootste toename in aantal fte vond plaats sinds 2021. Dit sluit aan bij de toename in het aantal locaties (zie paragraaf 2.5.2).

¹⁸ [COA - Drie directeuren voor het COA | www.coa.nl](http://www.coa.nl)



Figuur 4. Aantal fte aan medewerkers op 31 december bij het COA in de periode 2019-2024 (bron: Financiële verantwoording 2019-2024 van het COA; bewerking Significant)

Daarnaast zien we in figuur 5 dat de verhouding 'vast personeel', 'tijdelijke contracten' en 'uitzendkrachten/externen' in de periode 2019-2024 sterk veranderde. De grootste verschuiving vond plaats in het percentage 'tijdelijke contracten'; dit steeg van 9% in 2019 naar 33% in 2023 en 2024. Het percentage medewerkers in vaste dienst nam af tussen 2019 en 2024.



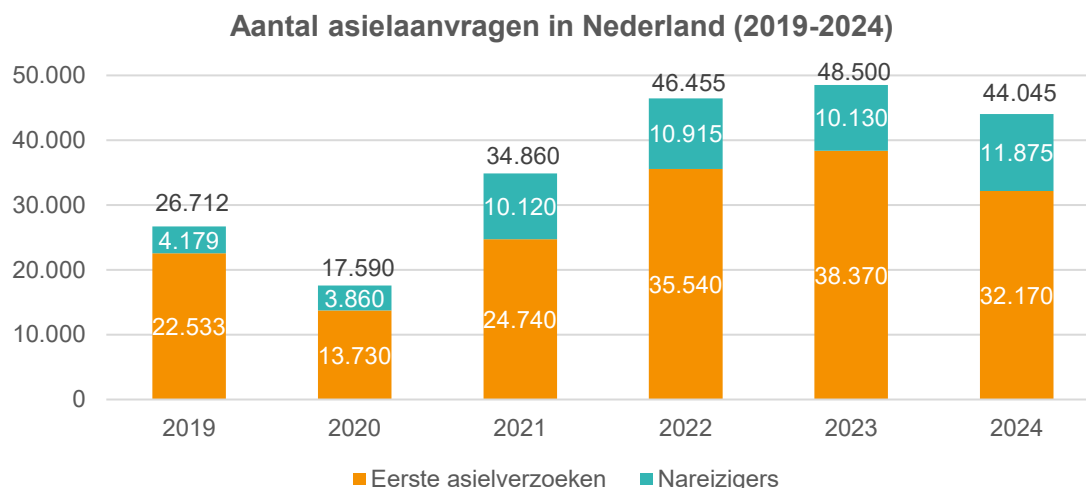
Figuur 5. Verdeling van personeel tussen 'vast personeel', 'tijdelijke contracten' en 'uitzendkrachten/externen' in de periode 2019-2024 (bron: Financiële verantwoording 2019-2024 van het COA; bewerking Significant)

2.5 Toename in aantal asielzoekers, opvanglocaties en statushouders in de opvang

In deze paragraaf beschrijven we ontwikkelingen in het aantal asielzoekers die naar Nederland komen, het aantal opvanglocaties en -plekken dat het COA beschikbaar heeft en het aantal statushouders dat op COA-locaties verblijft.

2.5.1 Asielinstroom nam toe, met 2023 als hoogtepunt (48.5000 aanvragen)

De asielinstroom bepaalt voor een belangrijk deel hoeveel asielzoekers het COA moet opvangen. We zien in de periode 2019 tot 2024 dat het aantal asielaanvragen stijgt. In 2020 was dit aantal het laagst (17.590). Dit had voor een groot deel te maken met de coronacrisis (zie ook paragraaf 2.7.3). In 2023 vroegen het meeste mensen asiel aan, dit waren er 48.500. Het aandeel nareizigers in het totaal neemt toe.



Figuur 6. Aantal asielaanvragen (eerste asielverzoeken en nareizigers) in Nederland in de periode 2019-2024 (bron: CBS¹⁹; bewerking Significant)

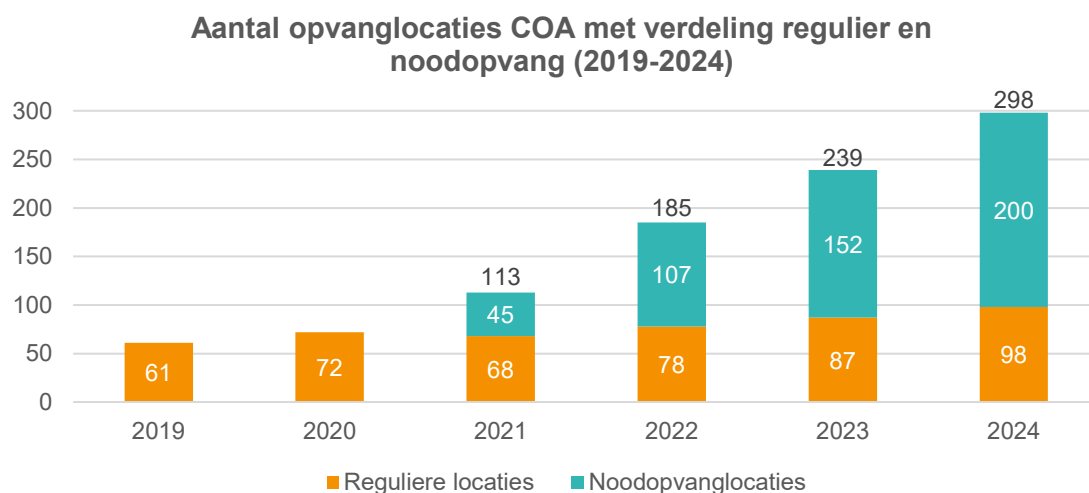
2.5.2 Aantal opvanglocaties steeg van 61 naar 298; noodopvanglocatie als nieuwe vorm

Het COA heeft verschillende soorten opvanglocaties (modaliteiten) in beheer. De volledige lijst met de verschillende modaliteiten is te vinden op de website van het COA. Het type locatie waar een asielzoeker verblijft, is afhankelijk van de fase van de asielaanvraag en de doelgroep waartoe hij of zij behoort. Zo zijn er aparte locaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) en locaties met extra begeleiding en toezicht voor wie dat nodig heeft.²⁰ Daarnaast heeft het COA reguliere opvanglocaties en noodopvanglocaties. Sinds 2021 heeft het COA een tekort aan reguliere locaties. Dit tekort is opgevangen door (tijdelijke) noodopvanglocaties te openen. Dit zijn locaties die in principe voor kortere tijd open zijn met vaak een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau. Het totale aantal locaties nam in de periode 2019 tot 2024 sterk toe van 61 tot 298. Vanaf 2022 zijn er meer noodopvanglocaties dan reguliere locaties. Het gemiddelde aantal plekken per locatie is wel gedaald. Op het moment dat er niet genoeg plekken beschikbaar zijn op de reguliere opvanglocaties of op noodopvanglocaties, springen veiligheidsregio's of gemeenten bij met crisisnoodopvang. Zij runnen de locaties ook. Sinds 2022 bestaat crisisnoodopvang, op moment van schrijven is dit overgaan in tijdelijke gemeentelijke opvang.²¹

¹⁹ [StatLine - Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd](#)

²⁰ [COA - Opvanglocaties tijdens de asielprocedure | www.coa.nl](#)

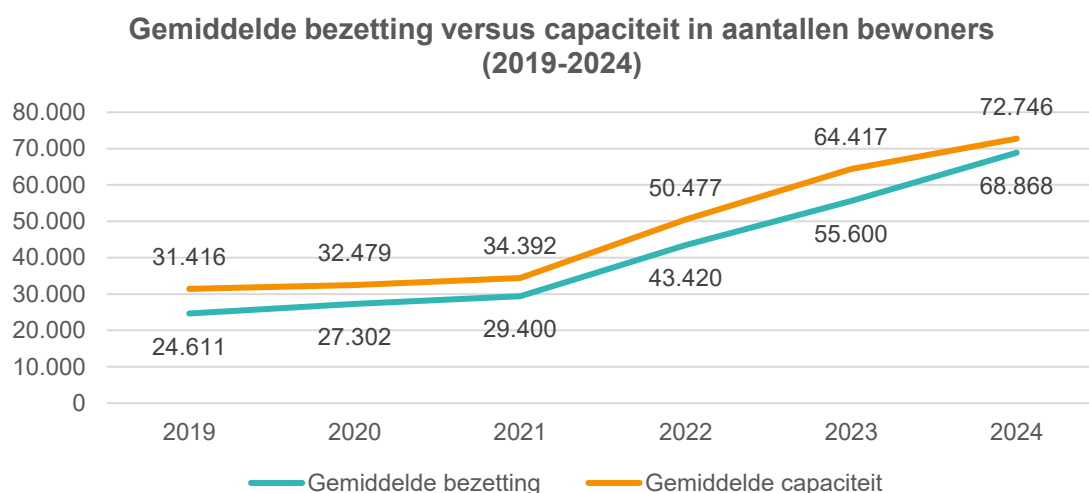
²¹ [COA - Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang | www.coa.nl](#)



Figuur 7. Aantal opvanglocaties op 31 december van het COA met de verdeling tussen reguliere locaties en noodopvanglocaties in de periode 2019-2024 (bron: www.coa.nl²³; bewerking Significant)

2.5.3 Gemiddelde bezettingsgraad steeg van 78% naar 95%

Logischerwijs nam met de toename in het aantal asielzoekers en locaties ook de totale opvangcapaciteit van het COA toe in de onderzoeksperiode. In 2019, 2020 en 2021 kon het COA gemiddeld ongeveer 31.000-34.000 asielzoekers opvangen. Vanaf 2022 steeg dit aantal tot gemiddeld bijna 73.000 plekken in 2024. Het aantal mensen dat bij het COA woonde (bezetting) nam ook toe. figuur 8 laat zien dat dit van gemiddeld 24.611 bewoners in 2019 steeg tot 68.868 in 2024. De gemiddelde bezettingsgraad (percentage van het aantal plekken dat ook daadwerkelijk bezet was) nam toe, van 78% in 2019 naar 95% in 2024. Dit zijn gemiddelden over het hele jaar. De bezettingsgraad op afzonderlijke dagen kan hoger of lager liggen en verschillen per modaliteit.



Figuur 8. Gemiddelde bezetting versus capaciteit in het aantal bewoners bij het COA in de periode 2019-2024 (bron: Financiële verantwoording 2019-2024 van het COA; bewerking Significant)

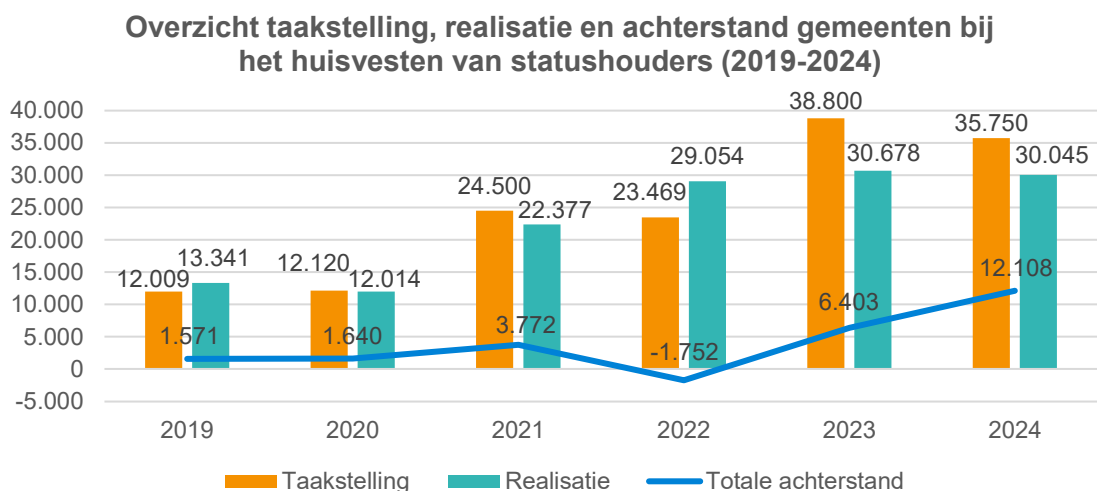
²² COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl

²³ COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl

2.5.4 Taakstelling gemeenten sterk gestegen; achterstanden in huisvesting zorgen voor groter aandeel statushouders op COA-locaties

Naast asielzoekers verblijven ook statushouders op COA-locaties. Nadat asielzoekers een status krijgen, koppelt het COA hen (binnen twee weken) aan een gemeente. Dit doen zij op basis van een zogeheten taakstelling. De taakstelling is een wettelijke taak (uit de huisvestingswet) voor gemeenten. Elk halfjaar wordt bepaald hoeveel mensen in het komende halfjaar, gehuisvest moeten worden in een bepaalde gemeente²⁴. Vanuit een bestuurlijke afspraak moet een gemeente de statushouder in principe binnen twaalf weken huisvesten na koppeling aan de gemeente. In de praktijk wordt deze termijn vaak niet gehaald, waardoor statushouders langer op COA-locaties verblijven.²⁵ Bij een toename in het aantal asielzoekers stijgt over het algemeen ook het aantal mensen dat een verblijfsvergunning krijgt en dus gehuisvest moet worden in een gemeente.

figuur 9 laat zien hoeveel statushouders alle gemeenten in Nederland samen moesten huisvesten in een jaar en hoeveel statushouders zij daadwerkelijk hebben gehuisvest. De taakstelling steeg in de periode 2019-2024 sterk, met als hoogtepunt 2023 waarin 38.800 statushouders moesten worden gehuisvest. Deze stijging betekende een extra uitdaging voor gemeenten in het realiseren van voldoende huisvesting voor statushouders. De grafiek laat zien dat gemeenten aan het einde van alle jaren, met uitzondering van 2022, een achterstand hebben ten opzichte van de taakstelling. De totale achterstand in een jaar is niet exact gelijk aan het verschil tussen de taakstelling en het gerealiseerde aantal huisvestingen doordat gemeenten de achterstand van het jaar daarvoor meenemen naar het nieuwe jaar.



Figuur 9. Overzicht totale taakstelling van alle gemeenten in Nederland bij het huisvesten van statushouders met realisatie en de achterstand op de taakstelling in de periode 2019-2024 (bron: Rijksoverheid²⁶; bewerking Significant).

Een van de gevolgen van de achterstanden in de taakstellingen van gemeenten is dat statushouders langer op een COA-locatie blijven wonen. Dit zien we terug in de verhouding tussen het gemiddelde aantal statushouders dat op een COA-locatie woont in een jaar ten opzichte van het totale aantal bewoners. Dit

²⁴ De taakstelling wordt vastgesteld door de minister van Asiel en Migratie. In de afstemming zijn IND, COA, Nidos (vanwege aandeel amv), ministerie van VRO en de medeoverheden (VNG, IPO en CdK) betrokken.

²⁵ [COA - Huisvesting van statushouders | www.coa.nl](https://www.coa.nl)

²⁶ [Huisvesting statushouders | Asielbeleid | Rijksoverheid.nl](https://asielbeleid.nl)

percentage schommelt tussen 2019 en 2024. Tussen 2019 en 2021 neemt dit toe van 20% naar 35% waarna het percentage weer daalt tot 27% in 2024.

2.6 COA werkt samen met partijen binnen de asielketen, met gemeenten en opvanglocaties

Naast de samenwerking met opdrachtgevers en eigenaar, werkt COA in de uitvoering van taken ook samen met andere organisaties. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste partners uit.

2.6.1 De kleine keten van COA, IND en DTenV is verantwoordelijk voor asielzoekers en hun procedure

Het COA is, als opvangorganisatie, onderdeel van de zogeheten 'kleine asielketen'. Deze wordt gevormd door de organisaties die verantwoordelijk zijn (IND en DTenV) voor asielzoekers en hun procedure. De IND beoordeelt de asielaanvragen van asielzoekers en is verantwoordelijk voor het proces²⁷. Als asielzoekers geen verblijfsvergunning krijgen van de IND moeten zij Nederland (en daarmee ook de COA-locatie) verlaten. Hierbij zijn verschillende partijen betrokken. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is regievoerder van dit proces²⁸. Zij werkt hiervoor samen met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en verschillende ngo's, zoals International Organization for Migration (IOM) en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN).

2.6.2 Het COA werkt samen met gemeenten rondom statushouders in de opvang en bij het openen (en sluiten) van locaties

Als asielzoekers wel een verblijfsvergunning krijgen, zijn gemeenten verantwoordelijk voor het huisvesten van de statushouders (zie ook paragraaf 2.5.4). Hierbij vindt een overdracht plaats tussen het COA en de desbetreffende gemeente.

Ook voor het openen (en sluiten) van locaties werkt het COA samen met gemeenten. Naast dat het COA afspraken maakt met de eigenaar van een locatie (wanneer dit niet de gemeente is), vindt ook afstemming met de gemeente zelf plaats. Voorafgaand aan het openen van een locatie gaat dit bijvoorbeeld over de voorwaarden die verbonden worden aan de locatie (doelgroep, aantal plekken, duur van het contract, et cetera). Deze afspraken worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Op het moment dat een locatie is geopend, vindt overleg plaats over bijvoorbeeld de gang van zaken, eventuele calamiteiten en overlast.

2.6.3 COA werkt op opvanglocaties samen met verschillende organisaties

Ook op de verschillende opvanglocaties werkt het COA samen met een aantal organisaties. Vluchtelingenwerk Nederland²⁹ (VWN) ondersteunt asielzoekers (juridisch) op de verschillende locaties. Het Rode Kruis helpt het COA bij het inrichten en runnen van opvanglocaties, voornamelijk bij (nood)opvanglocaties.³⁰ Ook is op de locatie medische zorg aanwezig vanuit de landelijke huisartsenpraktijk GZA.³¹ Ook werken de locaties samen met de regionale GGD'en. Zij zorgen bijvoorbeeld voor infectieziektenbestrijding en -preventie, gezondheidsbevordering en -voorlichting en seksuele voorlichting.³² Bij locaties voor amv's wordt ook nauw samengewerkt met Nidos, de organisatie

²⁷ [Onze werkterreinen | IND](#)

²⁸ [Het terugkeerproces | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)

²⁹ [Begeleiding asielzoekers | De asielprocedure](#)

³⁰ [De vrijwilligers van het Rode Kruis bieden opvang bij nood](#)

³¹ [Over GZA](#)

³² [Asielzoekers en statushouders - GGD Regio Utrecht - Info voor inwoners](#)

die voogden regelt voor de jongeren.³³ Daarnaast zijn op opvanglocaties ook bedrijven aanwezig, zoals CSU voor de schoonmaak en Trigion voor de beveiliging, die betrokken zijn bij het dagelijkse reilen en zeilen van de locatie. Op de website van het COA is meer informatie te vinden over de verschillende samenwerkingspartners op de locaties en hun taken.³⁴

2.7 Ontwikkelingen in de onderzoeksperiode beïnvloeden taakuitvoering COA

Tot slot staan we in dit hoofdstuk stil bij een aantal interne en externe ontwikkelingen tussen 2019 en 2024 die het COA en de uitvoering van de taken hebben beïnvloed. We beschrijven kort wat de ontwikkeling inhoudt en hoe deze het COA raakt. De impact van deze ontwikkelingen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van COA komt aan bod in de hoofdstukken hierna.

2.7.1 COA voert interne beleidswijzigingen door

Het COA heeft in de onderzoeksperiode een aantal interne (beleidsmatige) ontwikkelingen doorgemaakt. Een aantal belangrijke ontwikkelingen hiervan is:

- a. De nieuwe organisatiestructuur van het COA die sinds 1 juli 2020 in werking is getreden (zie ook paragraaf 2.4.1). Met de nieuwe structuur moet het COA slagvaardiger, adaptiever en sterker zijn en meer kunnen inspelen op de dynamische context, zoals die rond de asielinstroom.
- b. De Meerjarenstrategie 2020-2025³⁵. Het COA werkt vanaf 2020 met een meerjarenstrategie om richting te geven aan het werk. In 2022 werd hier een addendum aan toegevoegd. Centraal in de meerjarenstrategie staan vier kernwaarden die richting geven aan het werk van het COA: menswaardig, samen, open en resultaatgericht. Verder staat in de strategie een visie voor 2025 beschreven die via drie strategische doelstellingen gerealiseerd moet worden. Dit zijn:
 - i. Het COA biedt altijd genoeg menswaardige opvang en schaaft flexibel af.
 - ii. Het COA stelt bewoners in staat en stimuleert hen om zelfredzaam te zijn.
 - iii. Het COA is transparant en voorspelbaar en creëert samen met partners maatschappelijke meerwaarde en draagvlak.
- c. Eind 2024 werd de Adviesraad van het COA opgeheven (zie ook paragraaf 2.4.1). In het bestuursverslag 2024 staat dat de reflectie van buiten vanaf 2025 op andere wijze vorm wordt gegeven.

