

# Stand van de uitvoering

## 2025



# Inhoud

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| Voorwoord                                         | 3  |
| Waar het COA voor staat                           | 4  |
| Cijfers COA                                       | 5  |
| 1. Voldoende stabiele opvangplekken               | 6  |
| 2. Sneller huisvesten in gemeenten                | 9  |
| 3. Participatie vanaf dag 1                       | 11 |
| 4. Grenzen aan de opvang                          | 13 |
| 5. Welzijn van kinderen en alleenstaande jongeren | 16 |
| 6. Het azc van morgen moet en kán                 | 19 |



# Voorwoord

**De eerste zin voor de stand van de uitvoering ligt al een paar jaar klaar: het was voor het COA opnieuw uitdagend. Daar zeggen we tegelijk bij dat het ons ook in 2025 is gelukt om iedereen op te vangen en te begeleiden. Het aantal locaties nam toe van 310 naar 326 en het aantal bewoners van 72.504 naar 79.825. Dat kan alleen maar door de vele collega's bij het COA die zich dag in, dag uit ten volle inzetten voor een goede opvang en begeleiding. Ook als de omstandigheden erg lastig zijn. De voornemens van het nieuwe kabinet zijn hoopgevend, zeker in tijden waarin het maatschappelijk debat over asielopvang scherp wordt gevoerd. Dat geeft geen zekerheid, maar wel het vertrouwen dat er wordt ingezet op een meer stabiele toekomst in de opvang. Want asielopvang goed regelen, dat kán en moet.**

## Bouwen aan stabiele opvang

De druk op het systeem van asielopvang was in 2025 onverminderd groot. Niet omdat er meer asielzoekers Nederland binnen kwamen, maar vooral omdat onze bewoners te lang in de opvang bleven: procedures duren lang, terugkeer naar het land van afkomst is lastig en gemeenten kunnen maar moeilijk huisvesting bieden aan bewoners met een verblijfsvergunning. Doordat er vervolgens te weinig reguliere opvangplekken zijn, zorgt dat voor groei van de noodopvang bij het COA. Noodgedwongen, want het COA wil toe naar reguliere, stabiele opvangplekken voor langere tijd. Noodopvanglocaties zorgen voor meer verhuizingen, meer openingen en sluitingen op korte termijn en daardoor maatschappelijke onrust. Dat moet stoppen. De aankondiging eind 2025 van een kabinet dat in wil zetten op meer stabiliteit in de opvang, met stabiele financiering voor het COA, was dan ook een welkom geluid. Net zoals het behoud van de Spreidingswet, de aanpak van overlast en de inzet op participatie van onze bewoners in de samenleving. Het COA vraagt hier al langer om en is ervan overtuigd dat het een deel van de oplossing is om te komen tot een goed werkende asielketen, waar ook maatschappelijk draagvlak voor is.

## Naar het azc van morgen waarvan de bouwstenen er al zijn

In de voorliggende stand wordt teruggeblikt op 2025 met een beeld van de uitdagingen waar het COA dagelijks tegenaan loopt en wat het COA nodig heeft. Van de vele partners waar het COA mee samenwerkt en van de politiek die de kaders bepaalt waarbinnen het COA als uitvoeringsorganisatie zijn werk doet. Wij weten vanuit onze kennis en ervaring hoe het óók kan. Want in de praktijk hebben het COA, gemeenten en partners al jaren laten zien dat goede opvang mogelijk is. Het 'azc van morgen' is dan ook niet een concept dat nog volledig uitgewerkt moet worden: het bestaat nu al op veel plekken in Nederland! Het COA opent graag zijn deuren om dat aan samenwerkingpartners, gemeenten en politici te laten zien. Om van elkaar te leren en elkaar te inspireren.

*Joeri Kapteijns, Anita Bastiaans en Peter Bos.*

# Waar het COA voor staat

**COA staat voor Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Wij zijn sinds 1994 verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van mensen die in Nederland asiel aanvragen. Wij streven naar een menswaardige en veilige opvangplek voor iedereen die daar recht op heeft. In meer dan 300 (nood)opvanglocaties door het hele land begeleiden we onze ongeveer 80.000 bewoners richting een toekomstperspectief. Aan deze belangrijke maatschappelijke taak werken ruim 8.200 medewerkers en meer dan 1.800 vrijwilligers elke dag weer en met veel bevologenheid.**

Asielopvang is constant in beweging. De omstandigheden zijn nooit hetzelfde. Wel zijn er verschillende redenen waarom mensen vluchten en wisselt het aantal mensen dat naar Nederland komt. Soms vangt het COA een periode veel mensen op, om daarna weer een periode te hebben met minder bewoners. Ook varieert de verblijfsduur bij het COA. Die is met name afhankelijk van de duur van het asielproces en de beschikbaarheid van woningen. Asielopvang staat altijd in de schijnwerpers van politiek en media, ook als de realiteit van de politiek verandert. Dat vraagt van het COA om voortdurend mee te bewegen en te improviseren. Ook als het moeilijk is, zoeken we oplossingen. In de afgelopen drie jaar zijn wij noodgedwongen fors gegroeid in het aantal medewerkers en locaties. Al deze medewerkers werken heel hard om bewoners goed op te vangen, te begeleiden en een veilige plek te bieden. Dagelijks

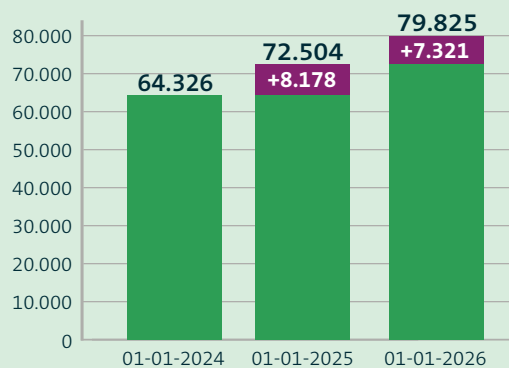
wordt een logistieke puzzel opgelost om mensen in passende samenstellingen in één van onze meer dan 300 opvanglocaties te plaatsen. Of over te dragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek wanneer ze teruggaan naar het land van herkomst. En aan gemeenten als ze in Nederland mogen blijven. Het COA is een netwerkorganisatie met veel belangrijke partners om onze taak goed te kunnen doen. Denk aan gemeenten, maar ook ketenpartners, maatschappelijke organisaties en vele anderen. Samen werken we aan draagvlak, een stevige verbinding met de gemeenschap, voorkomen van overlast, terugkeer, integratie, duurzaamheid en het toekomstbestendig maken van de asielopvang in Nederland. Het COA kan en doet dat vanuit kennis en professionaliteit en met oog voor de medemens.