2.7.2 Beleid buiten het COA beïnvloedt uitvoering taken

Ook beleidsmatige ontwikkelingen die buiten het COA plaatsvonden hadden invloed op de taken van het COA. Dit waren onder andere:

- a. De uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen. De Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (bestaande uit Rijk, provincies, gemeenten en COA) stelde deze vast in 2020. Het doel hiervan is om de samenwerking tussen de verschillende partijen te versterken zodat de asielketen beter functioneert. Dit gebeurt via een gezamenlijk toekomstbeeld, strategie en afspraken.³⁶ In 2024 is de uitvoeringsagenda geactualiseerd.³⁷
- b. De inwerkingtreding van de Wi2021 op 1 januari 2022. Hiermee veranderde het inburgeringstelsel in Nederland. Gemeenten werden weer verantwoordelijk voor de regie en begeleiding bij de

³³ [Wat doet Nidos - Nidos](#)

³⁴ [COA - Samenwerkingspartners | www.coa.nl](#)

³⁵ [COA - Meerjarenstrategie en addendum 2022 | www.coa.nl](#)

³⁶ [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#)

³⁷ [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

inburgering. Daarnaast is, zoals eerder genoemd, ook de Voorinburgering onderdeel van de Wi2021.³⁸

- c. In 2024 trad de Spreidingswet in werking (zie paragraaf 2.2.1). Daarvoor, maar ook daarna was veel discussie over deze wet. Hierdoor is er regelmatig onduidelijkheid over de invoering en voortzetting van de wet.
- d. In 2024 is het Migratie- en Asielpact aangenomen door de Raad van de Europese Unie. In de loop van 2026 moet dit Pact in werking treden. Een van de onderdelen is het verkorten van de beoordelingstermijn voor de IND. Voor 2024 hebben veel discussies plaatsgevonden over de invulling en uitvoering van het Pact.³⁹

2.7.3 *Fluctuatie in asielinstroom, coronacrisis, Oekraïneoorlog, woningtekort en arbeidsmarktkrapte bepalen de context waarin het COA moet opereren*

In figuur 6 zagen we dat het aantal asielaanvragen fluctueert en stijgt in de periode 2019 tot 2024. Dit heeft verschillende oorzaken. De coronacrisis zorgde in 2020 voor een sterke daling in het aantal asielzoekers, wat werd ingehaald in 2021 en 2022, onder andere doordat toen de (reis)beperkingen waren opgeheven.⁴⁰ In 2021 trokken buitenlandse troepen zich terug uit Afghanistan, waarna de Taliban opnieuw aan de macht kwam. Dit zorgde voor een stroom vluchtelingen die naar Nederland kwam vanuit dat land.⁴¹ In 2024 viel het regime van Assad in Syrië. Dit zorgde er juist voor dat een deel van de Syrische bevolking dat eerder naar Nederland was gevlucht, terugkeerde. In 2022 steeg de instroom met ruim 11,5 duizend asielaanvragen ten opzichte van het jaar daarvoor. Het COA slaagde er in het voorjaar en de zomer van 2022 niet in om voldoende opvangplekken te realiseren. Hierdoor was geen doorstroom mogelijk vanuit de locatie in Ter Apel en moesten mensen buiten slapen op het gras.⁴² De situatie werd aangemerkt als 'nationale crisis'. Er werd een landelijk crisisorganisatieteam ingericht waarin onder andere JenV, AenM en COA waren vertegenwoordigd. Zij zochten samen naar oplossingen en nieuwe opvangplekken.⁴³

De coronacrisis had naast de fluctuatie in instroom ook andere gevolgen. Locaties moesten anders worden ingericht. Zo moesten zij rekening houden met de hygiëne- en afstandsmaatregelen en quarantainevoorzieningen inrichten. Daarnaast moesten COA-medewerkers, waar mogelijk, thuiswerken. Ook dit vroeg om aanpassingen van de organisatie.⁴⁴

In 2022 viel Rusland Oekraïne binnen, waarna oorlog tussen beide landen uitbrak. Het gevolg hiervan is dat veel Oekraïners het land ontvluchtten. Een deel hiervan kwam in Nederland terecht en moest worden opgevangen. De eerste vluchtelingen zijn opgevangen door het COA, maar al snel bleek dit niet meer haalbaar. De verantwoordelijkheid over de opvang van Oekraïners is daarom belegd bij de veiligheidsregio's en gemeenten. Het COA stond hen, waar nodig en mogelijk, bij met kennis en expertise.⁴⁵

³⁸ [Wet inburgering 2021 | Inburgeren in Nederland | Rijksoverheid.nl](#)

³⁹ [Wetgevingsdossiers in een notendop - Migration and Home Affairs](#)

⁴⁰ [Coronavirus tijdlijn | Rijksoverheid.nl](#)

⁴¹ [Afghanistan | Rijksoverheid.nl](#)

⁴² [Kabinet pakt vastgelopen asielopvang aan als nationale crisis](#)

⁴³ [COA - Crisis in Ter Apel | www.coa.nl](#)

⁴⁴ Bestuursverslagen 2020-2022.

⁴⁵ Bestuursverslag 2022.

In de periode 2019 tot 2024 had Nederland verder te kampen met een groeiend woningtekort. In 2019 bedroeg het woningtekort 294.000 woningen. In 2024 was dit gestegen naar 400.500 woningen.⁴⁶ Dit maakt dat gemeenten meer moeite hebben met het huisvesten van statushouders. Hierdoor verblijven zij langer in COA-locaties (zie ook paragraaf 2.5.4).

2019 tot 2024 is ook een periode waarin arbeidsmarktkrapte heerst. Vanaf halverwege 2021 tot eind 2024 waren er meer openstaande vacatures dan werkloze mensen op de arbeidsmarkt.⁴⁷ Deze situatie heeft mede gezorgd voor meer aandacht voor (arbeids)participatie van asielzoekers en statushouders die op een COA-locatie verblijven. Ook maakte de arbeidsmarktkrapte het lastiger voor het COA om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.

2.7.4 Politieke wisselingen zorgen voor wisselend beleid op asiel en migratie

In de periode 2019 tot 2024 heeft een aantal binnenlandse politieke ontwikkelingen plaatsgevonden. Begin 2021 viel het kabinet-Rutte III (over de toeslagenaffaire).⁴⁸ In het daaropvolgende kabinet (Rutte IV) was asiel en migratie een belangrijk thema. Dit kabinet was onder andere verantwoordelijk voor de voorbereidingen voor de Spreidingswet. Uiteindelijk viel het kabinet in 2024 over maatregelen om de asielinstroom te beperken.⁴⁹ Dit kabinet werd gevolgd door het kabinet-Schoof waarvoor asiel ook een groot thema was. Dit kabinet richtte het ministerie van Asiel en Migratie op als apart ministerie en maakte verschillende plannen om het beleid op en de aanpak van asiel en migratie te veranderen. Onderdelen hiervan waren een tijdelijke asielcrisiswet en het versoberen van de opvang. Daarnaast besloot het kabinet het budget voor asiel te verlagen.⁵⁰ AenM werd opdrachtgever van het COA. JenV bleef eigenaar.⁵¹ De vele veranderingen in de landelijke politiek zorgden ervoor dat het beleid op migratie en asiel wisselde gedurende de onderzoeksperiode. Dit leidde tot onzekerheid binnen de migratieketen. Een voorbeeld hiervan is de Spreidingswet. Na een lange voorbereidingsperiode werd de wet in 2023 aangenomen in de Tweede Kamer en in 2024 in de Eerste Kamer. De wet trad in werking op 1 februari 2024. Een van de beleidsvoornemens van Kabinet-Schoof was juist het intrekken van de Spreidingswet. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij gemeenten en andere betrokken organisaties.⁵²

In 2022 vonden gemeenteraadsverkiezingen plaats waardoor ook binnen de lokale politiek verschuivingen plaatsvonden. Dit had in sommige gemeenten gevolgen voor de bereidheid om samen te werken met het COA rondom het openen van nieuwe locaties.

⁴⁶ [Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt – Scenario's 2019-2030 - ABF Research](#) en [Primos-prognose 2024 - ABF Research](#)

⁴⁷ [Spanning op de arbeidsmarkt | CBS](#)

⁴⁸ [Kabinet-Rutte III \(2017-2022\) | Parlement.com](#)

⁴⁹ [Kabinet-Rutte IV \(2022-2024\) | Parlement.com](#)

⁵⁰ [Hoofdstuk 2. Grip op asiel en migratie | Regering | Rijksoverheid.nl](#)

⁵¹ [Organogram ministerie van Justitie en Veiligheid | Ministerie van Justitie en Veiligheid | Rijksoverheid.nl](#)

⁵² [Behandeling spreidingswet door Eerste Kamer - eerdere adviezen Adviesraad Migratie | Adviesraad Migratie](#)

3 Taakuitvoering COA

3.1 Samenvatting

In dit hoofdstuk bespreken we onze bevindingen over de taakuitvoering van het COA, aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Welke doelen voor de taakuitvoering zijn afgesproken en welke ontwikkelingen hebben de taakuitvoering beïnvloed?
2. Op welke wijze kan COA zich nog verder ontwikkelen in het vervullen van zijn wettelijke taken?
3. Hoe verloopt de samenwerking tussen COA en ketenpartners?

We doen dit aan de hand van de bevindingen uit de zelfevaluatie onder locatiemanagers (n=96), de zelfevaluatie hoofdkantoor (n=17), de focusgroep met locatiemanagers, interviews intern COA, interviews met stakeholders, interviews met de driehoek, interviews met gemeenten en aan de hand van de bevindingen uit de deskresearch en de werkbezoeken aan een reguliere opvanglocatie en amv-locatie.

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- a. De taakuitvoering door COA lijkt in het algemeen doeltreffend. Er is veel waardering, ook vanuit andere partijen, voor wat COA voor elkaar krijgt in een complexe context.
- b. De focus vanuit bestuur en directeuren van COA ligt op opvangcapaciteit en bezettingsgraad. De sturing op uitvoering van de andere COA-taken heeft minder prioriteit.
- c. Gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode lukt het om alle asielzoekers onderdak te bieden, maar noodgrepen zijn noodzakelijk en de kwaliteit van opvang staat onder druk.
- d. Het begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten lukt COA goed op reguliere locaties, maar is moeizamer op noodopvanglocaties. De doorstroom van statushouders naar gemeenten verloopt traag, mede doordat gemeenten een achterstand hebben opgelopen in hun taakstelling.
- e. Opvanglocaties verwerven en beheren lukt COA in het algemeen goed. De Spreidingswet is hiervoor een cruciaal instrument, maar werkt niet optimaal door politieke onzekerheid hierover.
- f. Taken vanuit SZW staan meer op de achtergrond. Het lukt COA niet om de Voorinburgering aan iedereen aan te bieden.
- g. Samenwerking: in de 'kleine asielketen' is beperkt sprake van gezamenlijkheid en (keten)regie.
- h. Samenwerkingspartners als Vluchtelingenwerk en Rode Kruis vragen aandacht voor de kwaliteit van de opvang en voor doorontwikkeling van de samenwerking.

3.2 Taakuitvoering lijkt in het algemeen doeltreffend; veel waardering vanuit andere partijen voor wat COA voor elkaar krijgt in een complexe context

We starten dit hoofdstuk met een paar algemene bevindingen rondom de taakuitvoering en beschrijven daarna per taak hoe de taakuitvoering verloopt en gaan in op de doeltreffendheid. De taken die het COA uitvoert voor de ministeries AenM en SZW zijn beschreven in paragrafen 2.2.1 en 2.2.3. Op de vragen in de zelfevaluatie onder locatiemanagers 'lukt het om de wettelijke taak goed uit te voeren?' is het meest gegeven antwoord voor alle taken 'grotendeels wel'. De verschillen tussen typen locaties zijn miniem, we splitsen de resultaten daarom niet uit per type locatie.

Kwalitatieve doelstellingen voor de taakuitvoering zijn afgesproken in bijvoorbeeld een bijlage in de Productenklapper, maar deze zijn niet vaak onderwerp van gesprek, blijkt uit diverse interviews. De focus vanuit bestuur en directeuren lijkt vooral te liggen op opvang en onderdak bieden aan asielzoekers. Zowel de eigenaar als opdrachtgevers bevestigen dit beeld. Voor de focusgroep geldt hetzelfde: de focus blijft

liggen op capaciteit en het COA komt niet tot duurzame en stabiele opvang. Sturing op andere taken naast capaciteit krijgt in aanhoudende druk op de organisatie minder prioriteit. Ook de taken voor SZW (VrIP en Voorinburgering) lijken meer op de achtergrond te staan en doelen worden maar beperkt bereikt. Hier gaan we in paragraaf 3.2.6 verder op in.

Vanuit stakeholders, de opdrachtgevers en de eigenaar is veel waardering voor wat het COA voor elkaar krijgt in een complexe context. Hierbij worden vaak de afhankelijkheden van andere partijen genoemd, bijvoorbeeld de IND en gemeenten. Ook de algehele tendens in de samenleving en politieke dynamiek in de onderzoeksperiode maken de taakuitvoering van COA moeilijker. De toenemende polarisatie en het afnemende draagvlak in de samenleving voor asielzoekers maakt dat medewerkers veel weerstand (ook privé) ervaren en daardoor niet meer trots (durven) vertellen dat zij bij het COA werken. Tot slot voelen zij zich ook niet gesteund in de afgelopen jaren door de politiek.

3.2.1 *Gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode lukt het om alle asielzoekers onderdak te bieden, maar noodgrepen zijn noodzakelijk en de kwaliteit van opvang staat onder druk*

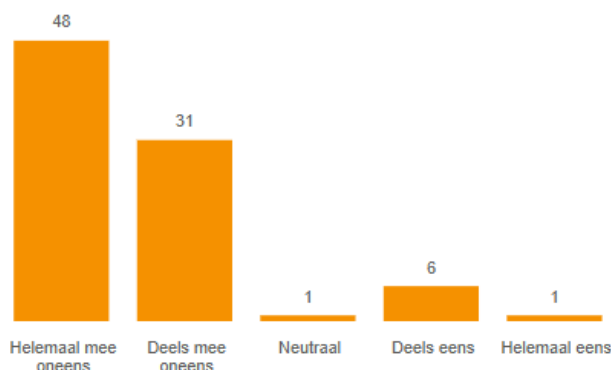
In veel interviews en ook in het bestuursverslag over 2023 wordt de crisis in Ter Apel in 2022 genoemd als dieptepunt in het bieden van onderdak aan asielzoekers gedurende de onderzoeksperiode. In deze crisis lukte het niet om onderdak te bieden aan alle asielzoekers met als resultaat dat honderden mensen buiten moesten slapen. Het Rode Kruis gaf aan dat in deze periode asielzoekers ook tijden geen voedsel, water en overige hulp hebben gehad⁵³ (zie ook paragraaf 3.2.5 over het verstrekken van noodzakelijke voorzieningen). Het onderdak bieden aan asielzoekers heeft ook een sterke relatie met de taak 'opvanglocaties verwerven'; hier gaan we in paragraaf 3.2.3 verder op in. De noodzaak voor het realiseren van noodopvanglocaties werd steeds hoger in de onderzoeksperiode, door weinig regulier aanbod, aldus COA. In het bestuursverslag 2024 schrijft het COA dat zij met een vaste basis van 41.000 plekken beter in staat zou zijn om in te kunnen spelen op schommelingen in het aantal bewoners en daarbij de gewenste kwaliteit voor de opvang en begeleiding beter kan realiseren.

De gemiddelde bezettingsgraad op opvanglocaties is sterk gestegen in de onderzoeksperiode. De bezettingsgraad is toegenomen van 78% in 2019 naar 95% in 2024 en soms zelfs daarboven. Dit geldt specifiek ook voor de amv-locaties. Deze zijn al langere tijd voor 100% bezet. Dit betekent dat er minder schuifruimte is en steeds meer verplaatsingen nodig zijn om alle asielzoekers onderdak te kunnen bieden. Dit komt doordat het aantal noodopvanglocaties verhoudingsgewijs steeds verder toeneemt. De verhouding tussen reguliere locaties en noodopvanglocaties raakt steeds verder uit balans. Deelnemers aan de focusgroep met locatiemanagers herkennen dit beeld en geven aan bijna dagelijks een belletje te ontvangen met de vraag: 'kan er nog een bed bijgezet worden op jouw locatie?' Deze hoge bezettingsgraad is een nieuwe ondergrens die genormaliseerd lijkt te worden. Een bezettingsgraad van boven de 91% was een aantal jaar geleden ondenkbaar om kwalitatief goed onderdak te kunnen bieden.

Het onderdak bieden aan asielzoekers kan dus beter. Locatiemanagers zijn in de zelfevaluatie vaak negatief over de uitvoering van deze taak. Zij geven aan dat tijdig plaatsen, capaciteit aanpassen op fluctuaties in instroom, doorstroom tussen locaties en bereikbaar- en toegankelijkheid locaties moeizaam verlopen. Navolgende grafiek laat bijvoorbeeld zien dat een ruime meerderheid van de locatiemanagers (91%) vindt dat de beschikbare opvangcapaciteit onvoldoende aansluit op de fluctuaties in de instroom van asielzoekers.

⁵³ [Situatie bij tenten Ter Apel onhoudbaar, tenten moeten weg - Rode Kruis Nederland](#)

De beschikbare opvangcapaciteit sluit voldoende aan op fluctuaties in de instroom van asielzoekers



Figuur 10. Respons op de stelling 'De beschikbare opvangcapaciteit sluit voldoende aan op fluctuaties in de instroom van asielzoekers' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=87)

Daarnaast geeft driekwart van de locatiemanagers aan dat de doorstroom tussen locaties niet ordelijk verloopt en verstoring geeft voor bewoners. In de volgende paragraaf beschrijven we welk effect dit heeft op de begeleiding van asielzoekers. Tot slot geven 71 van de 87 locatiemanagers aan het (deels of volledig) oneens te zijn met de stelling dat het COA nieuwe bewoners tijdig kan plaatsen zonder gebruik te maken van noodoplossingen. Een locatiemanager geeft in de toelichting aan dat de norm in de praktijk is verlaagd naar het bieden van een bed ergens in Nederland en dit niet altijd past bij de behoefte van een bewoner. Over de kwaliteit van de opvang heerst een wisselend beeld. 38% van de locatiemanagers vindt dat de opvangvoorzieningen voldoen aan de basisnormen voor hygiëne en comfort. Het merendeel van de respondenten (56%) vindt dat COA beschikt over voldoende goed geschoold personeel om kwalitatief goede opvang te bieden.

In de interviews met ketenpartners en uit de focusgroep blijkt dat de ondergrens qua kwaliteit van de opvang in de praktijk de facto is verlaagd. Asielzoekers zijn bijvoorbeeld langdurig opgevangen in grote hallen en het aantal noodopvanglocaties is fors gestegen in de onderzoeksperiode. De kwaliteitsstandaard ligt voor noodopvanglocaties lager dan voor reguliere opvang. Het idee hierachter was dat noodopvang zeer tijdelijk van aard is en kleinschalig. In de praktijk zijn er meer (langdurige) noodopvanglocaties dan reguliere locaties en verblijven bewoners hier ook langer dan beoogd. De kwaliteit van deze noodopvanglocaties is soms zelfs ondermaats, aldus Vluchtelingenwerk en Nidos. Het COA geeft aan dat voor noodopvanglocaties wel een programma van eisen met de juiste kwaliteitsstandaarden is, maar dat het ondanks dit programma blijkbaar niet altijd lukt om aan deze kwaliteit te voldoen. Een gezamenlijke brandbrief van de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg in 2022 uit ook zorgen over de kwaliteit van opvang van amv's. De leefomstandigheden in crisis- en noodopvang zijn volgens de inspecties onder de maat en voorzien niet in de specifieke behoeften van amv's⁵⁴.

3.2.2 *Het begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten lukt COA goed op reguliere locaties, maar is moeizamer op noodopvanglocaties; de doorstroom van statushouders naar gemeenten verloopt traag*

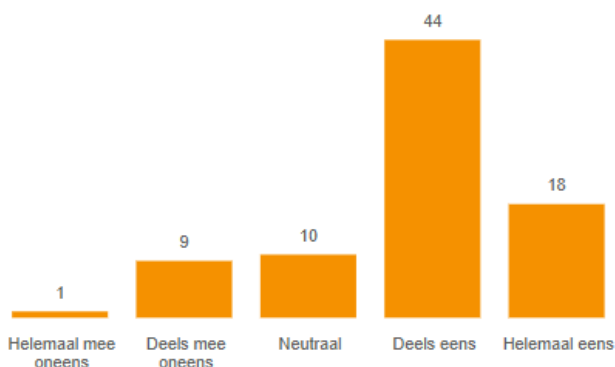
Naast het beschikbaar hebben van opvangplekken voert het COA activiteiten uit die asielzoekers begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. Het COA bereidt de bewoners voor op integratie en (arbeids)participatie in Nederland of draagt bij aan terugkeer met een perspectief. Dit doet COA via begeleiding en onder andere met de programma's Voorinburgering en VriP (zie paragraaf 3.2.6).

⁵⁴ [Signaalbrief Kinderen in de asielopvang | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

In de bestuursverslagen over 2021 en 2022 staat dat de kwaliteit van begeleiding onder druk stond, zeker op de noodopvanglocaties. Zoals beschreven in de vorige paragraaf schrijft COA in het bestuursverslag van 2024 dat zij met een vaste basis van 41.000 plekken beter in staat zou zijn om de gewenste kwaliteit voor opvang en begeleiding te realiseren. Tot slot beschrijft COA in het bestuursverslag 2024 een positieve ontwikkeling van een toenemend aantal bewoners met betaald werk sinds het vervallen van de 24-weeken eis.

De zelfevaluatie geeft een positief beeld van de begeleiding. Twee derde van de locatiemanagers (67%) geeft in de zelfevaluatie aan dat het begeleiden van asielzoekers naar een toekomst in Nederland of daarbuiten grotendeels of volledig lukt. Driekwart van de locatiemanagers geeft aan dat bewoners een passend begeleidingsprogramma ontvangen, zie figuur 11. Tijdens een locatiebezoek aan een amv-locatie door de onderzoekers werd ook aangegeven dat de begeleiding van deze specifieke doelgroep goed verloopt. Veel locatiemanagers geven aan trots te zijn op hun team dat zij het voor elkaar krijgen om de bewoners de juiste opvang en begeleiding te bieden. Als troespunt wordt specifiek het bieden van begeleiding aan diverse doelgroepen genoemd, waaronder de lhbt+-groep en ex-amv's. Tot slot wordt ook het bieden van intensieve begeleiding op locatie als positief genoemd. Hierdoor heeft COA sneller en beter de overlastgevers in beeld.

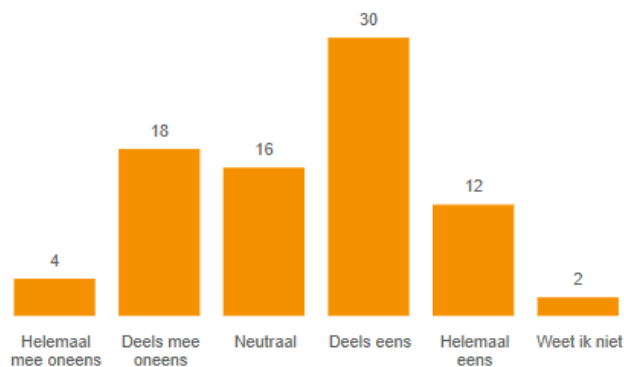
Bewoners ontvangen een passend begeleidingsprogramma afhankelijk van de stand van hun asielprocedure



Figuur 11. Respons op de stelling 'Bewoners ontvangen een passend begeleidingsprogramma afhankelijk van de stand van hun asielprocedure' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=82)

De continuïteit van begeleiding bij overplaatsing naar een andere locatie is een belangrijk aandachtspunt. 27% van de locatiemanagers geeft aan dat bij een overplaatsing naar een andere opvangvoorziening de begeleiding niet (geheel) wordt gecontinueerd, zie figuur 12. Ook in de toelichting op de vragen in de zelfevaluatie beschrijven locatiemanagers dat door het continu openen en sluiten van locaties, en daarmee het verplaatsen van bewoners, de juiste begeleiding niet voor iedere bewoner is geborgd.

Bij overplaatsing naar een andere opvangvoorziening wordt de begeleiding gecontinueerd



Figuur 12. Respons op de stelling 'Bij overplaatsing naar een andere opvangvoorziening wordt de begeleiding gecontinueerd' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=82)

De samenwerking met ketenpartners bij de begeleiding van bewoners, zoals met gemeenten, IND en DTenV, wordt positief ervaren door een meerderheid van de respondenten. 83% van de locatiemanagers vindt dat de (lokale of regionale) samenwerking met deze ketenpartners goed verloopt. In paragraaf 3.3 gaan we uitgebreid in op de samenwerking van COA met de ketenpartners. Wel vindt 82% van de respondenten dat de doorstroom naar gemeenten en terugkeer naar het land van herkomst traag verlopen. Dit beeld wordt ook bevestigd in de cijfers. Momenteel verblijven 12.000 statushouders in COA-opvanglocaties, terwijl zij eigenlijk al door hadden moeten stromen naar een gemeente. Deze aantallen drukken op de opvang- en begeleidingscapaciteit van het COA. Vanuit de RVA heeft het COA wel de wettelijke opdracht om statushouders op te vangen, ook als de uitstroomtermijn (van veertien weken) is verstreken, zolang er geen passende huisvesting is in gemeenten. Deze groep is er altijd geweest, maar het aantal statushouders in de opvang is gedurende de onderzoeksperiode sterk toegenomen. Dit zien we terug in de verhouding tussen het aantal statushouders dat gemiddeld op een COA-locatie woont in een jaar en het totale aantal bewoners. Dit percentage varieert. Tussen 2019 en 2021 neemt dit toe van 20% naar 35% waarna het percentage weer daalt tot 27% in 2024. Het COA wil graag af van de opvang van de groep statushouders van wie de uitstroomtermijn van veertien weken is verstreken, om de druk op de opvangcapaciteit te verlichten.

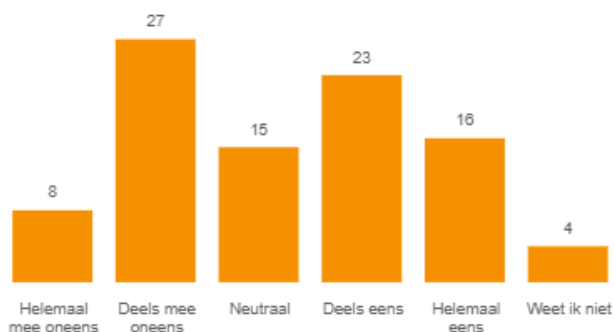
3.2.3 *Opvanglocaties verwerven en beheren lukt COA in het algemeen goed; de Spreidingswet is hiervoor een cruciaal instrument*

Voor het verwerven van nieuwe locaties is COA in de praktijk afhankelijk van de 'goodwill' van gemeenten. De Spreidingswet is een cruciaal instrument voor het realiseren van opvanglocaties, maar werkt nu niet optimaal door de landelijke politieke onzekerheid waarmee het is omgeven en de komende gemeenteraadsverkiezingen. Kabinet Schoof wilde de Spreidingswet weer intrekken. Hierdoor geven sommige gemeenten al geen uitvoering meer aan deze wet, wat het COA belemmert in het verwerven van locaties. Tot op heden is de Spreidingswet onverkort van kracht.

Het merendeel van de locatiemanagers (58%) vindt dat het COA grotendeels tot volledig lukt om deze taak uit te voeren. Daarentegen vindt 24% van de locatiemanagers dat het COA grotendeels niet tot helemaal niet lukt om deze taak uit te voeren. De overige 18% is hierin neutraal. Ook over de expertise van het COA op het gebied van vastgoed en locatiebeheer zijn de meningen verdeeld: 58% van de locatiemanagers vindt dat het COA hierover voldoende kennis en ervaring heeft, terwijl 19% het hier (deels) mee oneens is. 23% van de locatiemanagers neemt hierin een neutrale positie in.

Meer dan de helft (55%) van de locatiemanagers vindt dat het COA nieuwe locaties realiseert als dat nodig is. Onderstaande grafiek laat een wisselend beeld zien onder locatiemanagers of het verwerven van nieuwe locaties gebeurt op basis van een vooraf vastgestelde behoefteanalyse (instroomprognoses, regioverdeling, doelgroepen). 42% is het hiermee (deels) eens, 38% (deels) mee oneens en de rest is neutraal of weet het niet. Hier ligt een potentieel verbeterpunt.

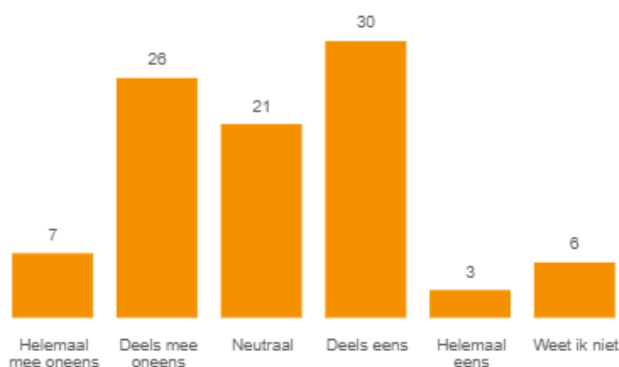
Het verwerven van nieuwe locaties gebeurt op basis van een vooraf vastgestelde behoefteanalyse (instroomprognoses, regioverdeling, doelgroepen)



Figuur 13. Respons op de stelling 'Het verwerven van nieuwe locaties gebeurt op basis van een vooraf gestelde behoefteanalyse (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=93)

De zelfevaluatie toont ook een wisselend beeld over de samenwerking met gemeenten (zie onderstaande grafiek). Dit wisselende beeld werd bevestigd door de VNG, burgemeesters en wethouders. De geïnterviewde burgemeesters en wethouders vinden het in het algemeen prettig samenwerken met het COA. Als aandachtspunt geven zij aan dat gemaakte afspraken (afloopdata van contracten of doelgroepen) niet altijd nagekomen worden door COA. Dit brengt gemeenten in een vervelende positie richting hun inwoners en heeft een negatief effect op de relatie en het vertrouwen. Gemeenten geven daarom als verbeterpunt mee dat het COA beter vooruit kan kijken. Bij het opstarten van een nieuwe (noodopvang)locatie staat de einddatum al vast. Als COA langer van een locatie gebruik wil maken, moet het hiervoor tijdig bij gemeenten op de lijn komen. Nu gebeurt dit vaak last-minute en lijkt COA erdoor overvallen. Ook als het COA toch andere doelgroepen wil plaatsen op de locaties dan overeengekomen verwachten gemeenten dat het COA hierover contact opneemt en dit niet zonder overleg doet. Dit gebeurt niet altijd.

De samenwerking met gemeenten verloopt goed bij het verwerven van nieuwe locaties



Figuur 14. Respons op de stelling 'De samenwerking met gemeenten verloopt goed bij het verwerven van nieuwe locaties' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=93)

Tot slot zien we een stijging in het aantal verworven noodopvanglocaties ten opzichte van reguliere locaties, zoals beschreven in paragraaf 2.5.2. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om opvang in hotels, hallen en op schepen. Een voorbeeld is de grote noodopvanglocatie in Biddinghuizen die al meerdere jaren in de winter wordt ingezet. Deze en andere noodopvanglocaties dragen niet bij aan het doel van COA om een stabiel opvanglandschap te creëren. Het COA geeft zelf aan dat het moeilijk is om meerjarige contracten af te sluiten met gemeenten, omdat er onzekerheid is over de financiële dekking voor de lange termijn. Ondanks bestuurlijke afspraken is de stabiele, langjarige financiering (nog) niet gerealiseerd (zie paragraaf 4.4.) Burgemeesters geven daarnaast aan dat het COA in het verleden (vaak vóór 2015) soms toch afzag van locaties als de capaciteit niet nodig bleek. Soms tegen de wens van een gemeente in. Dit zorgt voor een vermindering van het draagvlak bij gemeenten en inwoners voor het afsluiten van contracten voor nieuwe locaties.

Over het beheren van locaties zijn de respondenten in de zelfevaluatie over het algemeen positief. 61% van de locatiemanagers vindt dat het COA adequaat reageert op klachten of meldingen over de fysieke staat van opvanglocaties. 57% van de respondenten is het eens dat de opvanglocaties voldoen aan wet- en regelgeving waaronder het Bouwbesluit.

3.2.4 De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven lukt COA in het algemeen goed; zorgen over veiligheid en leefbaarheid in (nood)opvanglocaties door hoge bezetting en lange verblijfsduur

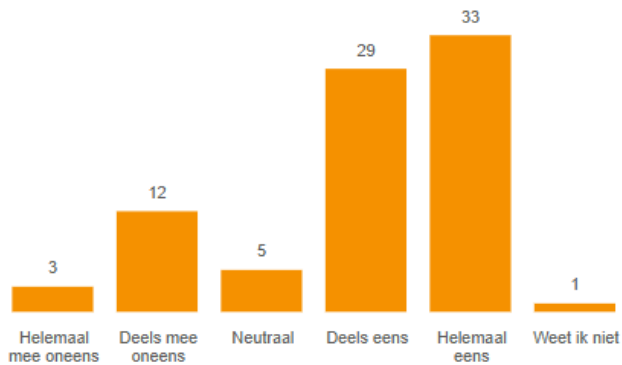
In het algemeen heerst er een positief beeld over de veiligheid en leefbaarheid in de asielopvang. Locaties zijn aangepast op wat nodig is en personeel is goed geschoold. Bijna 80% van de locatiemanagers vindt dat op de opvanglocaties voldoende toezicht en beveiliging aanwezig is en dat incidenten tijdig en professioneel worden afgehandeld. De samenwerking tussen het COA, politie en de hulpdiensten wordt door 83% van de respondenten als goed ervaren. Driekwart van de locatiemanagers vindt dat medewerkers voldoende training en ondersteuning krijgen in het omgaan met spanningen of conflicten, zie figuur 15. Opvallend is dat het merendeel van de respondenten vindt dat dit niet geldt voor bewoners, zie figuur 16. Een potentieel verbeterpunt is dus om bewoners meer training en ondersteuning te geven in het omgaan met spanningen of conflicten. In de toelichting geeft een respondent aan dat door de hoge bezettingsgraad de doorstroom van bewoners naar reguliere locaties minimaal is, waardoor bewoners langer in de noodopvang verblijven. Gezien de omstandigheden op de noodopvanglocaties maakt dit dat er meer kans is op incidenten. Ook uit andere interviews blijkt dat de veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties onder druk kan staan door de hoge bezettingsgraad.

Dit beeld wordt ook bevestigd in de media gedurende de onderzoeksperiode. De veiligheidssituaties in de opvanglocaties in Ter Apel en Budel halen regelmatig negatief het nieuws of zorgen voor Kamervragen⁵⁵. Ook blijkt uit een brief uit 2024 van de inspectie Justitie en Veiligheid dat er sprake is van een zeer ernstige veiligheidssituatie op het azc in Ter Apel⁵⁶. Binnen de hekken van dit terrein lopen asielzoekers en medewerkers een onacceptabel risico om slachtoffer te worden van geweldsincidenten, concludeert de Inspectie Justitie en Veiligheid. Medewerkers van het COA en de beveiliging hebben onvoldoende mogelijkheden om deze problemen aan te pakken en kunnen inmiddels de veiligheid niet meer garanderen.

⁵⁵ [Antwoorden Kamervragen over de aanhoudende onveiligheid in Budel en Maarheeze | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

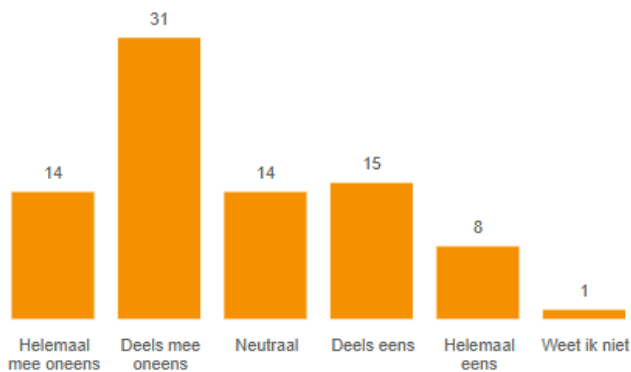
⁵⁶ [Zeer ernstige veiligheidssituatie AZC Ter Apel voor bewoners en medewerkers | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

Medewerkers krijgen voldoende training en ondersteuning in het omgaan met spanningen of conflicten



Figuur 15. Respons op de stelling 'Medewerkers krijgen voldoende training en ondersteuning in het omgaan met spanningen of conflicten' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=83)

Bewoners krijgen voldoende training en ondersteuning in het omgaan met spanningen of conflicten



Figuur 16. Respons op de stelling 'Bewoners krijgen voldoende training en ondersteuning in het omgaan met spanningen of conflicten' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=83)

3.2.5 Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen is goed ingeregeld

85% van de locatiemanagers vindt dat het grotendeels of volledig lukt om asielzoekers te voorzien van noodzakelijke middelen. 83% van de respondenten vindt dat de kwaliteit van de verstrekte goederen en diensten goed is. Medewerkers beschikken over duidelijke richtlijnen voor de verstrekking van middelen geeft 89% van de respondenten aan.

95% van de respondenten geeft aan dat asielzoekers tijdig de financiële toelage(n) waarop zij recht hebben ontvangen. Daarnaast geeft 87% van de respondenten aan dat asielzoekers actief worden geïnformeerd over de verstrekkingen waarop zij recht hebben. Het merendeel van de locatiemanagers (88%) geeft ook aan dat iedere asielzoeker toegang heeft tot noodzakelijke medische zorg, inclusief acute hulp en basiszorg. Tijdens de locatiebezoeken werd de samenwerking met GZA ook als prettig omschreven. Bijna alle respondenten (90%) geven aan dat bewoners tijdig en voldoende materiële voorzieningen ontvangen (zoals onderdak, kleding en voeding).

3.2.6 *Taken vanuit SZW staan meer op de achtergrond; het lukt COA niet om de Voorinburgering aan iedereen aan te bieden*

In opdracht van het ministerie van SZW biedt het COA de programma's Voorinburgering en VriP aan, zie paragraaf 2.2.3. Voor de Voorinburgering zijn heldere doelen en KPI's afgesproken tussen SZW en COA.

Uit het onderzoek 'Bereik, resultaten en kosten Voorinburgering' blijkt dat het COA niet altijd lukt om deze KPI's en doelen te halen⁵⁷. Het lukt COA bijvoorbeeld niet om de Voorinburgering aan iedereen aan te bieden en uniformiteit tussen locaties in de opzet van het programma lijkt te ontbreken. Aan ongeveer 10% van de statushouders wordt niet gevraagd of zij willen deelnemen. Ook neemt het aantal statushouders dat instemt met deelname af tot 69%. Hierdoor worden voor deze groepen statushouders de doelen van de Voorinburgering sowieso niet gehaald. Van degenen die instemmen met deelname, valt een groot deel uit gedurende het programma door verhuisbewegingen of gebrek aan motivatie. Zij doorlopen niet het gehele programma en behalen de doelen van de Voorinburgering maar gedeeltelijk. De statushouders die wel het hele programma doorlopen, lijken de beoogde doelen wel te halen. Daarnaast zijn positieve neveneffecten voor hen activatie en een zinvolle dagbesteding.

In de interviews met SZW, de driehoek en COA komt naar voren dat de taken van SZW meer op de achtergrond staan. De focus ligt, zoals al eerder genoemd, voornamelijk op voldoende capaciteit voor het bieden van onderdak. Dit betekent dat er minder focus en sturing is op het aanbieden van Voorinburgering en VriP.

Ook blijkt uit het genoemde onderzoek dat de uitvoering van de Voorinburgering sterk wordt beïnvloed door externe factoren. De hoge instroom, veranderende samenstelling van de instroom, afbouw van reguliere opvanglocaties en de opbouw van noodlocaties inclusief bijbehorende verhuisbewegingen bemoeilijken het realiseren van Voorinburgering. Veel locaties, waaronder noodopvanglocaties, hebben geen aanbod Voorinburgering, omdat er geen lokalen zijn of de locatie maar kort (bijvoorbeeld een halfjaar) beschikbaar is. Bewoners kunnen dan wel reizen naar een andere locatie, maar dat verhoogt de drempel voor deelname. Daarnaast heeft het COA te maken met personeelstekorten en een snelgroeiende organisatie, waardoor personeel niet altijd even bekend is met de Voorinburgering. Ook is de beperkte beschikbaarheid van studiefaciliteiten op de azc's een knelpunt. Tot slot hebben veel statushouders na het verkrijgen van de status geen mentale ruimte voor Voorinburgering. Hun eerste zorg is dan het verkrijgen van een eigen woning en gezinshereniging. Opdrachtgever SZW wil graag dat COA oplossingen zoekt voor de knelpunten aan de aanbodkant waar COA wel invloed op heeft.

3.3 *Samenwerking: in de 'kleine asielketen' is beperkt sprake van gezamenlijkheid en regie; andere samenwerkingspartners vragen aandacht voor kwaliteit van de opvang en doorontwikkeling van de samenwerking*

3.3.1 *In de 'kleine asielketen' is beperkt sprake van gezamenlijkheid en (keten)regie; onduidelijkheid over afhankelijkheid tussen IND en COA*

Het COA is onderdeel van de 'kleine asielketen'. Deze keten bestaat verder uit IND en DTenV. Hun verantwoordelijkheden en taken staan in paragraaf 2.6.1 beschreven. Uit de verschillende gesprekken blijkt dat in de kleine asielketen beperkt sprake is van gezamenlijkheid. Het COA ervaart een sterke operationele afhankelijkheid van de IND vanwege de asielprocedures bij de IND. Iedereen kan asiel aanvragen, de IND behandelt de asielaanvraag en neemt een beslissing. De IND is verantwoordelijk voor de asielprocedures en de doorlooptijd van de verschillende stappen. Het COA moet de opvangcapaciteit

⁵⁷ [Onderzoek Bereik, resultaten en kosten Voorinburgering | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

hierop aanpassen. Beslistermijnen, vertragingen of pieken in instroom bij de IND werken daardoor direct door in de benodigde opvangcapaciteit. Een voorbeeld dat meerdere keren is genoemd is de inhaalactie van de IND op nareizigers. Deze groep werd versneld behandeld binnen de IND. Dit zorgde voor een hoge productie en de nareizigers moesten eigenlijk direct in de gemeente gehuisvest worden. Dit bleek in de praktijk vaak niet mogelijk waardoor COA deze groep grotendeels toch moest opvangen. Deze autonome beslissing van de IND heeft dus direct impact op de taakuitvoering van COA, maar wordt niet vooraf met COA besproken of afgestemd. De opdrachtgever geeft aan dat dit wel is besproken in overleggen met de keten.

De IND geeft aan dat er een structuur is bedacht waarbij de opvanglocatie waar aanvragers verblijven, is gekoppeld aan de stap waar ze zich bevinden in de asielprocedure. Duidelijke, op schrift gestelde, afspraken hierover lijken echter te ontbreken. Tijdens het doorlopen van de procedure moeten aanvragers dus een paar keer verhuizen. Deze structuur werkte goed, maar door hoge voorraden, lange wachttijden en het gebrek aan opvangplekken is het nu niet altijd haalbaar om aanvragers door te plaatsen naar de juiste locatie. Nieuwe afspraken lijken hierover nog niet gemaakt of vastgelegd. Wel stellen COA en AenM dat de asielprocedures bij de IND een van de redenen zijn dat er vaker overplaatsingen zijn en dat asielzoekers soms 'onnodig' worden overgeplaatst.

DTenV en COA werken op alle niveaus samen: bestuurlijk, directie, management en uitvoering. De samenwerking op terugkeer ervaart DTenV soms als ingewikkeld, omdat de focus van het COA vooral ligt op opvang en bedden capaciteit. Dit zorgt dat er weinig ruimte is om over andere dingen te spreken zoals de terugkeertaak van DTenV en hier de samenwerking op door te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door een aparte locatie op te zetten voor de doelgroep Dublinners. Het is voor DTenV daarnaast lastiger om te werken op noodopvanglocaties, omdat hier vaak een geschikte gespreksruimte ontbreekt.

Alle partijen uit de kleine asielketen geven aan dat duidelijke ketenregie en sturing vanuit het ministerie ontbreken. Er zijn wel diverse overlegstructuren ingericht, maar er worden geen integrale plannen gemaakt of doorgevoerd in de kleine asielketen. Het gezamenlijke belang staat niet altijd centraal, doordat de uitvoeringsorganisaties, vooral COA en IND, een sterke interne focus hebben.

3.3.2 Samenwerkingspartners hebben waardering voor COA, zien veel regionale verschillen en vragen aandacht voor kwaliteit opvang, en voor evaluatie en doorontwikkeling van de samenwerking

Naast de 'kleine asielketen' werkt het COA op diverse vlakken samen met partners. Belangrijke samenwerkingspartners voor de taakuitvoering zijn Vluchtelingenwerk, het Rode Kruis, Nidos en gemeenten. Al deze partners geven in de gesprekken aan waardering te hebben voor het harde werken en de inzet van COA-medewerkers. Ook trekken zij vaak samen op richting het ministerie, zodat met een mond gepraat wordt.

In principe zijn duidelijke samenwerkingsafspraken op landelijk niveau gemaakt. Deze landelijke afspraken landen alleen niet altijd lokaal of regionaal. Ketenpartners merken veel regionale verschillen in hoe de samenwerking verloopt; dit is vaak persoonsafhankelijk. Per regiomanager of locatiemanager kan dit verschillen. Deze managers hebben veel vrijheid in de uitvoering van hun taken ervaren de samenwerkingspartners. Uniformiteit ontbreekt hierin. Ook kan er in turbulente periodes spanning op de samenwerking komen: wie moet wat precies doen?