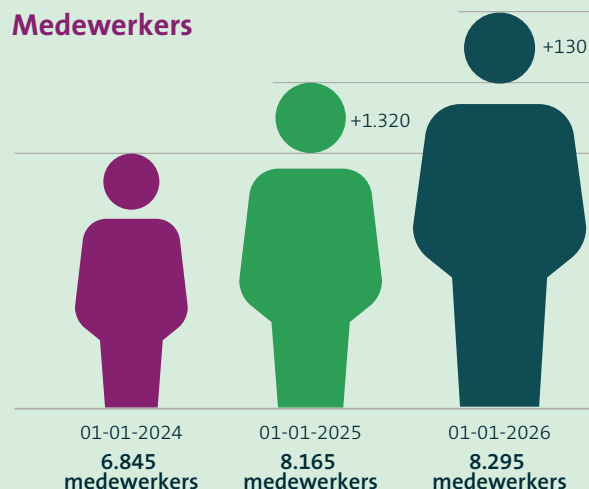
# Cijfers COA

## Bezetting COA

(inclusief plekken gemeentelijke crisishulpverlening)



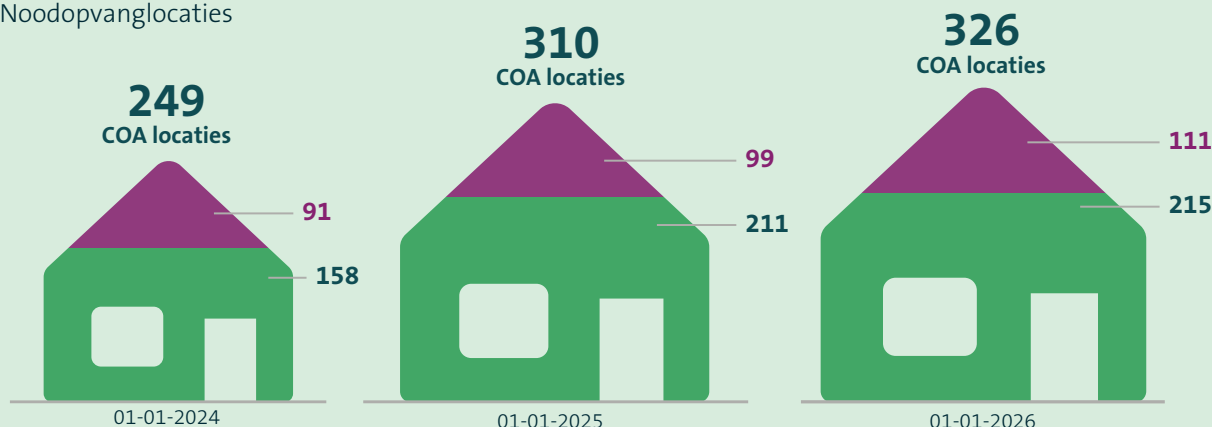
## Medewerkers



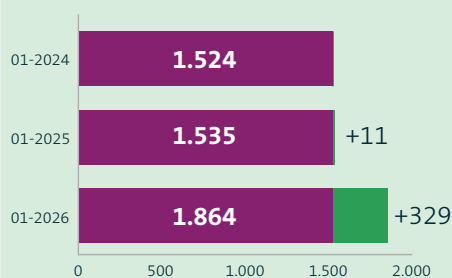
## Locaties

Aantal fysieke operationele locaties (inclusief crisishulpverleninglocaties):

- Reguliere locaties
- Noodhulpverleninglocaties

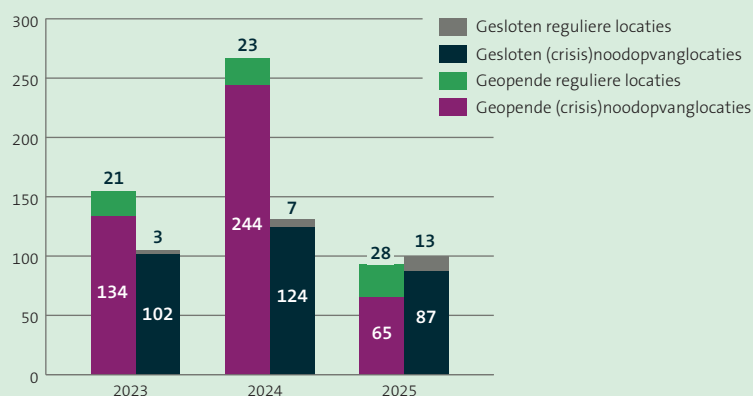


## Vrijwilligers



Aantallen op 1 januari van het betreffende jaar.

## Geopende en gesloten opvanglocaties



# 1. Voldoende stabiele opvangplekken



## Knelpunt

Het COA heeft structureel onvoldoende langjarige, stabiele opvangplekken en er zijn te weinig aanmeldcentra. Het gevolg is een groeiende afhankelijkheid van tijdelijke, dure en vaak kwalitatief mindere noodopvanglocaties. Het tekort aan opvangplekken is ook een belangrijke oorzaak van vrijwel alle andere problemen binnen de asielopvang. Zolang de structurele opvangcapaciteit onvoldoende is, blijft het hele stelsel kwetsbaar.

## Achtergrond en toelichting

### Belang van stabiliteit

Een stabiel opvanglandschap met reguliere opvang is beter voor iedereen. Het zorgt voor rust in de samenleving, kwaliteit in de opvang, veiligheid op en rondom locaties en kostenbeheersing. Met een vast aantal stabiele opvangplekken kunnen locaties open blijven als we tijdelijk minder mensen hoeven op te vangen. Het COA kan daarmee beter inspelen op wisselende bewoners aantallen. Die continuïteit is ook waardevol voor de samenleving. Als er minder plekken voor asielzoekers nodig zijn, kunnen die worden ingezet voor mensen die tijdelijk huisvesting zoeken. Voor mensen in de asielprocedure komt er meer rust omdat ze niet steeds hoeven te verhuizen. Zij gaan snel naar de regio en blijven hier, wat de participatie en integratie bevordert.

### Huidige situatie

Op dit moment is de asielopvang allesbehalve stabiel. In plaats van te investeren in kwalitatieve, reguliere locaties, moet het COA voortdurend noodopvang openen. Denk aan hotels, paviljoens, schepen en hallen. Hoewel bedoeld als tijdelijk, zijn deze locaties nu een structureel onderdeel van het systeem: er zijn inmiddels ruim 200 noodopvanglocaties tegenover ruim 100 reguliere locaties.