Sommige ketenpartners hebben het idee dat COA moeilijk taken uit handen wil geven, omdat COA bang is om zijn (monopolie)positie kwijt te raken. Een voorbeeld hiervan is de ondersteuning door het Rode Kruis bij het beheren van noodopvanglocaties. In 2023 is door het COA samen met betrokken partijen een intentieverklaring tussen het Rode Kruis en het COA opgesteld. Hierin wordt de samenwerking met en de

aanwezigheid van het Rode Kruis in het opvanglandschap weergegeven.⁵⁸ De samenwerking verliep niet altijd even soepel. Het Rode Kruis wil hier graag op terugblikken en (nieuwe) strategische samenwerkingsafspraken maken, waarin ook ruimte is om dingen beter neer te zetten en juist van elkaar te leren. Het COA lijkt daar tot op heden geen ruimte voor te hebben.

De samenwerkingspartners uiten gedurende de onderzoeksperiode ook zorgen over dat de kwaliteit van de opvang door de ondergrens zakt. Vluchtelingenwerk spande in 2022 een kort geding aan tegen de Nederlandse Staat en het COA vanwege de ernstig verslechterde omstandigheden in de asielopvang naar aanleiding van de crisis in Ter Apel⁵⁹. De rechtbank gaf Vluchtelingenwerk grotendeels gelijk en benadrukte dat het COA verplicht is tot menswaardige opvang volgens de Europese regels. De rechtbank sprak uit dat hiertoe overal gezond eten, drinkwater en sanitair beschikbaar moet zijn en dat kwetsbare mensen niet meer in de noodopvang geplaatst mogen worden. Ook het Rode Kruis heeft meermaals zijn zorgen geuit over de kwaliteit van noodopvang en benadrukt dat de opvang dreigt te zakken 'onder de humane ondergrens'⁶⁰. Deze zorgen speelden ook nog aan het einde van de onderzoeksperiode en zelfs daarna.⁶¹

Omgekeerd geeft het COA aan dat samenwerkingspartners ook niet altijd hun afspraken nakomen. Zo blijkt uit een van de locatiebezoeken dat de samenwerking aldaar met een ketenpartner niet als prettig wordt ervaren, omdat gemaakte afspraken niet nagekomen worden. Dit betekent extra werk voor COA-medewerkers in de begeleiding. Het lukt deze locatiemanager niet om de urgentie van dit probleem aan te kaarten bij het hoofdkantoor. In de focusgroep wordt ook aangegeven dat het moeilijk is om aandacht te krijgen voor verbeteringen die niet gaan over capaciteit, zoals duurzame kwalitatieve opvang.

Gemeenten ervaren de samenwerking met COA wisselend, zie ook paragraaf 3.2.3. Over het algemeen zijn de geïnterviewde burgemeesters positief over het contact met COA. Zij geven wel aan dat het COA regelmatig vanuit verschillende organisatieonderdelen op de lijn komt, niet met een stem spreekt en dat het ontbreekt aan uniforme afspraken. Sommige gemeenten hebben duidelijke afspraken over welke doelgroepen zij wel of niet willen opvangen, waar andere gemeenten aangeven dat zij hier geen keuze in hebben.

⁵⁸ Bestuursverslag 2023.

⁵⁹ [Rechtbank Amsterdam](#)

⁶⁰ [Rode Kruis-directeur: "De onmenselijke situatie in de asielopvang is niet opgelost, maar verplaatst" - Rode Kruis Nederland](#)

⁶¹ [Artsen slaan alarm om 'onveilige leefomstandigheden' op Rotterdamse opvangboot](#)

4 Organisatie en bedrijfsvoering COA

4.1 Samenvatting

In dit hoofdstuk bespreken we onze bevindingen rond de organisatie en bedrijfsvoering van COA, aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

4. Hoe heeft de bedrijfsvoering zich de afgelopen jaren ontwikkeld en hoe was dat terug te zien in de financiën?
5. Kan COA, gegeven de middelen, zijn wettelijke taken naar behoren uitvoeren?

We doen dit aan de hand van de bevindingen uit de zelfevaluatie onder locatiemanagers (n=96), de zelfevaluatie hoofdkantoor (n=17), de focusgroep met locatiemanagers, interviews intern COA, interviews met de driehoek, stakeholders, en burgemeesters en wethouders van gemeenten, en aan de hand van bevindingen uit de deskresearch en de werkbezoeken aan een reguliere opvanglocatie en amv-locatie.

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- a. COA beschikt over bevoegen en betrokken medewerkers met een sterke mentaliteit van 'schouders eronder zetten'. Hiervoor is algemene waardering, maar de druk op medewerkers is hoog. Ook zijn ziekteverzuim en verloop relatief hoog.
- b. De sterke groei in de taakomvang van COA heeft logischerwijze een grote impact op de interne organisatie en bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering kan de groei soms nauwelijks bijbenen, bijvoorbeeld rond administratieve processen, ICT, financiën en control en het opleiden van personeel.
- c. De groei van de COA-organisatie heeft geleid tot een sterke groei van de span of control van managers, langere lijnen binnen de organisatie en lokaal uiteenlopende werkwijzen. Ook zijn verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk belegd en wordt de besluitvorming niet altijd als transparant ervaren. Beleidskeuzes vanuit bestuur en directie worden beperkt doorvertaald naar de werkvloer.
- d. De vraag is of de organisatiestructuur op zichzelf (nog) passend is bij de huidige omvang van de organisatie, en of deze voldoende schaalbaar is, passend bij een groei- en krimporganisatie die het COA beoogt te zijn. Een deel van de aandachtspunten die aanleiding waren voor de structuurwijziging in 2020 is aan het einde van de onderzoeksperiode (2024) nog steeds actueel. Onze inschatting is dat de aandachtspunten meer samenhangen met cultuuraspecten binnen COA, en minder met de organisatiestructuur.
- e. Sinds 2021 kenmerkt de uitvoering van de taken door het COA zich door een ad-hocbenadering, wat onder meer blijkt uit een focus op de korte termijn: zijn er voldoende opvangplekken? Hierdoor is er beperkte ruimte voor organisatieontwikkeling en het versterken van een lerende cultuur. COA anticipeert slechts in beperkte mate op toekomstige ontwikkelingen, waardoor veel gebeurtenissen reactief worden benaderd.
- f. De bekostigingssystematiek (P*Q) is in de basis niet veranderd. Afspraken over stabiele financiering (41.000 opvangplekken) hebben niet geleid tot passende budgettaire kaders op de langere termijn.

4.2 Sterke groei taakomvang COA heeft grote impact op interne organisatie en bedrijfsvoering

Zoals we in hoofdstuk 2 al lieten zien, is de primaire taak van het COA gedurende de onderzoeksperiode sterk gegroeid in omvang: het gemiddelde aantal opvangplekken is tussen 2019 en 2024 gegroeid van

ruim 27.000 naar bijna 72.000. De interne organisatie van COA is navenant meegegroeid, van 2.639 fte eind 2019 naar 7.450 fte eind 2024, met de sterkste groei van de organisatie vanaf 2022. Dit is bijna een verdrievoudiging van de organisatieomvang in zes jaar tijd. Deze enorme groei in de taakopdracht en omvang van de organisatie bracht diverse uitdagingen met zich mee voor de bedrijfsvoering en interne organisatie, wat niet ongebruikelijk is bij zeer snel groeiende organisaties.

4.2.1 *Personeel: voldoende mensen aangetrokken; medewerkers werken onder grote druk*

In alle interviews, zowel binnen als buiten COA, komt grote waardering naar voren voor de medewerkers van het COA die langdurig in een lastige en dynamische context het maximale doen voor de bewoners en voor het goed laten draaien van de opvanglocaties. Waardering is er voor de mentaliteit van 'schouder eronder zetten', de betrokkenheid van medewerkers bij hun dagelijks werk en voor hun flexibiliteit.

Het is in het algemeen goed gelukt om voldoende mensen aan te trekken om de diverse taken van het COA uit te voeren, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, hoewel amv-functies en specialistische functies soms moeilijker te vervullen zijn. Door nieuwe typen opvanglocaties, zoals hotels en schepen, is ook nieuwe expertise nodig binnen het COA. COA ervaart dat nieuwe medewerkers vanuit een bepaalde maatschappelijke betrokkenheid graag bij de organisatie willen werken. Uit de interviews binnen COA komt naar voren dat het belangrijk is om op dat punt de juiste verwachtingen bij nieuwe medewerkers te scheppen. Zoals een geïnterviewde het verwoordde: "COA is geen belangenbehartiger van asielzoekers, maar een uitvoeringsorganisatie."

Om de instroom van nieuwe medewerkers te bevorderen is gedurende de onderzoeksperiode ingezet op uitbreiding van de interne recruitmentfunctie binnen het COA, waar deze voordien vooral extern was belegd. COA zette daarbij in op de werving van zelfstartende, ondernemende medewerkers die snel aan de slag kunnen. Doordat het COA veel nieuwe mensen nodig had, was er niet altijd ruimte om streng te selecteren. COA heeft daarom sterker ingezet op (interne) training en opleiding van nieuwe medewerkers. Desalniettemin leidden de sterke groei van de organisatie en het verloop van medewerkers tot kennisverwatering en uiteenlopende werkwijzen. Eén op de twee medewerkers van het COA werkt er korter dan twee jaar, en iemand die twee maanden in dienst is, moet soms al een nieuwe collega inwerken. Dit werkt beginnersfouten in de hand, waardoor herstelwerk nodig is.

De politiek-maatschappelijke context waarin het COA opereert heeft ook direct impact op COA-medewerkers. Medewerkers hebben vaker, zowel binnen als buiten hun werk, last van de maatschappelijke polarisatie rond asielzoekers en van de weerstand die er in sommige gemeenten is tegen (de komst van) een opvanglocatie. Het bestuursverslag over 2022 meldt bijvoorbeeld dat medewerkers in de privésfeer worden aangesproken op de situatie waarin COA zich bevond, of via social media onheus worden bejegend. Dit is mede de oorzaak van een hoog ziekteverzuim onder medewerkers. Dit schommelt tussen de 7,90% en 9,00% in de onderzoeksperiode.⁶² Het aandeel verzuim op psychische gronden is hierin relatief hoog. Een andere oorzaak van het hoge ziekteverzuim is de langdurig hoge werkdruk. Het COA ziet daarbij een relatief hoog verzuim en verloop bij nieuwe, jonge medewerkers.

Uit interviews met COA-medewerkers komt verder naar voren dat een toenemend aantal bewoners van opvanglocaties onbegrepen gedrag vertoont, mede als gevolg van de lange verblijftijd in de opvang. Dit geeft soms overlast voor medebewoners, medewerkers en omgeving, en kan tot onveilige situaties leiden. Hoewel het een kleine minderheid van de bewoners betreft, legt het druk op COA-medewerkers. De mogelijkheden tot een passende interventie, zoals uitplaatsing naar passende instellingen, zijn beperkt, wat soms leidt tot handelingsverlegenheid bij medewerkers. Gedurende de onderzoeksperiode heeft het

⁶² Financiële verantwoording 2019-2024 van het COA.

COA verschillende acties ingezet om de veiligheid van medewerkers te borgen en het ziekteverzuim terug te dringen.

4.2.2 *Financiën, administratieve processen en control kunnen groei organisatie nauwelijks bijbenen*

Ook op andere gebieden heeft de groei van de taakomvang impact op de interne organisatie. Zo heeft COA in de onderzoeksperiode te maken met onrechtmatigheden die vanaf 2022 boven de geldende normen uitkomen. Dit speelt vooral rond (Europese) aanbestedingen, bijvoorbeeld doordat (raam)contracten eerder uitgenut zijn dan gepland en niet tijdig zijn heraanbesteed, of doordat sprake was van spoed. De snelheid in handelen en de focus op voldoende opvangcapaciteit kregen (soms bewust) hogere prioriteit dan rechtmatigheid, wat achteraf hersteld of (juridisch) verantwoord moest worden.

Verder zien we dat op het gebied van ICT het applicatielandschap en de informatievoorziening niet op alle fronten tijdig zijn mee-ontwikkeld met de groei van de organisatie en dat dit in de bedrijfsvoering een van de grootste uitdagingen was. Zo maken de bestuursverslagen over 2021 en latere jaren melding van projecten die gericht zijn op het op orde brengen van de informatiehuishouding. De implementatie van nieuwe applicaties, onder andere voor financiën en personeel (ERP), leverde aanloopp problemen op.

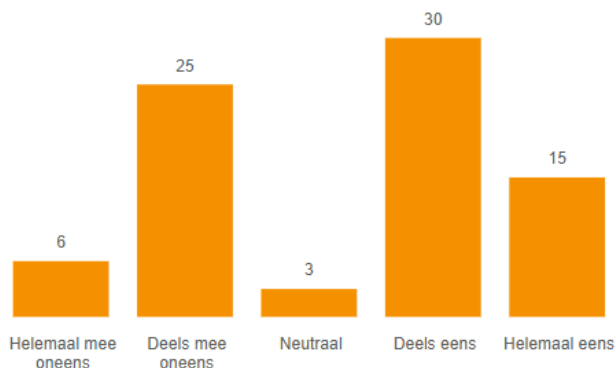
4.2.3 *Organisatiestructuur en -ontwikkeling: grotere span of control en langere lijnen binnen de organisatie*

Door de groei van de taakomvang en de organisatie is de *span of control* van managers sterk toegenomen. Dit speelt in het bijzonder bij regiomanagers, die elk een aanzienlijk groter aantal opvanglocaties onder hun hoede hebben gekregen gedurende de onderzoeksperiode. Het aantal opvanglocaties steeg tussen eind 2019 en eind 2024 van 61 (allemaal reguliere opvanglocaties) naar 298 (waarvan 200 noodopvanglocaties). Afgezien van de organisatieverandering in 2020, waarbij een driehoofdige directie werd ingesteld en van een unitstructuur werd afgestapt, zijn er geen grote wijzigingen in de COA-structuur geweest. Wel zijn er andere maatregelen genomen om de span of control beheersbaar te houden. Zo zijn er adjunctregiomanagers en adjunctlocatiemanagers gekomen. Sommige locatiemanagers ervaren hierdoor meer afstand tot de rest van de organisatie. Zij voelen zich niet altijd gehoord door directie en bestuur, en de precieze rol en positie van de adjunctregiomanager zijn niet altijd duidelijk. De lijnen zijn langer geworden, zo geven de locatiemanagers aan, en de interne communicatie is niet altijd effectief. De keuze voor de toevoeging van 'adjuncten' lijkt gemaakt doordat dit snel te realiseren is binnen de bestaande organisatiestructuur.

De snelle groei van de organisatie brengt ook met zich mee dat de eerdere 'informele' lijnen en relatief platte structuur binnen de organisatie van het begin van de onderzoeksperiode niet meer toereikend en effectief zijn, terwijl de (formele) besluitvormingsprocessen, rollen en verantwoordelijkheden niet voor iedereen duidelijk zijn ingericht. Uit navolgende figuur komt een diffuus beeld naar voren over de verdeling van verantwoordelijkheden: een grote minderheid van de locatiemanagers vindt deze verdeling niet duidelijk, waar een (kleine) meerderheid deze wel duidelijk vindt.

Een ruime meerderheid van de locatiemanagers geeft in de zelfevaluatie verder aan dat besluitvorming (deels) niet efficiënt en transparant verloopt. Ook komt uit de gesprekken naar voren dat er beperkte uniformiteit is in de gevolgde werkwijzen, en dat afwijkingen van bestaande processen en afspraken worden getolereerd. "Een besluit is geen besluit", zo gaf een van de respondenten ter illustratie aan. En: "Dezelfde processen binnen het COA verlopen op iedere plek anders." Een geïnterviewde binnen COA verwoordt het als: "We hebben kaders, maar die kaders worden vaak vooral gebruikt als richtlijn." Regio's en locaties worden door sommigen als 'eilandjes' ervaren, waar regelmatig het wiel opnieuw wordt uitgevonden zonder dat van elkaar of van eerdere ervaringen wordt geleerd.

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen het COA is duidelijk



Figuur 17. Respons op de stelling 'De verdeling van verantwoordelijkheden binnen het COA is duidelijk' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=79)

De 'hands on-mentaliteit' van medewerkers, die juist zo wordt gewaardeerd, draagt in zekere zin bij aan minder uniformiteit tussen locaties. Het COA is geen organisatie waarin alles gestandaardiseerd kan en moet zijn: iedere groep bewoners, ieder gebouw en iedere gemeente is tot op zekere hoogte weer anders. Toch komt in deze evaluatie wel een duidelijke behoefte naar voren, binnen en buiten COA, aan meer standaardisatie van en uniformiteit in processen en uitvoering, zeker waar het reguliere opvanglocaties betreft. Met het oog op operationele efficiëntie, maar ook om wendbaar te blijven bij krimp of groei.

De vraag is of de structuur op zichzelf (nog) passend is bij de huidige omvang van de organisatie, en of deze voldoende schaalbaar is, passend bij een groei- en krimporganisatie die het COA beoogt te zijn. Zo lijkt er een disbalans te zijn tussen de directies Vakontwikkeling en -ondersteuning en Opvang en Begeleiding. De directie V&O is verantwoordelijk voor de kaderstelling en de vakontwikkeling voor het primaire proces van opvang en begeleiding van bewoners (door O&B), onder andere via ingerichte vakgroepen. V&O vertaalt daarbij interne en externe ontwikkelingen naar uitvoeringsbeleid. Deze in 2020 gemaakte keuze werkt in de praktijk deels anders uit, mede door de sterke groei van de directie O&B. V&O heeft in de praktijk eerder een adviserende rol ten aanzien van het primaire proces: de directie V&O schept richtinggevend kaders, maar deze zijn in de praktijk niet bindend, zo bleek uit een eerdere tussenevaluatie van de reorganisatie. De samenwerking tussen beide directies in de ondersteuning en uitvoering van het primaire proces lijkt inmiddels verbeterd te zijn.

Een andere observatie met betrekking tot de organisatiestructuur is dat de afdeling Vastgoed en Facilitair (V&F, onderdeel van de directie Bedrijfsvoering) centraal georganiseerd is, waar O&B juist sterk regionaal en lokaal georganiseerd is. V&F is verantwoordelijk voor het verwerven, ontwikkelen en beheren van de vastgoedportefeuille, wat ook een primair proces is, gezien de wettelijke taak van COA. Deze verschillende wijzen van opereren kunnen een verklaring zijn voor de lange(re) lijnen en diffuse wijze van besluitvorming die soms ervaren worden binnen COA.

De aanleiding voor de structuurverandering binnen COA in 2020 zat erin dat de vorige structuur niet optimaal aansloot bij de ingezette koers. In het kader van het programma 'Veranderend Speelveld' werd gesteld dat de voornaamste punten "liggen op het gebied van een onduidelijk en niet verankerd besluitvormingsproces. Besluitvorming is daardoor niet synchroon, de PDCA-cyclus ontbreekt veelal, er is weinig tot geen sprake van prioritering en geen uniformiteit in de uitvoering. Daarnaast is er een gebrek aan sturing op begeleiding. Tevens is er op meerdere niveaus onduidelijkheid over rollen, taken en

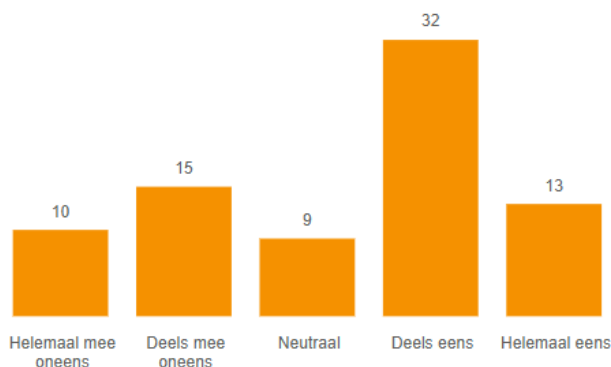
verantwoordelijkheden. Dit werkt door in het ontbreken van helder (proces)eigenaarschap en gebrek aan rolvastheid.” We constateren dat een aantal van deze punten, die aanleiding waren voor de structuurwijziging in 2020, nog steeds actueel zijn. In het bijzonder doelen we op de diffuse besluitvormingsprocessen en verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, het ontbreken van een sluitende PDCA-cyclus en de beperkte uniformiteit in de uitvoering. De huidige organisatiestructuur heeft niet geleid tot een duurzame mitigatie van deze aandachtspunten.

Bovenstaande constatering leidt tot de vraag of de per 2020 geïntroduceerde organisatiestructuur dan niet passend is om de punten te mitigeren die aanleiding waren voor de structuurwijziging. Of dat deze punten niet (alleen) met wijzigingen in de organisatiestructuur verbeterd kunnen worden. Onze inschatting als onderzoekers is dat de aandachtspunten meer samenhangen met cultuuraspecten binnen COA, en minder met de organisatiestructuur. Daarbij vinden we het belangrijk om te benoemen dat de snelle groei van de organisatie niet heeft bijgedragen aan het mitigeren van genoemde aandachtspunten en dat de organisatiestructuur in ‘een rustiger context’ misschien beter ingevuld en werkend zou zijn geweest.

4.2.4 Interne sturing: beleidskeuzes beperkt doorvertaald naar de werkvloer

In het onderzoek kwamen de interne sturing en governance binnen het COA regelmatig aan de orde. Uit de zelfevaluatie komt bijvoorbeeld een gemengd beeld naar voren ten aanzien van de communicatie over prioriteiten en beleidskeuzes door de COA-leiding (bestuur en directie). Uit onderstaande figuur blijkt dat een meerderheid van de locatiemanagers het (deels) eens is met de stelling dat de leiding van het COA hier helder over communiceert. Dezelfde vraag is ook gesteld in de zelfevaluatie onder medewerkers van het hoofdkantoor van het COA. Daarin was een ruime meerderheid het juist (deels) oneens met deze stelling (n=16).

De leiding van COA communiceert helder over prioriteiten en beleidskeuzes

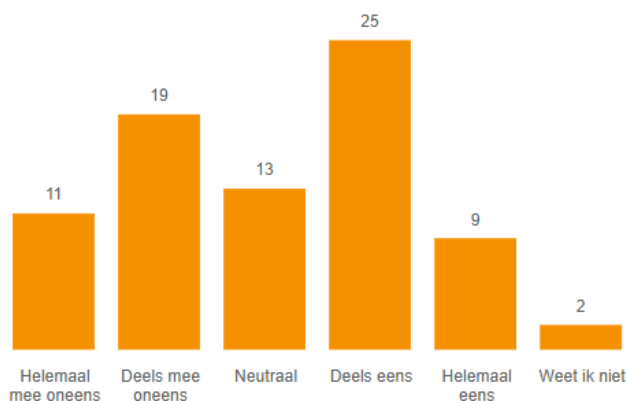


Figuur 18. Respons op de stelling ‘De leiding van COA communiceert helder over prioriteiten en beleidskeuzes’ (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=79)

In de zelfevaluatie uiten de locatiemanagers zich verder verdeeld over de stelling of de directie duidelijke richting geeft aan het werk (zie navolgende figuur). In de gevoerde gesprekken wordt regelmatig uiting gegeven aan een ervaren gebrek aan sturing en duidelijkheid binnen het COA. Geïnterviewden geven aan dat de focus veelal ligt op het realiseren van voldoende capaciteit, en dat andere prioriteiten, zoals bijvoorbeeld benoemd in de Meerjarenstrategie, daardoor ondergesneeuwd raken. Locatiemanagers geven aan dat richtinggevende documenten als de Meerjarenstrategie als zeer breed en omvangrijk worden ervaren, waar de behoefte eerder is aan een duidelijke stip op de horizon voor de organisatie.

Een laatste knelpunt binnen de snel groeiende organisatie lijkt de concrete vertaling van beleidskeuzes en prioriteiten naar de werkvloer te zijn. Uit de focusgroep komt naar voren dat beleidskeuzes niet altijd goed worden ingeregeld in processen, waardoor locaties soms zelf het wiel moeten uitvinden. De locaties worden zo onvoldoende gefaciliteerd in de doorvertaling van gemaakte beleidskeuzes.

De directie geeft duidelijke richting aan het werk



Figuur 19. Respons op de stelling 'De directie geeft duidelijke richting aan het werk' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=79)

4.3 Sinds 2021 kenmerkt de taakuitvoering door COA zich door een ad-hocwerkwijze

Zoals we eerder zagen, is de benodigde opvangcapaciteit binnen het COA vanaf 2021 (post-covid) gaan stijgen, met een versnelling van de groei vanaf 2022. Het was (en is) een zeer grote uitdaging voor het COA het aantal asielzoekers (en de statushouders die nog geen woonruimte toegewezen hebben gekregen) opvang te bieden. Vanaf medio 2021 is het COA in een 'crisisstand' terechtgekomen, waarin een deel van de organisatie nog steeds verkeert, zo geven geïnterviewden aan. De mate waarin er daadwerkelijk crisis was (en is) en hoe deze wordt beleefd, verschilt. Velen constateren ook het nadeel dat het COA als organisatie 'crisisgedrag' vertoont en van daaruit handelt.

De ad-hoctaakuitvoering die hiermee gepaard gaat, uit zich op verschillende manieren binnen COA:

- a. COA is sterk gericht op de korte termijn: zijn er voldoende opvangplekken? Dat wordt binnen de hele organisatie gevoeld. Van de Raad van Bestuur en directie, die op vele (politiek-bestuurlijke) borden tegelijk moeten schaken, tot aan de locatiemanager die dagelijks een telefoontje krijgt of er nog bedden beschikbaar zijn. Er is binnen het COA beperkt ruimte om langer en planmatiger vooruit te kijken, de organisatie structureel door te ontwikkelen, en de opvangmodaliteiten goed te laten aansluiten op ontwikkelingen in de markt. De eerder genoemde Meerjarenstrategie van COA leidt daardoor beperkt tot veranderingen in de uitvoeringspraktijk. Pas relatief recent, vanaf 2025, lijkt meer ruimte te ontstaan om vooruit te kijken. Geïnterviewden die al langer bij COA werkzaam zijn, geven aan dat de focus op voldoende opvangplekken niet altijd zo geweest is. Medewerkers die na 2021 bij het COA zijn gekomen zijn echter niet anders gewend. Het risico is dat het genormaliseerd wordt.
- b. Ook op operationeel gebied lijkt het COA beperkt te anticiperen op komende ontwikkelingen. Veel 'overkomt' de organisatie. Zo horen we uit interviews terug met onder andere burgemeesters van gemeenten met een opvanglocatie dat soms ruim vooraf bekend is dat een (nood)opvanglocatie conform afspraak afloopt, maar COA laat in actie komt om alternatieven te organiseren. Gemeenten worden dan soms voor het blok gezet om de bestuursafspraken over de locatie te verlengen.

-
- c. Hoewel het COA bedoeld is een groei-/krimporganisatie te zijn, mee-ademend met de capaciteitsopgave, ligt de nadruk in de afgelopen jaren op groei. De laatste periode van krimp dateert van voor de onderzoeksperiode. COA bereidde zich begin 2021 wel voor op afschalen, maar door de stijgende instroom (post-covid) is het nooit zover gekomen. Nieuwe medewerkers hebben geen periode van krimp meegemaakt. De organisatie lijkt, door de jarenlange groei, geen focus te hebben op een eventuele toekomstige krimp van de organisatie, hoewel het aandeel flexibele contracten (COA-personeel voor bepaalde tijd plus externen en uitzendkrachten) wel is toegenomen. In 2021 was dit 38,9% van het personeel, in 2024 50,9%. Dit stijgende (relatieve) aandeel komt vooral door meer personeel met een bepaalde-tijdscontract. Het absolute aantal externen en uitzendkrachten is ongeveer gelijk gebleven.
 - d. Doordat er vaak snel gehandeld moet worden, is er niet altijd tijd om zaken goed te regelen, wat herstelwerk (en inzet) achteraf nodig maakt. Dit houdt een gevoel van crisis in stand.
 - e. In de PDCA-cyclus⁶³ ligt de nadruk sterk op 'Do', en blijven de andere aspecten van de cyclus onderbelicht, zo blijkt uit de focusgroep onder locatiemanagers. Plannen die worden gemaakt en doelen die worden gesteld worden beperkt gemonitord en geëvalueerd. Locatiemanagers benoemen bijvoorbeeld dat nauwelijks wordt teruggeblikt op de opgestelde jaarplannen (volgens de A3-methodiek), terwijl veel afgesproken acties niet zijn uitgevoerd.
 - f. Hiermee samenhangend komt uit interviews met COA-medewerkers naar voren dat het COA, door de focus op de operatie, maar beperkt een lerende organisatie is. De zelfevaluatie bevestigt dit beeld. Het 'leren' zit meer in personen dan ingebakken in de organisatie. Een voorbeeld dat genoemd wordt, is dat de opvang door het COA in de afgelopen decennia in de kern niet is veranderd, hoewel er andere opvangmodaliteiten denkbaar zijn die meer gericht zijn op zelfredzaamheid van de bewoners.

In 2022 is een tijdelijke programmadirectie binnen het COA ingericht, specifiek gericht op het realiseren van de capaciteitsopgave. Doel hiervan was om te zorgen dat niet de hele organisatie in een crisisstand terechtkwam. In het begin werkte dat goed. Ook voor de opdrachtgever was het effectief om langs korte lijnen inhoudelijk te kunnen schakelen met COA. Later in de tijd werd de programmadirectie een semipermanent onderdeel van de organisatie, en ontstonden knelpunten met de staande organisatie. Op de punten van doelmatigheid en rechtmatigheid, die we eerder aanstipten, speelden bijvoorbeeld soms tegengestelde belangen. In 2024 is de programmadirectie als zodanig stopgezet en ingebed in de staande organisatie.

4.4 Stabiele financiering COA niet gerealiseerd, ondanks bestuurlijke afspraken

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 is voor de bekostiging van het COA gedurende de onderzoeksperiode in de basis sprake van een P*Q-model op basis van een gemiddelde bezetting (per opvangmodaliteit). Gedurende de hele onderzoeksperiode pleit het COA, onder andere blijkend uit de jaarlijkse bestuursverslagen voor een stabiel en toekomstbestendig opvangsysteem, om rust, stabiliteit en kwaliteit in het opvangsysteem te borgen. Daarbij hoort een meerjarig stabiel financieringsarrangement voor COA. Deze behoefte wordt breder binnen de driehoek gedragen. In driehoeksverband zijn hierover gesprekken gevoerd die erin hebben geresulteerd dat het kabinet in de voorjaarsnota 2023 heeft vastgelegd dat er een andere bekostigingssystematiek komt met een vaste basis van 41.000 plekken: *“Om schommelingen in de opvangcapaciteit te verminderen en opvang doelmatiger te organiseren, zal de vaste capaciteit bij het COA stapsgewijs uitgebreid worden naar 41.000 plekken. Dit voorstel wordt verder uitgewerkt door JenV, in afstemming met Financiën en BHOS.”*⁶⁴

⁶³ PDCA staat voor Plan, Do, Check, Act.

⁶⁴ [Voorjaarsnota 2023 | Begroting | Rijksoverheid.nl](#) (pagina 74)

Deze nieuwe bekostigingsafspraken zijn op dat moment een trendbreuk met de eerdere systematiek, doordat het COA gefinancierd wordt aan de hand van een kostprijs voor een basiscapaciteit van 41.000 plekken, aangevuld met een P*Q-systematiek voor de 'pluscapaciteit', die nodig is bij een hogere bezetting. Deze afspraken moeten het COA helpen bij het maken van meerjarige afspraken, bijvoorbeeld met gemeenten en andere samenwerkingspartners, en verkleinen de noodzaak om voortdurend locaties te openen en sluiten bij mutaties in de (geraamde) bezetting. Het aantal van 41.000 is mede gebaseerd op een businesscase die binnen de driehoek is opgesteld, waarbij tien jaar terug en twee jaar vooruit is gekeken. Het aantal van 41.000 plekken vaste opvangcapaciteit kwam daaruit als het meest realistisch naar voren, hoewel de businesscase ook bij lagere (28.900) en hogere aantallen (55.100) al 'rendabel' bleek. Dit komt doordat bij een vaste basiscapaciteit minder snel dure noodopvang gerealiseerd hoeft te worden, en minder vaak op- en afgeschaald hoeft te worden (met de kosten van dien).

In het voorjaar van 2024 treedt echter een nieuw kabinet aan. In het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet-Schoof is een verlaging van het asielbudget vastgelegd met een bedrag oplopend naar structureel 1 miljard euro, gekoppeld aan een pakket van asielmaatregelen. Dit betekent dat er op dat moment niet meer voldoende budget beschikbaar is om de basiscapaciteit van 41.000 plekken structureel te exploiteren. De verlaging van de beschikbare middelen heeft zelfs geleid tot een tijdelijke verplichtingenstop voor het COA, waardoor voor nieuwe verplichtingen formeel goedkeuring van de opdrachtgever verkregen moest worden. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer vonden dit een onwenselijke situatie.

De bestuurlijke driehoek blijft zich committeren aan de afspraak voor de basiscapaciteit en aan de benodigde middelen daarvoor. Op 11 juli 2025, formeel buiten scope van deze evaluatie, sturen de verantwoordelijke bewindspersonen een brief naar de Tweede Kamer waarin onder andere is opgenomen: *"Bij Voorjaarsnota 2025 zijn de beschikbare middelen voor de opvang van asielzoekers voor 2025 en 2026 bijgesteld op basis van de MPP. Voor latere jaren zijn thans beperkt middelen beschikbaar voor het COA. Om binnen de huidige budgettaire kaders meerjarig 70.000 plekken vast te leggen en dure noodopvang te kunnen afschalen, conform de motie Boomsma, vindt dit plaats onder de voorwaarde dat deze plekken contractueel opzegbaar zijn. Hierdoor blijft het financieel risico beperkt. Als de instroom daalt, kunnen de contracten immers worden opgezegd. Daarnaast worden de mogelijkheden verkend om deze plekken om te zetten naar huisvesting (omklapbaar)."*⁶⁵

Met deze toezegging is echter op dat moment, de afspraken over het onder voorwaarden meerjarig vastleggen van locaties ten spijt, nog geen sprake van stabiele, meerjarige financiering van het COA. De beschikbare middelen voor 2027 en latere jaren zijn aanzienlijk lager dan wat benodigd is voor de realisatie van de basiscapaciteit van 41.000 plekken, laat staan voor de realisatie van 70.000. De onzekerheid rondom de stabiele, meerjarige financiering blijft daarmee grotendeels in stand.

⁶⁵ [Kamerbrief maatregelen huisvesting statushouders](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

5 Sturing en governance in de driehoek

5.1 Samenvatting

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

6. In hoeverre is de inrichting van de governance (sturingsdriehoek, uitvoerend bestuur) doelmatig en doeltreffend?
7. Op welke manier worden de afspraken vanuit het sturingsmodel uitgevoerd?
8. Dient de relatie met verschillende opdrachtgevers (AenM en SZW) op een andere manier te worden ingericht? Zo ja, hoe?
9. Is de zbo-status van COA het juiste middel voor de beleidsdoelstelling?
10. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie/doorlichting opgevolgd ten aanzien van sturing en governance?

We doen dit voornamelijk aan de hand van interviews intern COA, interviews met de driehoek en andere stakeholders, en aan de hand van bevindingen uit de deskresearch.

De belangrijkste conclusies ten aanzien van de sturing en governance in de driehoek in de onderzoeksperiode luiden als volgt:

- a. De sturingsdriehoek waarin het COA acteert, is vormgegeven conform het sturingsmodel JenV inclusief de uitgangspunten die daarin gelden (gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid, vertrouwen en verbinding, transparantie en rolvastheid). Er is sprake van intensief contact binnen de sturingsdriehoek en de samenwerking in de driehoek wordt veelal als positief ervaren. Er wordt samengewerkt op de maatschappelijke opgave vanuit een gedeeld belang.
- b. De betrokken partijen ervaren groei in het functioneren van de driehoek. Zo is er sprake van meer onderling vertrouwen en een toenemende rolvastheid binnen de driehoek. Wel staat het uitgangspunt van gelijkwaardigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer onder druk vanwege de continu aanwezige politieke druk.
- c. De gezamenlijke afspraken over een stabiele basiscapaciteit en -financiering van 41.000 plekken en de afspraken om tot 70.000 plekken verplichtingen aan te gaan onder voorwaarde van opzegbaarheid en omklapbaarheid⁶⁶, zijn belangrijke resultaten van de samenwerking in en rondom de sturingsdriehoek. Dit helpt om naast actuele uitdagingen ook te werken aan 'de lange lijnen'. Ondanks dat wordt in de onderlinge dynamiek in de driehoek nog wel veel onrust en 'crisisgedrag' ervaren als gevolg van een focus op de korte termijn en op een beperkt aantal KPI's (bezettingsgraad en voldoende opvangcapaciteit).
- d. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer staat het meest onder spanning. De noodzaak tot 'bijspringen' in crisistijd door de opdrachtgever wordt verschillend beleefd en staat op gespannen voet met de gevraagde rolvastheid.
- e. De eigenaar is door sommigen als 'onzichtbaar' ervaren. De dynamische context en complexe opgave vraagt meer van de eigenaar dan bij sommige andere uitvoeringsorganisaties. Het formuleren van de 'hulpvraag' (door de opdrachtgever en/of het COA) is nog niet zo eenvoudig, maar is breder dan het zoeken van financiële oplossingen en gericht op het bijdragen aan meer rust en stabiliteit (voor zover mogelijk binnen de huidige context).

⁶⁶ De laatste afspraken zijn gemaakt in 2025, dus na de onderzoeksperiode (2019-2024).

-
- f. Hoewel het onderdeel is van de opdrachten aan de individuele organisaties, lukt het niet zo goed om invulling te geven aan ketensturing en ketenregie in de kleine asielketen (primair: IND, COA en DTenV). Dat is niet effectief, omdat de afhankelijkheden tussen de betrokken organisaties in hun taakuitvoering groot zijn.
 - g. SZW doet als kleinere opdrachtgever niet volwaardig mee in de driehoek. Dit komt enerzijds door de eenzijdige focus op de 'kwantitatieve opgave' van het COA in de onderzoeksperiode; anderzijds is het werken met meerdere opdrachtgevers sowieso een aandachtspunt in het sturingsmodel JenV. Ten aanzien van het COA is niet gekozen voor het model van een coördinerend opdrachtgever, een opdrachtgeversraad, of iets dergelijks⁶⁷, maar opereren de opdrachtgevers vooral bilateraal samen met COA.
 - h. In de praktijk wordt weinig tot geen verschil ervaren tussen COA als 'zbo' (zoals nu) of het zijn van een 'agentschap'. Het formele verschil zit in de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor de taakorganisatie, maar dit leidt naar verwachting niet tot betere sturingsmogelijkheden op het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Wel geeft de zbo-status iets meer ruimte aan het COA om zich uit te spreken.

5.2 De sturingsdriehoek is ingericht conform het sturingsmodel JenV

De sturingsdriehoek met daarin de rollen van DGM (tevens SG AenM) als opdrachtgever, COA als opdrachtnemer en de pSG JenV als eigenaar is in paragraaf 2.2.2 van deze rapportage geïntroduceerd. De inrichting van de sturingsdriehoek is in overeenstemming met het sturingsmodel JenV. COA werkt in opdracht van DGM die daarvoor de opdracht formuleert, budgethouder is en stuurt op de uitvoering, voortgang en prestaties van het COA. De eigenaar draagt verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het COA en het toezicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het algemeen functioneren. Voor de continuïteit van het COA is het van belang dat de opgedragen taken ook haalbaar zijn en passend zijn binnen het beschikbare budget.

De sturingsdriehoek geeft structuur aan de processen en overleggen tussen betrokken partijen.⁶⁸ De overlegstructuur bestaat uit de volgende overleggen: bestuurlijk overleg, eigenaarsoverleg, opdrachtgeversoverleg, driehoeksoverleg, en jaarlijks strategisch overleg en het accountteam. De Plannings- en Begrotingscyclus (P&B-cyclus) verloopt als volgt: vóór 1 juni van het lopende jaar stuurt de eigenaar mede namens de opdrachtgever de jaarplanaanschrijving met daarin de beleids- en bedrijfsvoeringskaders voor het komende begrotingsjaar. COA reageert daarop vóór 1 september met een hoofdlijnennota en activiteitenplan. Deze wordt besproken tussen de eigenaar, opdrachtgever en het COA om overeenstemming te bereiken over de producten, de productkwaliteit, de aantallen en de (kost)prijzen. Vervolgens verstrekt de opdrachtgever het subsidiebesluit en de eigenaar een instemmingsbrief waarin de eigenaar goedkeuring geeft op het besluit tot vaststelling van de begroting. Dit is de basis voor de begroting die het COA in november eerst in concept en later definitief opstelt. Vóór het einde van het jaar wordt de begroting vastgesteld.

Kern van de begroting is het aantal opvangplekken (gedifferentieerd naar soort in de 'Productenklapper') vermenigvuldigd met de bijbehorende kostprijs. Het aantal opvangplekken komt voort uit de MPP. Gedurende het jaar wordt de actuele bezetting (op basis van in- en uitstroom) en het benodigde aantal opvangplekken (met verwachte effecten van het beleid) gemonitord via de 'COA *rolling forecast*'. De voortgang en prestaties worden door middel van maandrapportages gedeeld en besproken met de opdrachtgever. De driehoek wordt op basis van tertaalrapportages geïnformeerd.

⁶⁷ Handreiking meervoudig opdrachtgeverschap, Directie Eigenaarsadvisering, 2024.

⁶⁸ Bekostigingsafspraken Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Integraal Document) 2024, 1 december 2023.

De doelstellingen en afspraken in de driehoek volgen de wettelijke opdracht en taken van het COA. Vanaf 2021 is sprake van een forse groei in het aantal benodigde opvangplekken door een grotere instroom en knelpunten in de uitstroom. Dit leidde in 2022 tot het invoeren van de nationale crisisstructuur. Vanaf dat moment was er een doelstelling dominant: het realiseren van voldoende opvangplekken om te voorkomen dat er asielzoekers in het gras moesten slapen in Ter Apel. De opdrachtbrieven in de periode 2019-2024 zijn uitgebreid en volledig. In de praktijk krijgt de doelstelling van voldoende opvangplekken ('geen slapers in het gras') de volledige prioriteit. Daarmee is het realiseren van de kwalitatieve doelstellingen meer op de achtergrond geraakt en is de focus sterker komen te liggen op de korte termijn. Ook in de driehoek gaan de gesprekken in de onderzoeksperiode vooral hierover. De betrokken partijen in de driehoek onderkennen het belang van de andere doelstellingen, maar bevestigen de eenzijdige en kortetermijnfocus in de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

5.3 Samenwerking in de driehoek is versterkt; niet altijd sprake van gelijkwaardigheid in de relatie

In de interviews gedurende de onderzoeksperiode zijn de partijen eensgezind over het functioneren van de driehoek: de crisis in 2022 en de aanhoudende druk op het realiseren van de maatschappelijke opgave hebben de samenwerking tussen de partijen in de driehoek versterkt. Ook personele wisselingen hebben volgens betrokkenen een positieve invloed gehad. De partijen hebben vanuit gezamenlijkheid gezocht naar mogelijkheden voor en randvoorwaarden waaronder het COA de maatschappelijke opgave kan waarmaken. Ook in de wens en noodzaak om naast de korte termijn ook de lange termijn aandacht te geven hebben de partijen elkaar gevonden. Daarbij tekenen betrokken partijen aan dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de onderzoeksperiode geregeld kritisch is geweest. Er zijn diverse gesprekken geweest om knelpunten in de samenwerking op te lossen.

Er zijn goede dingen voortgekomen uit de gezamenlijke focus op de langere termijn. De afspraken over de basiscapaciteit van 41.000 opvangplekken met bijbehorende financiering en de later gemaakte afspraken over het onder voorwaarden aangaan van verplichtingen tot 70.000 opvangplekken zijn hier goede voorbeelden van. Deze meer op de lange termijn gerichte afspraken hebben er ook toe geleid dat het COA weer meer ruimte kreeg om zelfstandig afspraken over opvanglocaties te maken met gemeenten.