De grote afhankelijkheid van noodopvang komt omdat bewoners veel te lang bij ons in de opvang verblijven. De gemiddelde verblijfsduur van bewoners bij het COA is flink gestegen, van 349 dagen in 2023 naar 536 dagen in 2025. De achtergrond hiervan is de lange duur van de huidige asielprocedures bij de IND. De gemiddelde wachttijd in de algemene en verlengde asielprocedure in 2025 steeg naar 67 weken. Zolang asielzoekers geen uitsluitel hebben, blijven zij in de opvang. Daarnaast wachten ruim 18.000 personen met een verblijfsvergunning op huisvesting in gemeenten. Bovendien sluiten er ook locaties. Vorig jaar moest het COA 100 opvanglocaties sluiten. Hierdoor neemt de druk op de beschikbare plekken in reguliere locaties verder toe. Het verblijf in noodopvanglocaties heeft ingrijpende gevolgen voor bewoners. De korte looptijd van veel noodopvanglocaties leidt tot frequente en vaak plotselinge verhuizingen.

Het verblijf in noodopvanglocaties heeft ingrijpende gevolgen voor bewoners. De korte looptijd van veel noodopvanglocaties leidt tot frequente en vaak plotselinge verhuizingen.

## 1 Voldoende stabiele opvangplekken

Daardoor moeten kinderen van school wisselen, stopt het (vrijwilligers)werk abrupt en sociale contacten gaan verloren. Bovendien is er weinig tijd voor degelijke communicatietrajecten met de omgeving waardoor zij op het laatste moment verrast worden met opvang. Bewoners hebben in noodopvang vaak minder privacy en beperkte mogelijkheden om zelf te koken, terwijl dit in de reguliere opvang de standaard is. De huidige situatie is niet alleen kwetsbaar, maar ook financieel onhoudbaar. Noodopvang is gemiddeld twee tot drie keer duurder dan reguliere opvang.

### Migratiepact – zorgen over de indirecte en afgeleide maatregelen

De inwerkingtreding van het Europese Migratiepact in juni 2026 heeft flinke consequenties voor de asielketen en het COA. Hoewel de herschikte Opvangrichtlijn een goed uitvoerbaar kader biedt, zijn er zorgen over de indirecte en afgeleide maatregelen. De IND start namelijk met een nieuw aanmeldproces, de Ontvangst en Voorbereiding Asielaanvraag (OVA). Dat gebeurt in Ter Apel en niet in ons tweede aanmeldcentrum Budel of op een andere opvanglocatie. Budel blijft open en het COA zal daar nog een aantal taken blijven verrichten die onderdeel zijn van het aanmeldproces. De concentratie op één locatie is echter kwetsbaar en leidt tot nog meer druk op Ter Apel.

Daarnaast zet de IND met het Migratiepact in op het halen van beslistermijnen voor de nieuwe zaken.

Het COA gunt net als de IND dat bewoners snel duidelijkheid hebben en daarmee korter verblijven bij het COA. Want zolang je wacht, staat het leven stil. Tegelijkertijd heeft de prioritering van nieuwe aanvragen tot gevolg, dat de huidige bewoners langer moeten wachten op uitsluitel over hun asielprocedure. Dat heeft niet alleen impact op onze bezetting, maar zeker ook op het welzijn van onze bewoners en de leefbaarheid op een azc.

### Recente ontwikkelingen

Gelukkig zijn er de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om tot een stabiel opvanglandschap te komen. Zo heeft het huidige kabinet afspraken voor stabiele financiering in de Rijksbegroting opgenomen. Iets waar het COA, gemeenten en adviesorganen al jarenlang voor pleiten. Na de besluitvorming over de Voorjaarsnota hoopt het COA hier snel mee aan de slag te kunnen. Met stabiele financiering kunnen gemeenten en het COA afspraken maken voor een langere periode en een vast aantal opvangplekken aanhouden, ongeacht schommelingen in het aantal mensen in de opvang. Dat geeft rust en duidelijkheid aan onze bewoners, onze medewerkers en de omwonenden.

Bovendien is de Spreidingswet van kracht, een belangrijk instrument om meer rust, solidariteit en stabiliteit te realiseren. Deze wet zorgt voor een goede verdeling van opvanglocaties in het land zodat onze bewoners meteen mee kunnen doen in de regio waar ze ook komen te wonen als ze mogen blijven in Nederland.

### Gemiddelde kosten per geregistreerde bewoner 2025

#### Gemiddelde kosten per bewoner 2025

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Totaal kosten 2025 (miljoen):  | € 3.652  |
| Gemiddeld aantal bewoners:     | 73.991   |
| Gemiddelde kosten per bewoner: | € 49.400 |

#### Reguliere opvang, gemiddelde kosten per bewoner 2025

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Totaal kosten 2025 (miljoen):  | € 1.226  |
| Gemiddeld aantal bewoners:     | 36.746   |
| Gemiddelde kosten per bewoner: | € 33.400 |

#### Noodopvang, gemiddelde kosten per bewoner 2025

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Totaal kosten 2025 (miljoen):  | € 2.426  |
| Gemiddeld aantal bewoners:     | 37.245   |
| Gemiddelde kosten per bewoner: | € 65.100 |



## 1 Voldoende stabiele opvangplekken

De uitvoering van de spreidingswet is nu in volle gang. We zien echter dat nog niet alle gemeenten de opvang aanbieden die de wet vereist. Dat zorgt ervoor dat het COA nog steeds met capaciteitstekorten te maken heeft. Wel is het COA door de Spreidingswet met veel meer gemeenten dan voorheen in gesprek over nieuwe of bestaande locaties. Het doel is in de huidige tweede wetscyclus Spreidingswet een grote stap te zetten naar meer stabiele opvangplekken.

### Wat doet het COA?

Het COA is dag en nacht aan het werk om onze bewoners te kunnen opvangen en begeleiden. Noodopvang of regulier, alles is op dit moment nodig om bewoners een dak boven hun hoofd te kunnen bieden. Bovendien zijn we met veel meer gemeenten in gesprek over langjarige opvangplekken op basis van de Spreidingswet. We ondersteunen daarbij gemeenten die zelf asielopvang willen organiseren en bieden mogelijkheden voor kleinschalige opvang die passen bij de schaal van de gemeente. Dat vraagt nog om stappen en moet beter mogelijk worden. Ook helpen we gemeenten bij het vinden van een geschikt pand of juiste plek voor het realiseren van een opvanglocatie. We zetten in op circulaire huisvesting: duurzame gebouwen die flexibel inzetbaar zijn, verplaatsbaar, aanpasbaar en geschikt voor zowel tijdelijke als permanente locaties.