Wat minder goed gaat in de driehoek is het volgende. De spanning in de relatie tussen opdrachtgever en de opdrachtnemer komt met name voort uit een gevoel van gebrek aan gelijkwaardigheid. COA ervaart dat de politieke druk vaak een-op-een wordt doorgezet door de opdrachtgever naar het COA. De eigenaar is in de perceptie van betrokken partijen op momenten te weinig zichtbaar geweest om hier vanuit het belang van continuïteit en beheersbaarheid op in te grijpen. In een lerende bijeenkomst over dit onderwerp, in het kader van deze evaluatie, formuleerde de opdrachtgever de hulpvraag aan de eigenaar (en COA) om meer samen op te trekken en elkaar te helpen om zo goed mogelijk om te gaan met de politieke druk. Hierin samen optrekken helpt ook om niet te blijven hangen in 'crisisgedrag' en ook de meer 'lange lijnen' in het oog te houden, zonder de uitdagingen op de korte termijn te negeren. Overigens komt uit een oriëntatie van de Inspectie JenV op het (doorontwikkelde) sturingsmodel JenV ook de vraag naar voren of de inrichting van de sturingsdriehoek voldoende functioneert in crisistijd.⁶⁹ Duidelijk is in ieder geval dat er in crisistijd iets anders of meer nodig is dan bij andere uitvoeringsorganisaties die zich in rustiger vaarwater begeven.

Op momenten in de onderzoeksperiode is de vraag aan de orde geweest of het COA de opgave met betrekking tot het realiseren van voldoende opvangplekken nog aan zou kunnen. COA heeft op momenten

⁶⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid, Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie, 20 juni 2023.

aangegeven niet alle benodigde opvangplekken te kunnen realiseren. Dit heeft ertoe geleid dat de opdrachtgever (als stelsel eigenaar) ervoor heeft gekozen zelf een 'dealmakerteam' in te richten om hierin te helpen.⁷⁰ De opdrachtgever ziet dit als noodzakelijk op het moment dat er twijfels zijn of het COA de taak volledig zelf kan uitvoeren. Het COA voelt zich enerzijds geholpen; anderzijds leidt het soms tot vervelende situaties als de afspraken hierover niet helder zijn en de communicatie onderling niet goed verloopt. Een nadelig effect is ook dat het COA in zijn taakuitvoering mogelijk minder serieus wordt genomen door gemeenten en andere betrokken partijen. De opdrachtgever daarentegen verwacht eerder initiatief van het COA voor overleg met de opdrachtgever, bijvoorbeeld als een afbouw van bedden door aflopende overeenkomst in zicht is. Nu lijkt het erop dat een dergelijke situatie het COA soms 'overkomt'.

In de genoemde lerende bijeenkomst bleek dat de opdrachtgever zich ongemakkelijk voelt bij deze 'deels overgenomen taak'. De eigenaar was duidelijk: dit is niet rolvast; deze taakuitvoering hoort bij het COA en het is niet wenselijk dat dit op/door het departement plaatsvindt. Hier moeten andere oplossingen voor gevonden worden, zoals het laten uitvoeren van taken door gemeenten en andere organisaties. Zo lang dit nog wel het geval is moeten de afstemming en communicatie in ieder geval beter. De opdrachtgever denkt hier genuanceerder over en tekent hierbij aan dat AenM in een complexe positie zit tussen politiek en uitvoering in. Het opheffen van het dealmakerteam is volgens de opdrachtgever alleen mogelijk als er sluitende afspraken liggen over de rolvastheid binnen de driehoek in tijden van 'crisis'. Concreet moet AenM ervan op aan kunnen dat, ook in situaties van hoge druk op de opvang, COA kan 'leveren'.

5.4 Een effectieve sturingsdriehoek vraagt om meer rust en voorspelbaarheid en meer ketensturing

De sturingsdriehoek is volgens betrokkenen effectief als het doel wordt bereikt (en zichtbaar is) dat er meer stabiele locaties (met stabiele financiering) en dus minder noodopvanglocaties zijn, er minder verhuizingen van asielzoekers plaatsvinden en er sprake is van een lagere bezetting ten behoeve van de leefbaarheid en de veiligheid op de opvanglocaties. Om dit te bereiken is in de driehoek behoefte aan meer rust en voorspelbaarheid in de complexe context die nog wel even zal voortbestaan. Hieraan is en wordt gewerkt door het formuleren van de Meerjarenstrategie voor het COA, het uitwerken van scenario's, afspraken over een basiscapaciteit van 41.000 opvangplekken, stabiele financiering en dergelijke. De plannen zijn gemaakt en iedereen is het wel eens over de noodzaak hiervan, maar het lukt in de praktijk lang niet altijd om deze plannen te realiseren (deels door politieke context). Dan is de beoogde inzet op de langere lijnen niet zichtbaar in de praktijk.

Uit deze evaluatie blijkt dat er ook in de agendering en uitvoering van de overleggen tussen de partijen in de sturingsdriehoek meer rust kan worden ingebouwd. De overleggen zijn vaak gehaast en gaan (te) veel over 'de actualiteit van gisteren' en (te) weinig over de lange lijnen. Het 'goede gesprek' komt geregeld pas op gang aan het einde van de overleggen en afstemmingsmomenten. Deze waarneming hebben we zelf ook gedaan in de lerende bijeenkomst die we organiseerden met de driehoek. Het risico bestaat dat betrokkenen 'ieder huns weegs gaan' zonder dat het gestarte 'goede gesprek' ook tot de gewenste afspraken en/of actie leidt. Ook nieuwe deadlines die aan elkaar worden gevraagd, leiden soms tot crisisgedrag, met de bijbehorende haast en onrust. De indruk is dat een aanzienlijk deel van de onderwerpen terugkerend is en/of (veel) eerder kan worden voorbereid en besproken op bestuurlijk niveau. Dat helpt het COA om beter te anticiperen op knelpunten die zich over een aantal weken of maanden aandienen, zoals de afbouw van opvangplekken door aflopende overeenkomsten met gemeenten. Vervolgens kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer hier tijdig over afstemmen. De eigenaar kan de opdrachtgever meehelpen om beter om te gaan met en/of beter in te spelen op de politieke druk. Dit kan meer rust brengen in de relatie met het COA.

⁷⁰ Overigens houdt het dealmakersteam zich niet alleen bezig met opvangplekken voor het COA, maar ook met doorstroomlocaties voor statushouders en gecombineerde opvang met Oekraïense ontheemden.

Ten slotte schiet de effectiviteit van het sturingsmodel tekort, omdat ketensturing in de asielketen niet of nauwelijks wordt gefaciliteerd. De organisaties in de kleine asielketen hebben ieder hun eigen sturingsdriehoek, waarin aandacht wordt gevraagd voor de afhankelijkheden en samenwerking in de keten. Ook is er het Strategisch Overleg Migratie, maar in de praktijk komt er niet echt veel terecht van afstemming in de keten. We stellen vast dat de organisaties in de keten niet hetzelfde beeld hebben van de daadwerkelijke onderlinge afhankelijkheden (zoals het effect van een andere behandeling van nareizigers) en dat hierin meer geïnvesteerd zou moeten worden. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat de betrokken organisaties (zoals de IND) ook 'genoeg hebben aan hun eigen uitdagingen'. Het werkt niet goed om partijen (zo lijkt het) vooral individueel aan te spreken op de benodigde samenwerking in de keten. Het concreet bij elkaar brengen van deze organisaties en het maken van afspraken die ook worden nagekomen, vergt meer investering vanuit het ministerie van AenM. De taakuitvoering door het COA is het meest zichtbaar voor het grote publiek en heeft daarmee ook zichtbaar last van een niet goed functionerende keten.

5.5 SZW is geen volwaardig onderdeel van de driehoek

SZW doet als kleinere opdrachtgever niet volwaardig mee in de driehoek. Dit komt enerzijds door de eenzijdige focus op de 'kwantitatieve opgave' van het COA in de onderzoeksperiode; anderzijds is het werken met meerdere opdrachtgevers sowieso een aandachtspunt in het sturingsmodel JenV.

De spanning die SZW ervaart binnen het duale opdrachtgeverschap is dat binnen het COA de grootste prioriteit ligt op het bieden van onderdak, zeker tijdens een opvangcrisis (opdracht vanuit AenM). Alle aandacht gaat hiernaar toe vanuit bestuurders en management en hierdoor krijgen andere doelen zoals de Voorinburgering minder aandacht en sturing. Op sturing op de Voorinburgering zijn er uitdagingen; de doelen worden niet gehaald. Door de verhuizingen en de uitdagingen op het realiseren van (nood)opvanglocaties schieten begeleidingstaken er soms bij in.

De samenwerking tussen AenM en SZW wordt wel als constructief ervaren. Ze zoeken samen naar oplossingen. Ook hier is afstemming tussen AenM als opdrachtgever en COA als opdrachtnemer soms een issue.

5.6 Weinig verschil in doelbereik verwacht als COA geen zbo maar een agentschap zou zijn

De vraag of de zbo-status het juiste middel is voor (het bereiken van) de beleidsdoelstelling beantwoorden we vanuit documentenstudie en wat hierover in (verdiepende) interviews is gezegd. De argumenten om te kiezen voor een agentschap of een zbo zijn niet nieuw ten opzichte van voorgaande evaluatie van het COA. Bij een nieuwe start, zou een zbo-status minder logisch zijn dan een agentschap voor het COA, maar een overgang van een zbo naar een agentschap zou met name substantiële financiële nadelen met zich meebrengen⁷¹ en minder flexibiliteit (met betrekking tot personeel en huisvesting) in de uitvoering van de (wettelijke) taken en opdracht.

In de praktijk wordt weinig tot geen verschil ervaren tussen COA als 'zbo' (zoals nu) of het zijn van een 'agentschap'. Het formele verschil zit in de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor de taakorganisatie en daarvan afgeleid die van de opdrachtgever, maar de overstap naar een agentschapsstatus leidt naar verwachting op zichzelf niet tot betere sturingsmogelijkheden op het realiseren van de beleidsdoelstellingen. In de praktijk zijn de bewindspersoon en de opdrachtgever al zeer direct betrokken bij de taakuitvoering door COA, alsof het een agentschap betreft. Het sturingsmodel van

⁷¹ Zie ook bijlage 3 en de conclusies in 'Evaluatie COA', ABDTOPConsult, 2019.

JenV maakt ook geen duidelijk onderscheid tussen zbo's en agentschappen in de inrichting van de rollen binnen de sturingsdriehoek.

De zbo-status geeft COA wel iets meer ruimte om zich uit te spreken, wat COA gedurende de onderzoeksperiode ook meer is gaan doen. Dit heeft meermalen tot spanning geleid tussen COA en de opdrachtgever, op momenten dat communicatie-uitingen onderling niet goed op elkaar zijn afgestemd.

Idealiter zou je van een zbo verwachten dat het met de juiste randvoorwaarden ('tijd en geld') de taken zou moeten kunnen uitvoeren die de opdrachtgever van het zbo verwacht. Het COA heeft in de crisis die aan de orde was in de onderzoeksperiode moeten aangeven dat ze zelf het realiseren van voldoende opvang niet voor elkaar kregen, mede vanwege de lastige politiek-bestuurlijke context. De opdrachtgever zag zich genooddaakt om een deel van de taak over te nemen (met de inzet van het dealmakersteam). Dat past niet bij de zbo-status, maar naar onze mening had een status van agentschap hierin ook niet geholpen.

We bevestigen op dit onderwerp de conclusie die ABDTOPConsult eerder heeft getrokken: agentschapsvorming is voor COA niet de oplossing. Een overgang zou los van de geconstateerde nadelen ook veel 'gedoe' opleveren en energie kosten die COA zelf en de andere partijen in de driehoek dringend aan belangrijkere en urgentere onderwerpen zou moeten besteden. Het zou daarom wenselijk zijn dat deze discussie wordt beëindigd.

5.7 Deels opvolging gegeven aan aanbevelingen uit vorige zbo-evaluatie COA

Een van de (standaard) onderzoeksvragen in deze zbo-evaluatie is in hoeverre de aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd. De vorige evaluatie, uitgevoerd door ABDTOPConsult, dateert van mei 2019.⁷² In de onderstaande tabel geven we per aanbeveling aan in hoeverre deze opvolging heeft gekregen. Overall kunnen we concluderen dat gedeeltelijk opvolging is gegeven aan de eerdere aanbevelingen.

Aanbeveling 2019	Opvolging gedurende onderzoeksperiode
Is gewerkt aan verbetering van de werking van het driehoeksmodel, specifiek ten aanzien van rolinvulling en rolvastheid, informatievoorziening en gecoördineerd opdrachtgeverschap (opdrachtverlening vanuit SZW)?	Ja, hier is opvolging aan gegeven . Zie de bevindingen in dit hoofdstuk. Er wordt meer gezamenlijkheid en rolvastheid ervaren, ondanks de uitdagingen die er nog steeds zijn.
Is de energie gericht op de samenwerking in de asielketen en de sturing daarop?	Nee, dit is niet goed gelukt . De organisaties zijn primair gericht op hun eigen uitdagingen en de regie op de keten is beperkt.
Is definitief afgezien van agentschapsvorming?	Nee, dit is voor zover wij weten geen onderwerp geweest in de onderzoeksperiode. De voor- en tegenargumenten voor een overgang van een zbo naar een agentschap, zoals in de voorgaande evaluatie benoemd, zijn min of meer dezelfde. Onze conclusie nu is dat de voordelen van agentschapsvorming niet (duidelijk) opwegen tegen de nadelen. Dit komt overeen met hoe een groot deel van de respondenten ertegenaan kijkt. De opdrachtgever ziet wel mogelijke voordelen, waarmee overigens niet is gezegd dat de overgang nu gewenst is. Onze aanbeveling is deze discussie na deze evaluatie definitief te beslechten en daar geen energie meer aan verloren te laten gaan.
Is voldoende voorzien in een sterk inhoudelijke sparring- en adviesrol voor COA?	In de periode 2019-2024 was de Adviesraad van het COA actief . Eind 2024 is deze opgeheven (zie ook paragraaf 2.4.1). In het bestuursverslag 2024 staat dat de reflectie van buiten vanaf 2025 op andere wijze vorm wordt gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van themasessies met

⁷² <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-892906.pdf>

Aanbeveling 2019	Opvolging gedurende onderzoeksperiode
	experts. Dit valt buiten de onderzoeksperiode, dus we hebben niet kunnen vaststellen of deze andere vormen van reflectie voldoende zijn om te voorzien in een sterke (en onafhankelijke) sparring- en adviesrol voor COA. Dit is een punt van aandacht in de driehoek.
Zijn lessen die bij COA zijn opgedaan ook toegepast op andere zbo's en agentschappen?	Hier hebben we vanuit deze evaluatie geen zicht op .

Tabel 1. Overzicht opvolging aanbevelingen uit vorige zbo-evaluatie COA uit 2019

6 Beschouwing en conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

6.1 Samenvatting

Kernvraag van deze zbo-evaluatie is in hoeverre COA als zbo doeltreffend en doelmatig functioneert. In dit hoofdstuk geven we hierop een overkoepelende beschouwing op basis van de uitgevoerde evaluatie, waarbij we specifiek ingaan op twee onderzoeksvragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van COA:

11. In hoeverre heeft COA in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?
12. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie/doorlichting opgevolgd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid?

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- a. De taakuitvoering door COA lijkt in het algemeen doeltreffend. Gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode lukt het om alle asielzoekers onderdak te bieden, al zijn veelvuldige noodgrepen noodzakelijk en staat de kwaliteit van opvang onder druk, zeker op noodopvanglocaties. Er is veel waardering, ook vanuit andere partijen, voor wat COA voor elkaar krijgt in een zeer complexe en dynamische context, en een situatie van sterke groei.
- b. Binnen COA en de driehoek bestaat een sterke focus op doelen ten aanzien van opvangcapaciteit en bezettingsgraad. De monitoring op andere doelstellingen is beperkt, hoewel ook daarvoor prestatie-indicatoren zijn afgesproken.
- c. De gemiddelde kosten per opvangplek zijn in de onderzoeksperiode verdubbeld, vooral door de inzet van noodopvang. De kosten van noodopvang zijn ongeveer het dubbele van die van reguliere opvang. In vergelijking met reguliere opvang is noodopvang in het algemeen geen doelmatige manier van het realiseren van opvang. Door de onverwacht hoge instroom na de coronapandemie was inzet van noodopvang echter deels onontkoombaar. Anderzijds had een deel van de kostenstijgingen voorkomen kunnen worden als (eerder) sprake was geweest van stabiele, meerjarige financiering van het COA. Dan had (eerder) ingezet kunnen worden op een vaste, stabiele opvangcapaciteit.
- d. Door de sterke focus op het realiseren van voldoende opvangplekken heeft doelmatigheid vooral in de periode 2021-2023 weinig aandacht gekregen, zowel binnen COA als in de driehoek. Het ontbreekt bovendien aan gegevens op basis waarvan de werkelijke kostprijsontwikkeling per modaliteit en product goed gemonitord kan worden. Vanaf 2024 is er weer meer aandacht voor doelmatigheid: er wordt vaker 'nee' gezegd tegen aangeboden (dure) locaties, en voor sommige locaties zijn prijzen heronderhandeld.
- e. Gegeven de dynamische context waarin COA heeft geopereerd beoordelen wij de taakuitvoering als grotendeels doelmatig.

6.2 Taakuitvoering in het algemeen doeltreffend, maar sterke focus op capaciteit en bezettingsgraad

6.2.1 Taakuitvoering lijkt in het algemeen doeltreffend, ondanks de zeer complexe context en dynamiek

De doeltreffendheid van zbo's wordt bepaald door de mate en wijze waarop een zbo invulling heeft weten te geven aan de vooraf met de opdrachtgever overeengekomen doelen voor het zbo.⁷³ De taken van COA zijn, zoals we in hoofdstuk 2 benoemden, als volgt:

- a. Onderdak bieden aan asielzoekers.
- b. Hen begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten.
- c. Opvanglocaties verwerven en beheren.
- d. De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven.
- e. Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen.

De onderzoeksperiode 2019-2024 wordt gekenmerkt door sterke groei in alle opzichten. Het aantal asielzoekers steeg, waardoor het COA het aantal opvangplekken moest uitbreiden (van gemiddeld 31.416 in 2019 naar 72.746 in 2024), meer middelen hiervoor kreeg (van ruim 650 duizend naar ruim 3,5 miljard euro) en meer personeel in dienst nam (van 2.639 naar 7.450 fte). Tevens ging het COA werken met noodopvanglocaties, omdat het niet voldoende reguliere locaties beschikbaar had. Deze sterke groei heeft, zoals we zagen in hoofdstuk 4, een grote impact op de organisatie en bedrijfsvoering van COA. De bedrijfsvoering kan de groei soms nauwelijks bijbenen, bijvoorbeeld rond administratieve processen, ICT, financiën en control en het opleiden van personeel. Tevens heeft de groei van de COA-organisatie geleid tot een sterke groei van de span of control van managers, langere lijnen binnen de organisatie en lokaal uiteenlopende werkwijzen.

Ook interne en externe ontwikkelingen en politieke veranderingen hebben invloed gehad op COA. Zo beïnvloedden de coronacrisis en geopolitieke ontwikkelingen de instroom van het aantal asielzoekers, en heeft het negatieve maatschappelijke sentiment ten aanzien van asielzoekers de taakuitvoering bemoeilijkt. Tot slot is er sprake van grote afhankelijkheden, zowel in de kleine asielketen als in de samenwerking met gemeenten, die de taakuitvoering beïnvloeden. We zien dat in de kleine asielketen beperkt sprake is van gezamenlijkheid en (keten)regie. Richting gemeenten is de Spreidingswet een cruciaal instrument voor het verwerven en beheren van opvanglocaties. De Spreidingswet werkt echter niet optimaal door politieke onzekerheid hierover.

Eerder zagen we in hoofdstuk 3 dat de taakuitvoering door COA in het algemeen doeltreffend lijkt. Er is veel waardering, ook vanuit andere partijen, voor wat COA voor elkaar krijgt in deze zeer complexe en dynamische context, met een grote afhankelijkheid van derden en een enorme groei van de organisatie. Als onderzoekers benadrukken we dat deze prestatie van COA niets anders dan respect verdient. Gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode lukt het om alle asielzoekers onderdak te bieden en van noodzakelijke middelen te voorzien, al zijn veelvuldige noodgrepen noodzakelijk en staat de kwaliteit van opvang onder druk, zeker op noodopvanglocaties. Samenwerkingspartners als Vluchtelingenwerk en Rode Kruis hebben hier regelmatig aandacht voor gevraagd.

De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven lukt COA in het algemeen goed. Wel zijn er zorgen over de veiligheid en leefbaarheid op sommige noodopvanglocaties door de hoge bezettingsgraad en langere verblijfsduur dan waar de noodopvang op is ingericht. Het begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten lukt COA goed op reguliere locaties, maar is moeizamer op noodopvanglocaties.

⁷³ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2020/05/20/handleiding-evaluaties-zbos/2020-05-19+Bijlage+doelmatigheid.pdf>

De doorstroom van statushouders naar gemeenten verloopt traag, mede doordat gemeenten een achterstand hebben in hun taakstelling. Doelen ten aanzien van de Voorinburgering, in opdracht van SZW, worden onvoldoende gerealiseerd. Aan ongeveer 10% van de statushouders wordt niet gevraagd of zij willen deelnemen. Ook neemt het aantal statushouders dat instemt met deelname af tot 69%, en is de uitval hoog.

Uit de evaluatie komt naar voren dat in de onderzoeksperiode, vanaf eind 2021, continu afwegingen gemaakt moesten worden tussen kwantiteit en kwaliteit: hoeveel mensen kunnen opgevangen worden en welke kwaliteit kan COA daarbij bieden? En: in hoeverre ga je mee met de druk die er is? Het is moeilijk om aan te geven waar de absolute ondergrens ligt qua kwaliteit, omdat opvang op een volle locatie die niet aan alle normen en eisen voldoet al snel beter is dan mensen die “in het gras” slapen. Het risico is, zo schetsen COA-medewerkers en samenwerkingspartners van COA, dat de ondergrens steeds lager komt te liggen, en in zekere zin ‘genormaliseerd’ wordt. Een voorbeeld hiervan is de bezettingsgraad: lang was de norm dat deze niet boven de 91% mocht komen, omdat er dan geen ‘schuifruimte’ meer is op een locatie. Inmiddels zijn bezettingsgraden van ruim boven de 91%, en soms zelfs boven de 100%, niet ongebruikelijk meer. Zeker voor mensen die langer bij het COA werken, en dus andere periodes zijn gewend, kan dit lastig zijn.