### Wat is er nodig?

- Voldoende stabiele opvangplekken door uitvoering en strikte handhaving van de Spreidingswet.
- Snellere procedures bij de IND, ook voor de mensen die hun aanvraag indienden voor de inwerkingtreding van het Migratiepact.
- Meerdere aanmeldcentra zijn nodig om Ter Apel te ontlasten en de ketenprocessen te versnellen, zoals ook in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen is opgenomen.
- Betere randvoorwaarden en kaders om gemeenten zelf opvang te laten exploiteren zodat het zowel voor het COA als gemeenten uitvoerbaar is en tevens voordelen heeft voor bewoners. Daarbij moet ook gekeken worden naar het hele pakket van voorzieningen op locatie en daarbuiten en de mogelijkheden voor kleinschalige opvang.





## 2. Sneller huisvesten in gemeenten



### Knelpunt

Bewoners met een verblijfsvergunning, statushouders, verblijven steeds langer in de opvang van het COA. Zij wachten lang op huisvesting in een gemeente. Deze vertraging vergroot de druk op de opvangcapaciteit. Hierdoor zijn steeds meer azc's in gemeenten nodig en is het COA afhankelijk van dure noodopvang. Bovendien heeft een langdurig verblijf in de opvang aantoonbaar negatieve gevolgen voor de inburgering van mensen met een verblijfsvergunning. De opvang van statushouders die langer dan drie maanden bij het COA verblijven, zou daarom geen verantwoordelijkheid van het COA moeten zijn.

### Achtergrond en toelichting

#### Belang van snelle huisvesting in gemeenten

Het COA wil opvangplekken gebruiken waarvoor ze bedoeld zijn: mensen in de asielprocedure opvangen en begeleiden naar hun toekomst, in Nederland of daarbuiten. Mensen met een verblijfsvergunning horen volgens afspraak na drie maanden huisvesting in een gemeente te krijgen en dus niet meer bij het COA te verblijven. Als zij snel huisvesting krijgen in een gemeente, kunnen ze integreren en werken en kan gezinshereniging ook daar plaatsvinden. Dat lost een groot deel van de capaciteitsproblemen van het COA op. Het is bovendien beter voor bewoner en samenleving.

#### Huidige problematiek

De realiteit is anders. Het COA vangt momenteel ruim 18.000 mensen (bijna een kwart van onze bewoners) met name door krapte op de woningmarkt, veel mensen op die al een verblijfsvergunning op die huisvesting in een gemeente moeten krijgen. Er is dus een grote groep mensen in de opvang waar het COA niet verantwoordelijk voor zou moeten zijn. Zij moeten een nieuw leven kunnen opbouwen in een gemeente. Door de achterstand in de huisvesting bij gemeenten vindt nu zelfs gezinshereniging plaats in de opvang. Het COA vangt nu ruim elfduizend gezinsleden op. Dat heeft aantoonbaar negatieve gevolgen voor de inburgering van mensen, maar zorgt ook voor grote capaciteitsproblemen, waardoor het COA afhankelijk is van dure noodopvang van minder kwaliteit.

Aantal statushouders verblijvend op locaties van het COA



### Wat doet het COA?

De huisvesting van deze groep is de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, gemeenten en Aedes (branchevereniging van woningcorporaties) onderzoeken hoe meer ruimte op de woningmarkt kan komen voor mensen met een verblijfsvergunning. Het COA denkt mee over onder andere de mogelijkheden rondom woningdelen en woningsplitsen, de ontwikkeling van tussenvoorzieningen en andere alternatieve huisvestingsmogelijkheden waaronder flexibele opstartwoningen. In het begin van 2025 heeft het COA het beleid aangepast om mensen met een verblijfsvergunning met voorrang te kunnen koppelen aan gemeenten waar op dat moment meer huisvestingsruimte beschikbaar is. In de praktijk blijkt deze maatregel echter zelden nodig, omdat er nauwelijks gemeenten zijn die sneller huisvesten dan afgesproken. Al jaren werkt het COA bovendien aan het kansrijk koppelen: statushouders worden daarbij gericht toegewezen aan gemeenten waar hun kans op integratie het grootst is, bijvoorbeeld op basis van arbeidsmarktperspectief. Met behulp van artificiële intelligentie verbetert het COA dat proces momenteel. Voor wat betreft gezinsleden richt het COA zich, in opdracht van het ministerie, op het zo snel mogelijk huisvesten van mensen bij het familielid dat al een verblijfsvergunning heeft. Als er geen directe huisvesting is, brengt het COA nareizende gezinsleden naar hotels. Bij voorkeur in de gemeente waar ze uiteindelijk gaan wonen. Deze opvang duurt maximaal zes maanden, waarna de gekoppelde gemeenten deze mensen duurzaam kan huisvesten.

### Wat is er nodig?

- Gemeenten moeten de ruimte krijgen om bewoners met een verblijfsvergunning uiterlijk drie maanden na vergunningverlening te huisvesten. Dat geldt ook voor mensen met een positieve beslissing op gezinshereniging, zij zijn ook statushouders. Dit betekent ook dat gemeenten de ruimte moeten krijgen om statushouders eerder te huisvesten voordat de gezinsleden in Nederland komen.
- Investeer in extra tijdelijke, flexibele huisvesting of tussenvoorzieningen (dat kunnen ook units zijn) zodat gemeenten statushouders sneller kunnen huisvesten en zowel COA-locaties als de woningmarkt ruimte krijgen.
- Geef woningcorporaties en gemeenten de ruimte om de bestaande woningvoorraad doelmatiger in te zetten voor het huisvesten van statushouders, door woningen te splitsen of gedeelde woonvormen toe te passen.



# 3. Participatie vanaf dag 1



## Knelpunt

Er zijn nog onvoldoende mogelijkheden voor asielzoekers om vanaf het begin van hun verblijf in de opvang te participeren in de samenleving. Er is meer inzet nodig om hen naar werk toe te leiden binnen de huidige arbeidsmarktinfrastructuur. Werkgevers ervaren (administratieve) drempels. Dat is nadelig voor zowel de bewoners als voor de samenleving.

## Achtergrond en toelichting

### Belang van participeren

Het COA vindt het belangrijk dat alle mensen die hier asiel aanvragen, kunnen meedoen en werken. Net als iedereen wil deze groep een steentje bijdragen en zichzelf kunnen redden. Met meedoen leren ze sneller Nederlands, geven ze betekenis aan hun leven en worden ze financieel onafhankelijk.

Het is bovendien van grote waarde voor de samenleving. Er zijn nu en in de toekomst flinke tekorten op de arbeidsmarkt, wat de inzet van al het in Nederland aanwezige arbeidspotentieel noodzakelijk maakt. De asielzoekers in onze opvang beschikken over veel talenten om daar een bijdrage aan te leveren. Dat leidt er ook toe dat ze financieel kunnen bijdragen aan hun eigen opvang.

### Huidige belemmeringen

Helaas hebben asielzoekers nog steeds te maken met diverse uitdagingen en belemmeringen, wanneer zij hun eerste stappen op de Nederlandse arbeidsmarkt willen zetten. Er ontbreekt bijvoorbeeld een éénduidige ondersteunings- en begeleidingsstructuur, omdat de toeleiding naar werk nergens formeel is belegd.

In de arbeidsmarktregio's is er nu nog geen partij die de taak heeft om asielzoekers naar betaald werk te begeleiden. Iedere gemeente en arbeidsmarktregio richt het daarom op eigen wijze in. Deze verscheidenheid is verwarrend voor werkgevers en bewoners. Het UWV en steeds meer gemeenten zijn gemotiveerd om voor deze groep wat te betekenen. Echter, gemeenten, arbeidsmarktregio's en UWV worden hier niet voor gefinancierd. Bovendien zijn er nog niet op alle opvanglocaties Meedoenbalies om mensen te bemiddelen naar (vrijwilligers)werk of recreatieve activiteiten. Ook zijn er nog te weinig mogelijkheden om de taal in een vroeg stadium al goed te leren en zijn er nog teveel (administratieve) belemmeringen voor werkgevers om asielzoekers aan te nemen.

Door de huidige achterstanden bij de IND en de komst van het Migratiepact is de verwachting dat de huidige groep asielzoekers nog langer moet wachten op een besluit. Dat maakt het ook voor hen en voor de leefbaarheid op de locaties van belang dat er voldoende mogelijkheden zijn om actief mee te doen (ook voor bewoners die straks niet mogen werken).



Mensen in de asielprocedure die langdurig niet kunnen participeren, hebben later meer moeite met integreren. Bovendien is wachten zonder perspectief schadelijk voor het welzijn van onze bewoners, met negatieve gevolgen voor de leefbaarheid op en rondom opvanglocaties.

#### Recente ontwikkelingen

De afgelopen jaren is gelukkig veel gebeurd om bewoners eerder en beter aan het werk te krijgen. Zo heeft het afschaffen van de 24-weken-eis ervoor gezorgd dat asielzoekers meer mogelijkheden krijgen op de arbeidsmarkt. Ook zijn er forse inspanningen verricht om de achterstanden bij de BRP-straten weg te werken om aan bewoners BSN-nummers te verstrekken. Met het Migratiepact en het voorgenomen besluit van het kabinet mogen asielzoekers – in de reguliere procedure en in sommige gevallen in de versnelde procedure – naar verwachting al na 3 maanden werken in plaats van de huidige 6 maanden.

#### Wat doet het COA?

Het COA biedt op (nagenoeg) alle opvanglocaties activiteiten aan die gericht zijn op de Nederlandse taal en cultuur. Daarnaast heeft het COA op 38 locaties een Meedoenbalie ingericht met financiering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Binnenkort komt daar financiering bij voor uitbreiding naar 80 Meedoenbalies. Hier kunnen bewoners terecht voor aanbod op het gebied van vrijwilligerswerk, betaald werk, sport en recreatie. Het COA werkt hierbij samen met de Vereniging VrijwilligerswerkNL en lokale vrijwilligerscentrales, gemeenten, werkgevers en lokale (maatschappelijke) organisaties. Daarnaast lopen er door het hele land ruim 50 initiatieven en pilots gericht op asielzoekers en werk, waaronder drie in samenwerking met het UWV en de VNG. In Zaanstad, Nijmegen en Eindhoven wordt geprobeerd om een groep asielzoekers vanuit reguliere dienstverlening aan het werk te helpen. In 2026 rondt Regioplan evaluatieonderzoek af naar deze pilots. We zien dat het aantal initiatieven in samenwerking met verschillende partijen en onze Meedoenbalies gestaag toeneemt. Dat is positief en laat zien dat partijen inzien dat onze bewoners ondersteuning nodig hebben om mee te kunnen doen in de samenleving.

Mensen in de asielprocedure die langdurig niet kunnen participeren, hebben later meer moeite met integreren.

#### Wat is er nodig?

- Een ondersteunings- en begeleidingsstructuur met UWV, gemeenten, uitzendbureaus, maatschappelijke organisaties en werkgeversorganisaties om bewoners die op een azc verblijven aan het werk te helpen en houden.
  - Het is belangrijk dat de taak arbeidstoeleiding voor deze doelgroep wettelijk wordt belegd, inclusief bijbehorende financiering.
  - Voor de bemiddeling is uitbreiding van de Meedoenbalies nodig. Dat kan door financiering van de Meedoenbalies op alle reguliere locaties. Ook om mensen die straks in het kader van het Migratiepact nog langer in de opvang moeten blijven, wel te kunnen bemiddelen naar (vrijwilligers)werk en recreatieve activiteiten.
- Meer mogelijkheden (waaronder ook financiële) om alle mensen die asiel aanvragen vroegtijdig taallessen en kennis over de arbeidsmarkt aan te bieden.
- Belemmeringen wegnemen voor asielzoekers om te kunnen werken.
  - Uitwisseling van gegevens tussen het COA, UWV en de belastingdienst zodat de eigen bijdrage voor de opvang (REBA) verder vereenvoudigd kan worden.
  - Blijvend voldoende capaciteit en slagkracht om inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) straks ook binnen drie maanden mogelijk te maken.
  - Het verlagen van de drempels voor werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen, zoals het versimpelen van het proces rondom de tewerkstellingsvergunning (TWV).

## 4. Grenzen aan de opvang



### Knelpunt

Het COA investeert dagelijks in de leefbaarheid en veiligheid op onze locaties en de omgeving. Voor een kleine groep bewoners met psychische, complexe problematiek en voor bewoners die (ernstig) overlastgevend of crimineel gedrag vertonen, is het COA afhankelijk van expertise van partners en (al dan niet strafrechtelijke) handhaving. Gebrek hieraan leidt tot gezondheids- en veiligheidsrisico's voor onze bewoners, medewerkers en omwonenden en schaadt de leefbaarheid op opvanglocaties. Daarnaast heeft de kleine groep met overlastgevend en crimineel gedrag grote invloed op het beeld van de gehele asielopvang.

### Achtergrond en toelichting

#### Belang van veilige opvang

Een rustige leefomgeving is belangrijk voor iedereen. Daarom wil het COA dat het op en rond de opvanglocaties veilig is. Overlastgevend en crimineel gedrag is het best aan te pakken door het te voorkomen. Dat lukt vaak al door bewoners rust, structuur en perspectief te bieden: stabiele opvang, school, werk en duidelijkheid in de asielprocedure.