6.2.2 Sterke focus op opvangcapaciteit en bezettingsgraad; beperkte monitoring op andere doelstellingen

Wat opvalt is een sterke focus gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode op opvangcapaciteit en bezettingsgraad. Dit geldt voor bestuur en directeuren van COA, maar ook voor de andere partijen in de sturingsdriehoek: opdrachtgever (AenM) en eigenaar (JenV). In de interviews geeft vrijwel iedereen aan dat het belangrijkste doel is dat er “geen mensen in het gras slapen in Ter Apel”. De sturing op de uitvoering van de andere COA-taken heeft minder prioriteit gekregen, wat deels te verklaren is door de sterke stijging van de instroom en de daarmee samenhangende druk op de opvangcapaciteit. Dat de andere taken in het algemeen toch doeltreffend worden uitgevoerd is hoofdzakelijk te danken aan de inzet en bevoegdheid van COA-medewerkers op opvanglocaties.

De sterke focus op opvangcapaciteit en bezettingsgraad maakt dat maar beperkt wordt gemonitord in hoeverre de overige doelen voor de taakuitvoering van het COA zijn gerealiseerd. Er zijn doelen geformuleerd op het gebied van onder andere huisvesting, veiligheid, begeleiding van bewoners en medische zorg. Deze zijn vertaald in prestatie-indicatoren die jaarlijks in de Productenklapper (bijlage bij de bekostigingsafspraken) zijn opgenomen. Daarin staat vermeld dat het COA over deze prestatie-indicatoren rapporteert in de tertaalrapportages. Dit gebeurt in de praktijk niet. En uit de interviews blijkt dat deze prestatie-indicatoren ook geen onderwerp van gesprek zijn in de driehoek.

Het COA vindt het moeilijk om meetbaar te maken wat er in het jaarplan staat en daar de juiste informatie voor te ontsluiten, vooral op kwalitatieve indicatoren (bijvoorbeeld rond de toegang tot medische zorg, de kwaliteit van de huisvesting of de tevredenheid van bewoners). Mede daardoor richten de bestuursverslagen zich gedurende de onderzoeksperiode meer op goed meetbare kwantitatieve aspecten als de opvangcapaciteit. Inmiddels worden hier slagen in gemaakt.

6.3 Kosten opvangplek verdubbeld; taakuitvoering grotendeels doelmatig, ondanks beperkte focus op kostenontwikkeling

6.3.1 Kosten opvangplek verdubbeld, vooral door opkomst noodopvang

De doelmatigheid van een zbo geeft de verhouding weer tussen de prestaties van de organisatie en de potentiële *best practice*. In termen van kosten gaat het dan om de mate waarin het mogelijk is de huidige

productie tegen lagere kosten te realiseren. Om iets te zeggen over de doelmatigheid van een zbo zouden we dus moeten weten wat de laagst mogelijke kosten zijn, maar *benchmarking* is gezien het veelal unieke karakter van de dienstverlening van COA lastig. Het is realistischer om uit te gaan van het meten van de productiviteit: de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen, en de ontwikkeling daarin.⁷⁴ De kosten per opvangplek zijn daarvoor een belangrijke indicator. Navolgende figuur geeft een overzicht van de ontwikkeling van de kosten van reguliere opvang en noodopvang over de periode 2020 tot en met 2024. Deze berekening van de gemiddelde kosten per opvangplek zijn grofmaziger dan de differentiatie binnen het kostprijsmodel naar opvangmodaliteiten en producten. We constateren echter dat het ontbreekt aan gegevens op basis waarvan een ex post analyse van de (kostprijs)ontwikkeling per modaliteit en product uitgevoerd kan worden.

Jaar	Totale opvangkosten	Totale kosten reguliere opvang	Totale meerkosten crisis-noodopvang	Gem. totale bezetting	Gem. bezetting reguliere opvang	Gem. bezetting crisisnood-opvang	Gem. kosten reguliere opvang	Gem. meerkosten crisisnood-opvang
2020	€ 698.197.451	€ 698.197.451		27.302	27.302		€ 25.573	
2021	€ 812.483.590	€ 812.483.590		29.400	29.400		€ 27.635	
2022	€ 1.531.001.402	€ 1.178.233.808	€ 352.767.594	43.420	30.000	13.420	€ 27.136	€ 26.287
2023	€ 2.660.350.415	€ 1.691.317.157	€ 969.033.258	55.600	30.757	24.843	€ 30.419	€ 39.006
2024	€ 3.490.782.024	€ 2.286.759.094	€ 1.204.022.930	68.868	33.609	35.259	€ 33.205	€ 34.148

Tabel 2. Overzicht kostenontwikkeling van reguliere opvang en noodopvang over de periode 2020 tot en met 2024 (bron: Antwoorden op Kamervragen bij de Voorjaarsnota 2025⁷⁵)

De gemiddelde kosten van een opvangplek per jaar waren in 2020 gelijk aan € 25.573 (€ 689.197.451 / 27.302). In 2024 waren deze vrijwel verdubbeld tot € 50.688 (€ 3.490.782.024 / 68.868). Vastgoed is hierin een van de grootste kostendrijvers. Zoals blijkt uit de tabel komt dit vooral door de opkomst van de noodopvang, waarvan de kosten ongeveer dubbel zo hoog zijn als voor een reguliere opvangplek. De kosten per reguliere opvangplek zijn in dezelfde periode gestegen van € 25.573 naar € 33.205 (+30%) per plek. Deze stijging ligt een stukje boven het cumulatieve inflatiecijfer over dezelfde periode (circa +23%). De gemiddelde (meer)kosten van noodopvang variëren per jaar. Dit wordt verklaard door verschillen in typen locatie die zijn ingericht, bijvoorbeeld opvang in hotels of op schepen, met soms verplichte afname van catering en hospitality. Maar hoe dan ook is de groei van de noodopvang veruit de belangrijkste verklaring voor de sterk gestegen gemiddelde kosten van een opvangplek. Partijen als FEZ, de Inspectie der Rijksfinanciën en de Algemene Rekenkamer hebben eerder hun zorgen geuit over de stijgende kosten en de onvoorspelbaarheid ervan.

In vergelijking met reguliere opvang is noodopvang in het algemeen, door de ruim twee keer zo hoge gemiddelde kostprijs, geen doelmatige manier van het realiseren van opvang. Door de onverwacht hoge instroom na de coronapandemie was inzet van noodopvang echter onontkoombaar, om “slapers in het gras” te voorkomen. Anderzijds had een deel van de kostenstijgingen voorkomen kunnen worden als (eerder) sprake was geweest van stabiele, meerjarige financiering van het COA. Dan had (eerder) ingezet kunnen worden op een vaste, stabiele opvangcapaciteit, waarmee de kosten voor het continu op- en afschalen van opvangcapaciteit deels voorkomen worden (zie ook paragraaf 4.4).

⁷⁴ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2020/05/20/handleiding-evaluaties-zbos/2020-05-19+Bijlage+doelmatigheid.pdf>

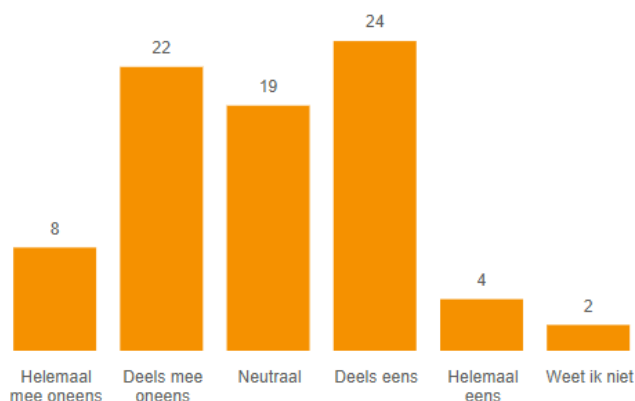
⁷⁵ Antwoorden op Kamervragen bij de Voorjaarsnota 2025 (pagina 48): [Antwoorden op Kamervragen bij Voorjaarsnota | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#). Betreft cijfers van 2020 tot en met 2024.

6.3.2 Beperkte focus op doelmatigheid gedurende onderzoeksperiode binnen COA en de driehoek

Uit de interviews binnen COA en met de driehoek, én uit andere informatiebronnen die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, komt duidelijk naar voren dat gedurende een belangrijk deel van de onderzoeksperiode doelmatigheid ondergeschikt was aan het realiseren van voldoende opvangplekken. Dit begon in 2021, en speelde met name in 2022 en 2023 in sterke mate. In die periode was geen focus op een doelmatige besteding van middelen, zowel niet binnen COA als bij de opdrachtgever (AenM). Ook waren er geen duidelijke afspraken over en kaders voor doelmatigheid, en werd er niet op gemonitord.

Dit beeld komt ook naar voren uit de zelfevaluatie onder locatiemanagers (zie navolgende figuur). Een minderheid van de locatiemanagers is van mening dat de financiële middelen doelmatig worden ingezet. Bij de respondenten op de zelfevaluatie die is uitgezet binnen het hoofdkantoor van COA is dit beeld nog sterker. Slechts twee van de zestien medewerkers vinden dat middelen doelmatig worden ingezet. In de focusgroep gaven locatiemanagers ook aan dat er weinig sprake is van efficiëntie binnen de organisatie, door de focus op voldoende capaciteit. Zij uitten hun zorgen hierover.

De financiële middelen worden doelmatig ingezet



Figuur 20. Respons op de stelling 'De financiële middelen worden doelmatig ingezet' (bron: zelfevaluatie locatiemanagers, n=79)

Doelmatigheid is in de periode 2021-2023 wel onderwerp van gesprek binnen de driehoek. Voor nieuwe locaties is stevast een businesscase opgesteld, die het COA boven een bepaald bedrag ook aan AenM moest voorleggen voor akkoord. In de genoemde periode werd echter weinig ruimte ervaren om 'nee' te zeggen tegen een nieuwe locatie, vanwege de grote druk op de capaciteit en het ontbreken van alternatieven. Geïnterviewden geven aan dat er in die periode (te) veel geld werd betaald voor de realisatie van opvangplekken, en dat sommige marktpartijen, zoals vastgoedeigenaren, handig gebruik hebben gemaakt van de situatie door potentiële locaties boven de marktwaaarde aan te bieden aan COA. In een van de interviews binnen COA kwam naar voren dat in genoemde jaren (zeer) makkelijk (extra) middelen loskwamen vanuit AenM voor extra opvangplekken, en dat de organisatie daar in zekere zin later 'last' van had: er was daardoor geen prikkel om op de kosten te letten.

Vanaf 2024 is er weer meer aandacht gekomen voor doelmatigheid, mede door de politiek-maatschappelijke aandacht voor de sterk stijgende asielopvangkosten. Er is een referentiekader opgesteld met normen voor kostprijzen voor locaties en er is veel *effort* gestoken in het heronderhandelen van prijzen, bijvoorbeeld voor hotelovernachtingen. Dat heeft in een deel van de gevallen inderdaad tot lagere prijzen geleid, wat de vraag oproept of die lagere prijzen ook eerder al gerealiseerd hadden kunnen worden als er steviger onderhandeld zou zijn geweest. Vaker wordt nu ook 'nee' gezegd tegen een aangeboden locatie.

Desalniettemin kampt COA nog met een 'erfenis' van de jaren met de grootste druk op de asielopvang: ondoelmatigheden door nog doorlopende (dure) contracten, en onrechtmatigheden doordat bijvoorbeeld (Europese) aanbestedingsregels niet op de juiste manier zijn gevolgd. Er worden plannen ontwikkeld om deze erfenis op te ruimen.

Al met al beoordelen we de doelmatigheid van de taakuitvoering door COA in de onderzoeksperiode als volgt. Gegeven de context waarin COA heeft geopereerd, met een sterke groei van de instroom en benodigde capaciteit én het uitblijven van voldoende zekerheid over stabiele, langjarige financiering, beoordelen wij de taakuitvoering als grotendeels doelmatig. Noodopvang is in het algemeen geen doelmatige manier van het realiseren van opvang. Door de onverwacht hoge instroom was de inzet van noodopvang echter onontkoombaar. Dit is COA niet aan te rekenen. Een deel van de hogere kosten had voorkomen kunnen worden als (eerder) sprake was geweest van stabiele, meerjarige financiering van het COA. Dan had (eerder) ingezet kunnen worden op een vaste, stabiele opvangcapaciteit. Daarnaast is het aannemelijk dat de taakuitvoering in de periode 2021-2023 tot op zekere hoogte doelmatiger had gekund, gezien de beperkte focus binnen de driehoek op doelmatigheid in die periode.

6.4 Beperkt opvolging gegeven aan aanbevelingen uit vorige zbo-evaluatie COA

Een van de (standaard) onderzoeksvragen in deze zbo-evaluatie is in hoeverre de aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd. De vorige evaluatie, uitgevoerd door ABDTOPConsult, dateert van mei 2019.⁷⁶ In de onderstaande tabel geven we per aanbeveling aan in hoeverre deze opvolging heeft gekregen. Overall kunnen we concluderen dat er beperkt opvolging is gegeven aan de eerdere aanbevelingen.

Aanbeveling 2019	Opvolging gedurende onderzoeksperiode
Wordt jaarlijks een steekproef uitgevoerd om de doeltreffendheid nauwkeuriger te meten?	In 2019 werd geadviseerd om periodiek een steekproef uit te voeren om de doeltreffendheid nauwkeuriger te meten. Op basis van een representatieve steekproef in de opvang zou nagegaan kunnen worden of het COA in staat is asielzoekers opvang te bieden conform de afgesproken normen rondom huisvesting. Voor zover bekend is hieraan geen opvolging gegeven. De doeltreffendheid wordt, zoals aangegeven in paragraaf 6.2, vooral uitgedrukt in kwantitatieve indicatoren als bezetting en capaciteit. Over de meer kwalitatieve prestatie-indicatoren uit de Productenklapper wordt niet gerapporteerd in tertaalrapportages en de jaarverantwoording.
Worden ex post kostprijzen per modaliteit berekend (naast ex ante kostprijzen)?	De aanbeveling was om de administratie zodanig aan te passen dat niet alleen ex ante kostprijzen bekend zijn, maar ook ex post per modaliteit, zodat COA de doelmatigheid beter kan monitoren en er beter op kan sturen. Deze cijfers zouden helpen om in de financiële verantwoordingen systematisch aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de doelmatigheid. Ook hieraan is geen opvolging gegeven. De focus ligt tijdens een belangrijk deel van de onderzoeksperiode niet op doelmatigheid, ook in de financiële verantwoordingen, vanwege de focus op en dynamiek rond de capaciteit. Daarbij wordt er, zoals eerder beschreven beperkt teruggekeken. Financieel gezien ligt de focus binnen de driehoek meer op over-/onderschrijdingen van kosten dan op doelmatigheid.
Is met kracht ingezet op de flexibilisering van de asielketen?	Doel van deze aanbeveling was om verdere stappen te zetten zowel door sneller (en goedkoper) huisvesting beschikbaar te krijgen bij snelle groei en bij krimp sneller huisvesting af te kunnen stoten, onder andere door een zekere reservecapaciteit. Dit kan de doelmatigheid van het COA positief beïnvloeden en maatschappelijke kosten verlagen.

⁷⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-892906.pdf>

	Via de uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (zie paragraaf 2.7.2) is invulling gegeven aan deze aanbeveling. De afspraken hieruit moeten bijdragen aan een flexibeler keten. In de evaluatie horen we echter ook terug dat de implementatie van de uitvoeringsagenda minder prioriteit krijgt op het moment dat een tekort aan plekken dreigt. Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 zijn er diverse plannen ontwikkeld om de opvangcapaciteit te flexibiliseren (basiscapaciteit van 41.000 plekken). Hiervoor is echter geen structurele langjarige financiering beschikbaar gekomen gedurende de onderzoeksperiode.
Is een benchmark uitgevoerd met zusterorganisaties in het buitenland op doelmatigheid?	Een benchmark op doelmatigheid kan in het algemeen een nuttig instrument zijn. Deze heeft niet plaatsgevonden gedurende de onderzoeksperiode. De vraag is of een benchmark met een buitenlandse zusterorganisatie goed mogelijk is, door verschillen in context en taakopdracht. Wellicht is een benchmark met de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland mogelijk (hoewel ook daar verschillen in uitgangspunten zijn).
Worden elke vier jaar in de driehoek afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de doelmatigheid van COA?	Deze aanbeveling ligt in het verlengde van de vorige drie aanbevelingen. ABDTOPConsult geeft aan dat dit idealiter niet alleen voor het COA gebeurt, maar voor de hele (kleine) asielketen. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De focus ligt tijdens een belangrijk deel van de onderzoeksperiode niet op doelmatigheid, vanwege de focus op en dynamiek rond de capaciteit.
Zijn oplossingen gevonden voor de kortcyclische financiering, bijvoorbeeld in de vorm van meerjarige ramingen en financiering?	Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Er wordt gewerkt met meerjarige prognoses voor de migratieketen (MPP). Hoewel de MPP niet foutloos is, kan deze in het algemeen op draagvlak rekenen binnen de keten. Zoals aangegeven zijn er afspraken gemaakt over een basiscapaciteit van 41.000 plekken. Hiervoor is echter geen structurele langjarige financiering beschikbaar gekomen gedurende de onderzoeksperiode.

Tabel 3. Overzicht opvolging aanbevelingen uit vorige zbo-evaluatie COA uit 2019

7 Aanbevelingen

Tot slot presenteren we in dit hoofdstuk onze aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie. Deze vloeien voort uit de bevindingen en conclusies in de eerdere hoofdstukken. We formuleren vier overkoepelende aanbevelingen die elk zijn opgebouwd uit een aantal onderliggende aanbevelingen.

7.1 Breng de randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering op orde

In het onderzoek zien we dat COA zijn taken over het algemeen doeltreffend uitvoert, hoewel niet alle randvoorwaarden op orde zijn. Op drie vlakken zijn verbeteringen mogelijk, om meer rust en voorspelbaarheid te creëren met het oog op een doeltreffende en doelmatige taakuitvoering door COA.

Zorg voor continuïteit en duidelijkheid over de toepassing van de Spreidingswet

De Spreidingswet is essentieel om een stabiel en voorspelbaar opvanglandschap te realiseren. Daarover zijn alle geïnterviewden het eens. De wet vermindert de afhankelijkheid van gemeenten en vermindert de noodzaak om continu locaties te openen en te sluiten. In de evaluatie zien we dat de politieke onzekerheid over de Spreidingswet heeft geleid tot terughoudendheid bij gemeenten. Dit maakt het lastig om een stabiel opvanglandschap te realiseren. Volledige duidelijkheid over de voortzetting van de Spreidingswet creëert rust, voorspelbaarheid en een beter functioneren van de gehele keten.

Borg structurele en stabiele financiering voor een vaste capaciteit van 41.000 plekken, uit te breiden tot 70.000 met flexibele plekken

Een stabiel opvanglandschap vraagt om structurele middelen voor de afgesproken basiscapaciteit en flexibele opschaling. Dit maakt langdurige afspraken met partners mogelijk en voorkomt voortdurende noodgrepen en kortcyclisch bijsturen. Door het vooralsnog uitblijven van structurele langjarige financiering blijft het COA kwetsbaar en blijven dure, tijdelijke noodvoorzieningen nodig. Aansluitend bij eerdere analyses adviseren we hierbij blijvend in te zetten op een structurele basiscapaciteit van 41.000 plekken, die uitgebreid kan worden tot 70.000 flexibele (opzegbare en omklapbare) plekken.

Versterk de ketenregie en -samenwerking: meer sturen op samenhang en voorspelbaarheid.

De asielketen functioneert onvoldoende als samenhangend systeem. Besluiten van een partij (bijvoorbeeld de IND) hebben grote gevolgen voor een andere partij (bijvoorbeeld het COA), maar worden nu vaak onvoldoende op elkaar afgestemd. We adviseren daarom om als driehoek, met de opdrachtgever van COA als kartrekker, de onderlinge afhankelijkheden beter in kaart te brengen. Begin hierbij met de 'kleine asielketen' en breidt waar nodig uit naar andere samenwerkingspartners. Maak vervolgens binnen de driehoek en tussen de verschillende partijen (en hun driehoeken) afspraken over hoe omgegaan wordt met deze afhankelijkheden. Afspraken over ketenregie en -samenwerking dragen bij aan voorspelbaarheid in de keten en betere kwaliteit van opvang en begeleiding.

7.2 Maak binnen de driehoek duidelijke afspraken over wanneer sprake is van 'crisis' en wat ieders rol daarin is

De primaire focus binnen COA en driehoek ligt sinds 2022 op het realiseren van voldoende opvangplekken. COA, maar ook AenM (en in mindere mate JenV) vertonen hierbij veelal 'crisisgedrag', gericht op ad-hoc oplossingen voor de korte termijn. Het lukt COA en de driehoek moeilijk om hiervan los te komen, ook als de druk op de opvangcapaciteit op momenten minder hoog is. Dit 'crisisgedrag' gaat ten

koste van de rolvastheid binnen de sturingsdriehoek. De volgende aanbevelingen zijn erop gericht de taakuitvoering te 'normaliseren':

- a. Reflecteer als driehoek op de periode 2021-2024 en in hoeverre en in welke periodes er in die jaren daadwerkelijk sprake was van een 'crisis'. Identificeer welke aspecten een periode tot 'crisis' maken en welke niet, gegeven dat een zekere mate van externe dynamiek inherent is aan de COA-taak.
- b. Stel op basis hiervan verschillende (crisis)scenario's op, rekening houdend met verschillende gradaties van crisis. Maak hernieuwde afspraken binnen de driehoek over de precieze rolverdeling en taken in de verschillende scenario's. Spreek verwachtingen expliciet naar elkaar uit en zorg ervoor dat deze voor iedereen duidelijk zijn. Maak ook afspraken over hoe de driehoek omgaat met politieke druk in de verschillende scenario's.
- c. Maak afspraken met keten- en samenwerkingspartijen over hun rol en positie in de verschillende scenario's. Verduidelijk hierbij ook hoe de samenwerking tussen COA en de desbetreffende partij er op dat moment uitziet en hoe partijen elkaar kunnen ondersteunen of zelfs bijspringen wanneer dat nodig is.
- d. Wanneer een crisisscenario in werking treedt: ondersteun elkaar in de uitvoering van ieders rol, maar blijf wel rolvast, in lijn met de gemaakte afspraken.