Maar preventie vraagt ook om goede samenwerking met partners in de zorg en handhaving. In gevallen dat gedrag een achtergrond heeft in geestelijke problematiek, heeft het COA partners nodig bij de aanpak en opvang daarvan. Als voorkomen niet lukt, moeten de migratie- en strafrechtketen snel en goed op elkaar aansluiten. Want het gedrag van zelfs één persoon kan grote impact hebben op bewoners, medewerkers, omwonenden en het draagvlak voor asielopvang.

#### Huidige situatie

Een kleine groep in de opvang veroorzaakt incidenten, soms met strafbare feiten. Psychische problematiek of verslaving speelt daarbij soms een rol, maar is geen automatische verklaring. Voor bewoners met zware psychiatrische of verslavingsproblematiek is een COA-locatie geen geschikte omgeving.

Zij hebben gespecialiseerde behandeling nodig in een stabiele woonomgeving, met intensieve begeleiding en transculturele expertise. Zowel ambulante zorg als gespecialiseerde plekken zijn onvoldoende beschikbaar. Daardoor verblijven deze bewoners langer dan wenselijk op locaties en worden COA-medewerkers belast met begeleiding waarvoor zij niet zijn opgeleid. Het COA is immers geen zorginstelling. Dit neemt verder toe door het mogelijke wegvallen van de transculturele, psychiatrische kliniek CTP Veldzicht vanaf januari 2027. Hiermee wordt het straks nog urgenter dat de GGZ voldoende transculturele zorg kan bieden.

Voor bewoners met zware psychiatrische of verslavingsproblematiek is een COA-locatie geen geschikte omgeving.

Ook voor alleenstaande jongeren (amv) is onvoldoende passende jeugdhulp beschikbaar, zowel ambulant als met verblijf. De specifieke expertise die deze doelgroep vraagt, is bij weinig aanbieders aanwezig.

### Recente ontwikkelingen

Het Rijk en gemeenten werken samen aan de aanpak van overlast gevend en crimineel gedrag van asielzoekers, zowel lokaal als landelijk. Het COA is aan zet voor incidenten op de opvanglocaties en legt daarbij de nadruk op preventie via intensieve begeleiding. Buiten de locaties ligt de verantwoordelijkheid bij partijen zoals politie, gemeenten, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Openbaar Ministerie (OM). Vanwege het grote aantal betrokken organisaties blijft goede samenwerking essentieel en vraagt dit voortdurende aandacht. Bijvoorbeeld als het gaat om een directe strafrechtelijke aanpak en het delen van informatie tussen de verschillende partijen.

Delen van informatie heeft als doel om een persoonsgerichte aanpak mogelijk te maken, zodat verdere overlast wordt voorkomen. Waarbij alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Ook het COA met bijzondere begeleiding.

Vanwege het grote aantal betrokken organisaties blijft goede samenwerking essentieel en vraagt dit voortdurende aandacht.





### Wat doet het COA?

#### Begeleiding

Het COA investeert in gerichte trainingen en extra deskundigheid zodat medewerkers passende begeleiding kunnen bieden, preventief werken, tijdig problematiek signaleren en indien nodig doorverwijzen. Ook worden medewerkers toegerust om te kunnen omgaan met agressie en overlastgevend gedrag. Bewoners in de reguliere opvang met overlastgevend gedrag en/of GGZ-problematiek krijgen intensieve begeleiding op locatie. Wanneer meer nodig is, kan het ambulant ondersteuningsteam tijdelijke ondersteuning bieden aan medewerkers in de omgang met gedrag van bewoners. Dat geldt voor reguliere en amv-(nood)locaties.

Met intensieve begeleiding en dit team versterkt het COA vroeg signaleren, begrenzing en rust op locatie. Wanneer begeleiding op de locatie niet volstaat, kan een bewoner tijdelijk worden geplaatst op een locatie voor intensief begeleidende opvang. Voor amv is er vergelijkbare intensieve begeleiding of de Perspectief Opvang Nidos. Indien nodig begeleidt het COA bewoners naar de huisarts, de POH-ggz of verslavingsexperts, die vervolgens kunnen doorverwijzen naar jeugdhulp of ambulante dan wel klinisch specialistische zorg. Daar moeten deze partijen natuurlijk wel capaciteit en gelegenheid voor hebben.

#### Overlast

In geval van ernstige overlast kan een bewoner voor extra toezicht worden geplaatst op de Handhaving- en Toezichtlocatie (htl). Hier mogen bewoners enkel op het aangewezen gebied verblijven. Daarnaast heeft het COA twee verscherpt toezichtlocaties (vtl), bedoeld voor volwassen alleenreizende mannen die de huisregels hebben overtreden en/of lichte strafbare feiten hebben gepleegd. Dit ter aanvulling op het strafrecht van politie en OM. De vtl is een prikkelarme omgeving met intensieve begeleiding en stevige begrenzing, gericht op gedragsverandering.

### Wat is er nodig?

- Op korte termijn toegang en beschikbaarheid van (transculturele) GGZ, verslavingszorg en beschermd wonen en daarin investeren. Ook moet er vervanging komen voor onze plekken op de transculturele kliniek CTP Veldzicht. Die kunnen niet verdwijnen zonder vergelijkbaar alternatief.
- Er is specifieke expertise op gebied van jeugdhulp nodig die voldoende passend is voor met name onze alleenstaande jongeren.
- Voor een meer preventieve aanpak heeft het COA de inzet van vtl's nodig. Daarvoor is financiering nodig en zijn gemeenten nodig die dergelijke locaties willen huisvesten.
- Voor asielzoekers die overlastgevend en/of crimineel gedrag vertonen is het nodig dat:
  - Er adequate opvolging binnen de strafrechtketen is, zeker bij aangifte door medewerkers onder de regeling Veilige Publieke Taak.
  - Strafbare feiten zo snel mogelijk worden behandeld, bijvoorbeeld door de toepassing van snelrecht.
  - Asielaanvragen van deze groep snel behandeld worden.
- Informatie rond overlastgevend gedrag moet uitgewisseld (kunnen) worden tussen de verschillende partijen binnen heldere juridische kaders.

## 5. Welzijn van kinderen en alleenstaande jongeren



### Knelpunt

De beperkte capaciteit voor de opvang is ook voelbaar bij kinderen en alleenstaande jongeren. Deze kwetsbare groepen zitten vaak op noodopvanglocaties die maar deels voldoen aan de normen die het COA heeft geformuleerd.

Hierdoor is er te weinig rust en regelmaat die zij juist nodig hebben.

Momenteel verblijft 46% van de alleenstaande jongeren op noodlocaties.