Het is wenselijk de rol en het voortbestaan van het dealmakersteam binnen het ministerie van AenM te heroverwegen. Het stoppen van het dealmakersteam en/of helderder afspraken tussen het dealmakersteam en COA dragen bij aan de rolzuiverheid binnen de driehoek. Bespreek binnen de driehoek welke alternatieven en/of afspraken hiervoor nodig zijn en hoe hieraan invulling gegeven kan worden. Een randvoorwaarde om het dealmakersteam te kunnen ontmantelen is dat er binnen de driehoek bij alle partijen voldoende zekerheid is dat COA ook in tijden van 'crisis' aan de taakopdracht kan voldoen. De randvoorwaarden uit paragraaf 7.1 dragen hier ook aan bij.

7.3 Zorg voor een goede balans tussen korte en lange termijn, zowel binnen COA als de driehoek

Een doeltreffende en doelmatige, maar bovenal toekomstbestendige taakuitvoering vraagt om een goede balans tussen aandacht voor de korte en de lange termijn. In de onderzoeksperiode lag de nadruk binnen de driehoek sterk op de korte termijn, wat zorgde voor (onnodig) 'crisisgedrag' en beperkte aandacht voor doelmatigheid en doorontwikkeling van de organisatie.

Maak van het COA een 'lerende organisatie' waarin structurele aandacht is voor het doorontwikkelen van alle taken

Leren van het verleden en van elkaar heeft binnen het COA beperkt de aandacht. Dit zorgt ervoor dat lessen uit het verleden niet worden meegenomen naar de toekomst, dat jaarlijkse cycli worden herhaald zonder terug te kijken naar wat plannen in eerdere jaren hebben opgeleverd en dat op meerdere plekken het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Veranker 'leren' binnen de organisatie door dit in te richten in werkprocessen, structuren en overleggen. Dit zorgt voor meer efficiëntie en effectiviteit binnen de organisatie, maar kan ook bijdragen aan meer uniformiteit.

Bouw daarnaast structurele ruimte in voor de doorontwikkeling van alle taken van het COA. Evalueer hierbij of de bestaande modaliteiten passen bij de huidige realiteit en maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld rondom zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van asielzoekers en statushouders. Met de langdurige verblijfsduur op opvanglocaties verandert bijvoorbeeld wat bewoners nodig hebben. Daarnaast zorgt de Spreidingswet ervoor dat in kleinere gemeenten, kleine opvanglocaties nodig zijn. Ook dit vraagt om een andere aanpak.

Kijk vooruit en breng focus en prioritering aan

Veel gebeurtenissen ‘overkomen’ het COA en de driehoek. Voor een deel is dit te verklaren, de asielinstroom is maar tot op zekere hoogte te voorspellen, voor een deel ook niet. De duur van het contract voor een bepaalde locatie is bijvoorbeeld vanaf het begin duidelijk vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Toch wordt vaak pas naar een alternatief gekeken wanneer het contract bijna is afgelopen.

We adviseren daarom meer vooruit te kijken als organisatie. Identificeer wat op het COA afkomt en breng focus en prioritering aan in wat wanneer wordt opgepakt. Communiceer hierover duidelijk binnen de organisatie, zodat iedereen op de hoogte is van de kwesties waarmee de organisaties de komende jaren aan de slag gaan.

Ook binnen de driehoek is het wenselijk ‘vooruitkijken’ een grotere rol te geven. Heb in de overleggen niet enkel aandacht voor de ‘ad hoc’-kwesties en actuele capaciteitsvraagstukken, maar bouw ook voldoende ruimte in om vooruit te kijken naar wat er over een halfjaar, jaar en daarna aankomt. Zo kunnen structurele oplossingen ontwikkeld worden die ook bijdragen aan het verlichten van de kortetermijnnuitdagingen van alledag. Stel een gezamenlijk langetermijnperspectief op, waarin ook de interne focus en prioritering van het COA een plek hebben, en, vooral, monitor de afspraken in de reguliere jaarcyclus.

Richt communicatie naar opvanglocaties op het brede takenpakket

De communicatie van de ‘Haagse’ directies van het COA naar de locatiemanagers is voornamelijk gericht op capaciteit en bezetting. Locaties zijn echter bezig met de volle breedte van de wettelijke taken. Locatiemanagers hebben op het vlak van (voldoende) capaciteit beperkte beïnvloedingsmogelijkheden en hun aandacht gaat vooral naar het goed inrichten en aansturen van hun locatie. Zij hebben dan ook behoefte aan sturing, richting en ondersteuning van het COA op hun gehele takenpakket. Zo krijgen alle wettelijke taken voldoende aandacht en worden medewerkers op de locaties ondersteund in de volle breedte van hun werk. Ook kan dit bijdragen aan meer uniformiteit in de lokale taakuitvoering.

Laat afspraken met samenwerkingspartners landen op de verschillende locaties

In de evaluatie horen we terug dat afspraken die op bestuurs- of directeureniveau worden gemaakt met de ketenpartners niet altijd landen op alle locaties. De uitvoering en samenwerking op locaties verschilt hierdoor. Zorg er als COA voor dat de gemaakte afspraken over samenwerking met en dienstverlening van andere partijen op de locaties ook daadwerkelijk tot uitvoering komen. Ga met locaties waarbij dit niet lukt in gesprek over waarom dit zo is en hoe zij hierbij gefaciliteerd kunnen worden. Dit draagt bij aan een effectievere samenwerking.

Evalueer of de huidige organisatiestructuur past bij de omvang van de COA-organisatie en de taken

De groei van de organisatie heeft gezorgd voor langere lijnen en een grotere span-of-control bij (regio)managers, directeuren en het bestuur. Beoordeel als COA in samenspraak met de eigenaar of de huidige organisatiestructuur van het COA nog past bij de omvang en dynamiek van de organisatie en taken. Denk aan, maar niet uitsluitend aan, aspecten als de huidige regio-indeling, die dateert uit de tijd van een kleinere organisatie-omvang, de balans in de aansturing van het primaire proces vanuit de directies Vakontwikkeling en -ondersteuning en Opvang en Begeleiding, en de samenwerking tussen de centraal georganiseerde afdeling Vastgoed en Facilitair en de sterk regionaal en lokaal georganiseerde directie Opvang en Begeleiding.

Evalueer de sparring- en adviesrol voor COA-bestuur

Sinds begin 2025 is de Adviesraad van COA stopgezet. De reflectie van buiten voor het COA-bestuur wordt op andere wijze vormgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van themasessies met experts. We adviseren om binnen de driehoek te bespreken of deze andere vormen van reflectie voldoende zijn om te

voorzien in een sterke (en onafhankelijke) sparring- en adviesrol voor COA, met voldoende oog voor de langetermijnvraagstukken. Uiteindelijk is dit aan de Raad van Bestuur van COA zelf.

7.4 Maak in de driehoek hernieuwde afspraken over sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering door COA

Op basis van de bevindingen in deze evaluatie achten wij het nodig dat de driehoek opnieuw en scherper afspraken maakt over hoe de actoren gezamenlijk, en vanuit hun eigen rol, sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering door het COA. De onderstaande punten geven hier richting aan.

Monitor binnen de driehoek ontwikkelingen rondom doelmatigheid (kostprijzen) en kijk daarop terug

Om de sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid binnen de driehoek te versterken is het belangrijk dat de betrokken partijen structureel zicht krijgen op de daadwerkelijke kosten van de opvang. Dit vraagt om het niet alleen vooraf vaststellen van kostprijzen, maar ook om periodiek terug te kijken op de daadwerkelijke uitgaven per opvangmodaliteit en eventuele dynamiek daarin te verklaren. In de onderzoeksperiode is die systematische terugblik niet van de grond gekomen, terwijl de kosten van opvangplekken juist sterk steeg. Door gezamenlijk te monitoren ontstaat beter inzicht in waar middelen doelmatiger kunnen worden ingezet, zodat onderbouwd gestuurd kan worden op doelmatigheid.

Betrek en bespreek alle KPI's consequent in overleggen en tertaalrapportages

Betrek als driehoek en het COA de volledige set prestatie-indicatoren consequent in overleggen en rapporteer erover in de tertaalrapportages. De huidige praktijk laat zien dat vrijwel alle aandacht uitgaat naar bezettingsgraad en opvangcapaciteit, waardoor wezenlijke onderdelen van de wettelijke taakuitvoering, zoals begeleiding, veiligheid, locatiebeheer en Voorinburgering, onvoldoende worden besproken. Hierdoor ontbreekt een integraal beeld van de prestaties van het COA en raakt de aandacht voor kwaliteit versnipperd. Het structureel bespreken van deze KPI's draagt bij aan een evenwichtige sturing op het totale takenpakket. Evalueer hierbij of de totale set prestatie-indicatoren nog actueel is en passend bij de taakopdracht.

Houd met elkaar in het oog wat de basisuitgangspunten voor het realiseren van opvang zijn

Uit deze evaluatie komt naar voren dat er een spanningsveld is tussen kwantiteit en kwaliteit van de opvang: hoeveel mensen kunnen opgevangen worden en welke kwaliteit kan COA daarbij nog bieden? Het risico is dat de ondergrens voor de kwaliteit steeds lager komt te liggen, en in zekere zin 'genormaliseerd' wordt. Hoge bezettingsgraden en langdurige inzet van noodopvang dreigen daarmee de standaard te worden. Dit doet echter afbreuk aan de kwaliteit in de opvang en het welzijn van bewoners en medewerkers. Wij adviseren daarom als driehoek gezamenlijk te bespreken welke basisuitgangspunten onder alle omstandigheden gehandhaafd moeten blijven. Door ook hiervoor scenario's uit te werken (zie paragraaf 7.2) en afspraken te maken wordt voorkomen dat tijdelijke oplossingen 'normaal' worden.

Geef SZW een volwaardige plek als medeopdrachtgever

SZW verdient een volwaardige plek in de sturing binnen de driehoek. Hoewel SZW formeel medeopdrachtgever is, blijkt in de praktijk dat de focus op het realiseren van voldoende opvangplekken ertoe leidt dat SZW-taken, zoals Voorinburgering en VriP, onder druk komen te staan. Door SZW passend te positioneren binnen de besluitvorming en agendering, ontstaat ruimte om ook de kwaliteit van begeleiding, participatie en integratie van statushouders structureel onderdeel te maken van de gezamenlijke sturing. In de gevallen dat SZW wel wordt uitgenodigd is de aanbeveling om de onderwerpen in de opdracht van SZW aan COA meer aandacht en ruimte te geven. Dit doet beter recht aan het volledige takenpakket van COA.

A. Onderzoeksvragen

De integrale lijst uitgewerkte onderzoeksvragen is als volgt.

Taakuitvoering COA

1. Welke doelen voor de taakuitvoering zijn afgesproken en welke ontwikkelingen hebben de taakuitvoering beïnvloed?
 - a. Welke doelen voor de taakuitvoering van COA zijn afgesproken (per jaar), kijkend naar het (onderstaande) wettelijke takenpakket? In hoeverre zijn hiervoor indicatoren en normen (KPI's) afgesproken?
 - Onderdak bieden aan asielzoekers
 - Hen begeleiden naar een toekomst in Nederland of daarbuiten
 - Opvanglocaties verwerven en beheren
 - De veiligheid en leefbaarheid in de opvanglocaties handhaven
 - Asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen
 - b. Welke (externe en interne) ontwikkelingen hebben de taakuitvoering positief danwel negatief beïnvloed?
 - c. Flexibiliteit in op- en afschalen: hoe wordt hiermee omgegaan binnen het takenpakket van COA?
2. Op welke wijze kan COA zich nog verder ontwikkelen in het vervullen van zijn wettelijke taken?
 - a. Welke strategische prioriteiten heeft COA voor zichzelf gesteld gedurende de onderzoeksperiode (en waarom)? In hoeverre hebben deze bijgedragen aan het (beter) vervullen van de wettelijke taken?
 - b. Wat zien COA, de driehoek en overige stakeholders als de belangrijkste elementen waarop COA zich nog verder kan ontwikkelen in het vervullen van de wettelijke taken?
3. Hoe verloopt de samenwerking tussen COA en ketenpartners?
 - a. Hoe ervaren COA en de ketenpartners van COA (in de 'kleine keten') de samenwerking met COA in de keten? Denk aan aspecten als een gedeelde ambitie en visie, meetbare doelstellingen, ketenorganisatie en -regie, openheid en vertrouwen, en onderlinge afhankelijkheden.
 - b. Hoe ervaren ketenpartners van COA (in de 'kleine keten') het functioneren van COA?
 - c. Welke onderdelen in de samenwerking tussen COA en ketenpartners moeten blijven en waarop is verbetering mogelijk?

Organisatie en bedrijfsvoering

4. Hoe heeft de bedrijfsvoering zich de afgelopen jaren ontwikkeld en hoe was dat terug te zien in de financiën?
 - a. Welke veranderingen zijn gedurende de onderzoeksperiode doorgevoerd in de bedrijfsvoering, specifiek ten aanzien van personeel en organisatieontwikkeling, informatievoorziening, ICT, financiën en control, en communicatie en stakeholdermanagement? Wat zijn de effecten daarvan geweest?
 - b. Welke veranderingen zijn doorgevoerd in de bekostigingsafspraken binnen de driehoek? Wat zijn de effecten daarvan geweest?
5. Kan COA, gegeven de middelen, zijn wettelijke taken naar behoren uitvoeren?
 - a. Hoe heeft de financiële positie van COA zich ontwikkeld gedurende de onderzoeksperiode (kengetallen)?

-
- b. In hoeverre is de huidige bekostigingssystematiek bevorderend danwel belemmerend voor de taakuitvoering door COA? Op welke onderdelen?

Sturing en governance

6. In hoeverre is de inrichting van de governance (sturingsdriehoek, uitvoerend bestuur) doelmatig en doeltreffend?
- a. Welke doelstellingen zijn afgesproken en welke afspraken zijn gemaakt binnen de sturingsdriehoek ten aanzien van de inrichting van de governance? Welke veranderingen hebben daarin plaatsgevonden gedurende de onderzoeksperiode?
 - b. In hoeverre zijn afspraken gemaakt over escalatie en wanneer/hoe onderwerpen op de agenda van de bestuurlijke driehoek landen?
 - c. Hoe ervaren eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer de onderlinge samenwerking binnen de driehoek? In hoeverre draagt de governancestructuur bij aan het zo goed mogelijk uitvoeren van de wettelijke taken van COA?
 - d. In hoeverre worden de uitgangspunten van het algemene sturingsmodel van JenV in de praktijk nageleefd:
 - Is sprake van gezamenlijkheid en samenwerking in de uitvoering van wettelijke taken?
 - Gaan partijen in de driehoek op basis van gelijkwaardigheid met elkaar om?
 - Is er een solide basis voor vertrouwen en verbinding binnen de driehoek?
 - Is de (sturings)informatie-uitwisseling (denk aan begrotingen, jaarplannen en verantwoordingsrapportages) periodiek, eenduidig, transparant en gebaseerd op heldere afspraken?
 - Handelen de partijen in de driehoek rolvast (ook in tijden van crises)?
 - Kunnen partijen hun rollen onafhankelijk, transparant en professioneel vervullen?
 - e. In hoeverre zijn het functioneren van en de samenwerking binnen de driehoek periodiek onderwerp van gesprek?
7. Op welke manier worden de afspraken vanuit het sturingsmodel uitgevoerd?
- a. Effectiviteit van het sturingsmodel: is het model inmiddels voldoende ingebed om een goed gesprek te voeren over de uitvoerbaarheid van de opdracht van COA?
 - b. Hoe ervaren de actoren in de bestuurlijke driehoek de kwaliteit van de voorbereiding, advisering en opvolging door de accountteams?
 - c. Wat is het effect van cultuur en leiderschap op de samenwerking binnen de driehoek?
 - d. Politieke context en sturing: hoe wordt omgegaan met politieke uitspraken die potentieel impact hebben op de opdrachtformulering aan COA? Wanneer wordt daarop geacteerd, en door wie?
8. Dient de relatie met verschillende opdrachtgevers (AenM en SZW) op een andere manier te worden ingericht? Zo ja, hoe?
- a. In hoeverre zijn de opdrachten vanuit SZW geïncorporeerd in het driehoeksmodel?
 - b. In hoeverre is sprake van onderlinge afhankelijkheden in het opdrachtgeverschap?
 - c. In hoeverre wordt het meervoudig opdrachtgeverschap in onderlinge coördinatie uitgevoerd?
 - d. Hoe ervaren de verschillende opdrachtgevers het huidige meervoudige opdrachtgeverschap richting COA en onderling?
 - e. Wat zijn verbeterpunten in het meervoudig opdrachtgeverschap vanuit AenM en SZW?
9. Is de ZBO-status van COA het juiste middel voor de beleidsdoelstelling?
- a. Wat zijn volgens betrokkenen de voor- en nadelen van een ZBO-status?
 - b. Biedt een andere 'status', bijvoorbeeld die van agentschap, substantiële voordelen ten opzichte van de huidige ZBO-status?
10. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie/doorlichting opgevolgd ten aanzien van sturing en governance?

-
- a. Is gewerkt aan verbetering van de werking van het driehoeksmodel, specifiek ten aanzien van rolinvulling en rolvastheid, informatievoorziening en gecoördineerd opdrachtgeverschap (opdrachtverlening vanuit SZW)?
 - b. Is de energie gericht op de samenwerking in de asielketen en de sturing daarop?
 - c. Is definitief afgezien van agentschapsvorming?
 - d. Is voldoende voorzien in een sterk inhoudelijke sparring- en adviesrol voor COA?
 - e. Zijn lessen die bij COA zijn opgedaan ook toegepast op andere ZBO's en agentschappen?

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- 11. In hoeverre heeft COA in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?
 - a. Hoe wordt gemonitord in hoeverre de doelen voor de taakuitvoering van COA zijn gerealiseerd?
 - b. In hoeverre is het aannemelijk dat de afgesproken doelen zijn gerealiseerd (per jaar), kijkend naar de wettelijke taken van COA?
 - c. Welke normen en kaders zijn van toepassing op de doelmatigheid van het functioneren van COA? Hoe wordt gemonitord in hoeverre hieraan is voldaan?
 - d. In hoeverre is het aannemelijk dat COA doelmatig functioneert, dat wil zeggen dat doelen (per jaar) zijn gerealiseerd met zo beperkt mogelijke inzet van middelen, zoals tijd, geld en inspanning?
 - e. Welke ontwikkeling is gedurende de onderzoeksperiode zichtbaar in de kostprijzen (gecorrigeerd voor inflatie) en in de productiviteit van COA, dat wil zeggen de verhouding tussen de totale productie (output) en de daarvoor ingezette middelen (input)?
 - f. Welke verbeteringen ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn mogelijk?
- 12. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie/doorlichting opgevolgd ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid?
 - a. Wordt jaarlijks een steekproef uitgevoerd om de doeltreffendheid nauwkeuriger te meten?
 - b. Worden ex post kostprijzen per modaliteit berekend (naast ex ante kostprijzen)?
 - c. Is met kracht ingezet op de flexibilisering van de asielketen?
 - d. Is een benchmark uitgevoerd met zusterorganisaties in het buitenland op doelmatigheid?
 - e. Worden elke vier jaar in de driehoek afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de doelmatigheid van COA?
 - f. Zijn oplossingen gevonden voor de kortcyclische financiering, bijvoorbeeld in de vorm van meerjarige ramingen en financiering?



Aan de Minister van AenM

Cluster secretaris-generaal

Directie Eigenaarsadvisering

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum

7 april 2026

Onze referentie

12334456

Bijlage(n)

1

nota

Beslisnota ZBO evaluatie COA

1. Aanleiding

Op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dient u de Staten-Generaal elke vijf jaar een rapport toe te sturen over het doelmatig en doeltreffend functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan(zbo). In dat kader is een evaluatie uitgevoerd van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) over de periode 2019 tot en met 2024. U wordt geadviseerd om bijgaande beleidsreactie aan beide Kamers toe te sturen.

2. Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd in te stemmen met het volgende:

- Verzending van de beleidsreactie op de ZBO-evaluatie naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer.

3. Kernpunten

De taakuitvoering door COA lijkt in het algemeen doeltreffend. Gedurende het grootste deel van de onderzoeksperiode is het gelukt alle asielzoekers onderdak te bieden, al waren veelvuldige noodgrepen nodig en stond de kwaliteit van opvang, zeker op noodopvanglocaties, onder druk. Door de sterke focus op het realiseren van voldoende opvangplekken kreeg doelmatigheid vooral in 2021–2023 weinig aandacht; in 2024 is hier aantoonbaar meer aandacht voor. Significant oordeelt de taakuitvoering, gegeven de dynamische context, als grotendeels doelmatig.

4. Toelichting

Significant doet de volgende aanbevelingen.

- Borg randvoorwaarden: continuïteit in de Spreidingswet, structurele financiering voor 41.000 vaste plekken (opschaalbaar tot 70.000) en sterkere ketenregie/voorspelbaarheid.
- Maak in de driehoek heldere crisisdefinities en scenario's, leg rollen en verwachtingen vast en blijf rolvast in de uitvoering.
- Heroverweeg het AenM-dealmakersteam ten behoeve van rolzuiverheid.
- Zorg voor balans kort en lange termijn bij COA: lerende organisatie, scherpe prioritering, passende structuur en gerichte communicatie met doorwerking op locaties.
- Versterk sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid: monitor kostprijzen, behandel KPI's consequent, bewaak basisuitgangspunten en positioneer SZW als volwaardige medeopdrachtgever.

4.1. Juridische overwegingen

Elke 5 jaar dient de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van ZBO's te worden onderzocht volgens de Kaderwet ZBO's. De evaluatie van het COA stond eigenlijk vorig jaar gepland, maar in de bestuurlijke driehoek COA is afgesproken deze één jaar later uit te voeren, met oog op de roerige periode waarin het onderzoek in dat geval had moeten plaatsvinden.

4.2. Krachtenveld

De evaluatie is uitgevoerd door Significant groep in opdracht van de -SG als continuïteitsverantwoordelijke van het COA. Directie Financieel Economische Zaken, Directie Ketensturing, het COA en ketenpartners hebben hun medewerking gegeven aan de evaluatie.

4.3. Strategie

Conclusies en aanbevelingen worden gedeeld in de bestuurlijke driehoek. Alle aanbevelingen zijn inpasbaar in huidige inzet.

4.4. Uitvoering

Het ministerie en het COA geven gezamenlijk invulling aan de aanbevelingen uit de evaluatie. De voortgang van de opvolging van de evaluatie zal worden gemonitord in de bestuurlijke overleggen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.