### Achtergrond en toelichting

#### Belang van welzijn van kinderen in de opvang

Het COA wil de groep kinderen en jongeren die in Nederland asiel aanvragen goed opvangen en begeleiden. Deze kinderen vormen een kwetsbare groep die stabiliteit, vertrouwen, bescherming en begeleiding nodig hebben. Ze verdienen een veilige plek waar zij kunnen opgroeien en gewoon kind kunnen zijn. Waar ze naar school kunnen, waar zij zelf of hun ouders eten kunnen koken dat ze gewend zijn en waar ze privacy hebben. Met soms extra psychische begeleiding.

#### Huidige situatie

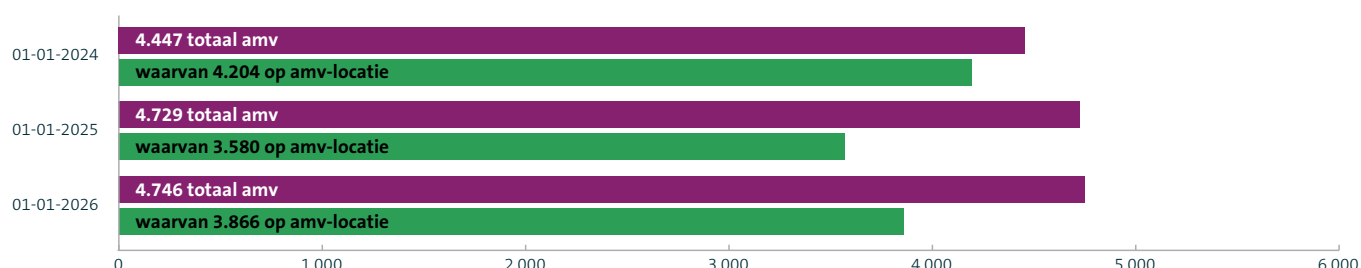
Er verblijven veel gevluchte kinderen in alle leeftijden en in vele nationaliteiten bij het COA. Op 1 januari 2026 waren dat er ongeveer 19.000. Een groot deel van hen is met één of beide ouders gekomen, maar sommigen zijn naar Nederland gereisd met een

broer, oom, andere familieleden of alleen. Eind 2025 verbleven zo'n 3.900 jongeren bij het COA die alleen naar Nederland zijn gekomen. Deze jongeren zijn meestal tussen 15 tot 17 jaar en hebben bij aankomst een vaak lange en gevaarlijke reis meegemaakt.

Helaas hebben veel kinderen en jongeren in de opvang maar weinig privacy en ook weinig mogelijkheden om zich te ontwikkelen. Dat blijkt onder andere uit een inventarisatie van het COA in 2025. Belangrijke reden hiervoor is het grote tekort aan (duurzame) opvangplaatsen voor asielzoekers, dus ook voor kinderen en alleenstaande jongeren.

Het COA valt dan ook vaak terug op tijdelijke noodopvanglocaties, waar geen volledige opvang en begeleiding mogelijk maar wel nodig is.

In opvang verblijvende alleenstaande jongeren



Het gevolg van die tijdelijkheid is dat kinderen en jongeren meerdere keren gedurende hun verblijf in de asielopvang moeten verhuizen. Dit maakt het tijdig en doorlopend organiseren van onderwijs lastig. Nog los van het feit dat het onderwijs al onder druk staat door tekorten in voldoende internationale schakelklassen (ISK). Het werkt ook door in het organiseren van jeugdhulp.

Veel jongeren hebben ingrijpende dingen meegemaakt in hun land van herkomst of tijdens de reis en sommigen hebben daarom begeleiding of geestelijke gezondheidszorg nodig. De transculturele jeugdhulp moet dan ook voor alle opvanglocaties met kinderen en jongeren in voldoende mate beschikbaar zijn. Dat is zeker met noodopvang niet altijd eenvoudig.

Veel jongeren hebben ingrijpende dingen meegemaakt in hun land van herkomst of tijdens de reis en sommigen hebben daarom begeleiding of geestelijke gezondheidszorg nodig.

### Onderwijs

Europese richtlijnen schrijven voor dat elk kind binnen drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs moet kunnen volgen. Vanaf 12 juni 2026, bij de implementatie van het EU asiel- en migratiepact, wordt deze termijn zelfs verkort naar twee maanden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het organiseren van dit onderwijsaanbod, zodat kinderen tijdig toegang krijgen tot passend onderwijs. Het COA houdt geen cijfers bij, maar ziet met name in het ISK- onderwijs in het voortgezet onderwijs dat aan het begin van het schooljaar de meesten wel een plek op een school gevonden hebben. Maar door verhuizingen en tijdelijke noodopvanglocaties is het gedurende het schooljaar extra moeilijk voor gemeenten om het onderwijs te blijven organiseren. En die uitdaging is

door het lerarentekort in diverse regio's vaak al groot. Gevolg is dat asielkinderen vaak langere tijd moeten wachten voor ze op een ISK-school terecht kunnen. De termijn van drie maanden wordt dan ook regelmatig niet gehaald.

### Jeugdhulp

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp, zowel voor kinderen uit een gezin als alleenstaande jongeren die in hun gemeenten verblijven. Het COA merkt dat dit voor gemeenten tot diverse uitdagingen leidt. Allereerst het gebrek aan aanbod van (transculturele) jeugdhulp en de daarbij horende lange wachttijden. Ook ontbreekt een passend aanbod voor een kleine groep jongeren met multiproblematiek.

De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie & Veiligheid (J&V), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Jeugdzorg Nederland, Nidos en COA maken zich dan ook hard voor het organiseren van specialistische residentiële jeugdhulp voor amv.

Gemeenten lopen daarnaast aan tegen de (soms forse) kosten die gepaard gaan met jeugdhulp. Deze kosten worden vaak maar deels vanuit het gemeentefonds vergoed. Het COA merkt dat vooral kleinere gemeenten om die reden terughoudend worden om opvang, vooral amv-opvang, te realiseren. Zelfs als zij best welwillend zijn om een amv-opvang te openen. Daarnaast zijn inmiddels bij het COA ook gevallen bekend van gemeenten die het aanbieden van de jeugdhulp aan een jongere uitstellen. Het ontbreken, onthouden of uitstellen van de hulp die sommige kinderen en jongeren hard nodig hebben, kan op langere termijn schadelijke effecten hebben voor de jongeren. Het kan leiden tot een verergering van de problematiek en escalatie van gedrag. Dat heeft weer invloed op de leefbaarheid op locaties en kan ook de omgeving onder druk zetten.



### Wat doet het COA?

Het COA werkt nauw samen met partners zoals Nidos, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van VWS, gemeenten en de VNG om deze uitdagingen gezamenlijk aan te pakken. Bijvoorbeeld in de 'Coalitie van perspectief', een werkwijze die is geïnitieerd vanuit het COA om integrale en regionale samenwerking rondom de jongeren in de amv-opvang te bevorderen. De resultaten van de vier pilots die in dit kader nog lopen, bieden al diverse aanknopingspunten om tot verbeteringen te komen in de amv-opvang- en begeleidingsproblematiek. De ambitie is om de komende tijd deze samenwerkingsvorm uit te breiden naar in totaal tien regio's. De kern is om gezamenlijk met partners de alleenstaande jongeren te ondersteunen in opvang, begeleiding, onderwijs, werk, huisvesting, etc.

### Wat is er nodig?

- Financiële mogelijkheden voor gemeenten om jeugdhulp te bekostigen zodat drempels worden weggenomen in de besluitvorming van gemeenten om nieuwe amv-locaties beschikbaar te stellen en kinderen de zorg te geven die nodig is.
- Het is belangrijk dat de motie wordt uitgevoerd van de Tweede Kamer uit oktober '25, die verzocht om uitbreiding van de psychosociale ondersteuning in een vroeg stadium mogelijk te maken.
- Om kinderen niet meer op noodopvang-locaties te plaatsen moet het COA beschikken over voldoende kleinschalige locaties die speciaal zijn ingericht voor alleenstaande jongeren én voldoende reguliere, structurele locaties voor kinderen die onderdeel zijn van een gezin.
- Voor welzijn van kinderen is een partnergewijze aanpak noodzakelijk met iedereen die hier een verantwoordelijkheid in heeft. Zoals in onderwijs, jeugdhulp, ontwikkeling, etc.



## 6. Het azc van morgen moet en kán



**De druk op de asielopvang is in 2025 steeds meer toegenomen. De voorgaande cijfers, situatieschets en knelpunten waarbij het COA een oproep tot verbetering doet, onderschrijven dat. De genoemde oproepen tot maatregelen zijn bittere noodzaak om uit de huidige nood rond opvang te komen. De groei van het aantal noodopvanglocaties, de steeds moeilijkere overgang van bewoners met een verblijfsvergunning naar huisvesting in gemeenten, de maatschappelijke onrust rond nieuwe locaties en steeds vollere opvanglocaties pleiten voor een andere manier van opvangen. Wij willen toe naar de azc's van morgen en dat kan met langjarige opvanglocaties. Met deze stand wil het COA daarom niet alleen een terugblik laten zien, maar ook inzichtelijk maken dat degelijke, meerjarige asielopvang kán. Dat is niet alleen goed voor mensen in de opvang, maar ook voor de samenleving, de buurt en de toekomst.**

Het COA en gemeenten hebben al jaren laten zien dat vele reguliere, langjarige locaties succesvol zijn. Het zijn locaties waar we in investeren, die zijn opgenomen in de gemeenschap en waar rust, kwaliteit en sterke verbinding met de omgeving de norm zijn. Die locaties zijn betaalbaar en bewoners en medewerkers kunnen er op een prettige manier leven en werken. Er zijn tientallen voorbeelden van, al blijven ze vaak onderbelicht door de dominante scherpe en negatieve toon in het asieldebat.

Het COA roept media, politiek en wie dan ook op die voorbeelden zelf te komen bekijken en zich te laten inspireren voor de visie op asielopvang voor lange termijn. Deze locaties zijn van het hoge noorden tot het diepe zuiden te vinden en het COA zet met alle plezier de deuren open. Het “azc van morgen” bestaat en functioneert prima op meerdere plekken in Nederland. Die willen we overal in plaats van steeds noodopvang op- en afbreken.

Dat kan als gemeenten langjarige afspraken met het COA maken om reguliere opvang aan te bieden.

Wat is een azc van morgen? Eén die past bij de buurt, het dorp of de stad waar het deel van uitmaakt. Groot, klein, hoog, laag, bestaande bouw of nieuwbouw, azc's van morgen zijn er in alle maten en soorten. Het azc van morgen is langdurig verbonden aan een gemeente en heeft iets wat tijdelijke opvang nooit kan bieden – vertrouwen, stabiliteit en echte integratie. Het is het eerste thuis voor bewoners waar ze bouwen aan hun toekomst hier of terug in het land van herkomst.

Zij leren hier de taal en gaan zo snel als kan aan het werk bij een van de bedrijven of dienstverleners in de buurt. Werken is immers de snelste en beste manier om te integreren, maar ook om in je kracht te blijven als je terug moet naar jouw land van herkomst.





یادگیری زبان

# doen balie



Medegefinancierd door  
de Europese Unie





In de azc's van morgen gaan we slim om met energie, water, gebouwen en materialen. We bewegen mee met de woningmarkt. Door azc's combineerbaar of – als ze niet nodig zijn voor opvang – tijdelijk beschikbaar te maken voor starters, studenten, statushouders of bijvoorbeeld gescheiden ouders. Met onze flexbouw (COACH) zorgen we voor schaalbaarheid. Het is een modulair, duurzaam en verplaatsbaar woonconcept met een fijne uitstraling waarmee we soepel kunnen inspelen op de woonbehoeftes. Azc's van morgen zijn er voor en met de buurt.

We delen onze sportplekken en activiteitenruimtes en zien onze burens graag in de azc-buurtcafés voor een kop koffie. En als het even kan, is dit ook de plek waar je filialen van de lokale wasserette, kapsalon en/of fietsenmaker vindt.

Allemaal onhaalbare toekomstmuziek? Zeker niet. Het azc van morgen is er al en bijna alle reguliere locaties die het COA momenteel in gebruik heeft, kent één of meerdere van de onderdelen van dit concept.

Het COA heeft de ambitie die alleen maar verder uit te bouwen: op bestaande en nieuwe locaties. Ongeacht de hoeveelheid opvangplekken die het COA nodig heeft, werkt het COA aan kwalitatieve asielopvang die niet alleen goed is voor asielzoekers, maar ook voor de omgeving. Daar staat het COA voor. Omdat het moet, maar ook omdat we al hebben laten zien dat het kan.

Het azc van morgen is er al en bijna alle reguliere locaties die het COA momenteel in gebruik heeft, kent één of meerdere van de onderdelen van dit concept.







# Colofon

## **Uitgave**

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

## **Fotografie**

Marketiek, HuismanMedia, Marcel de Graaf

## **Contactgegevens**

Rijnstraat 8, 2515 XP Den Haag  
Postbus 30203, 2500 GE Den Haag  
[www.coa.nl](http://www.coa.nl)

## **Publicatiedatum**

Juni 2026