

Bijlage addendum 2022:

Update COA scenario-sets

Na actualisering COA Meerjarenstrategie 2020–2025

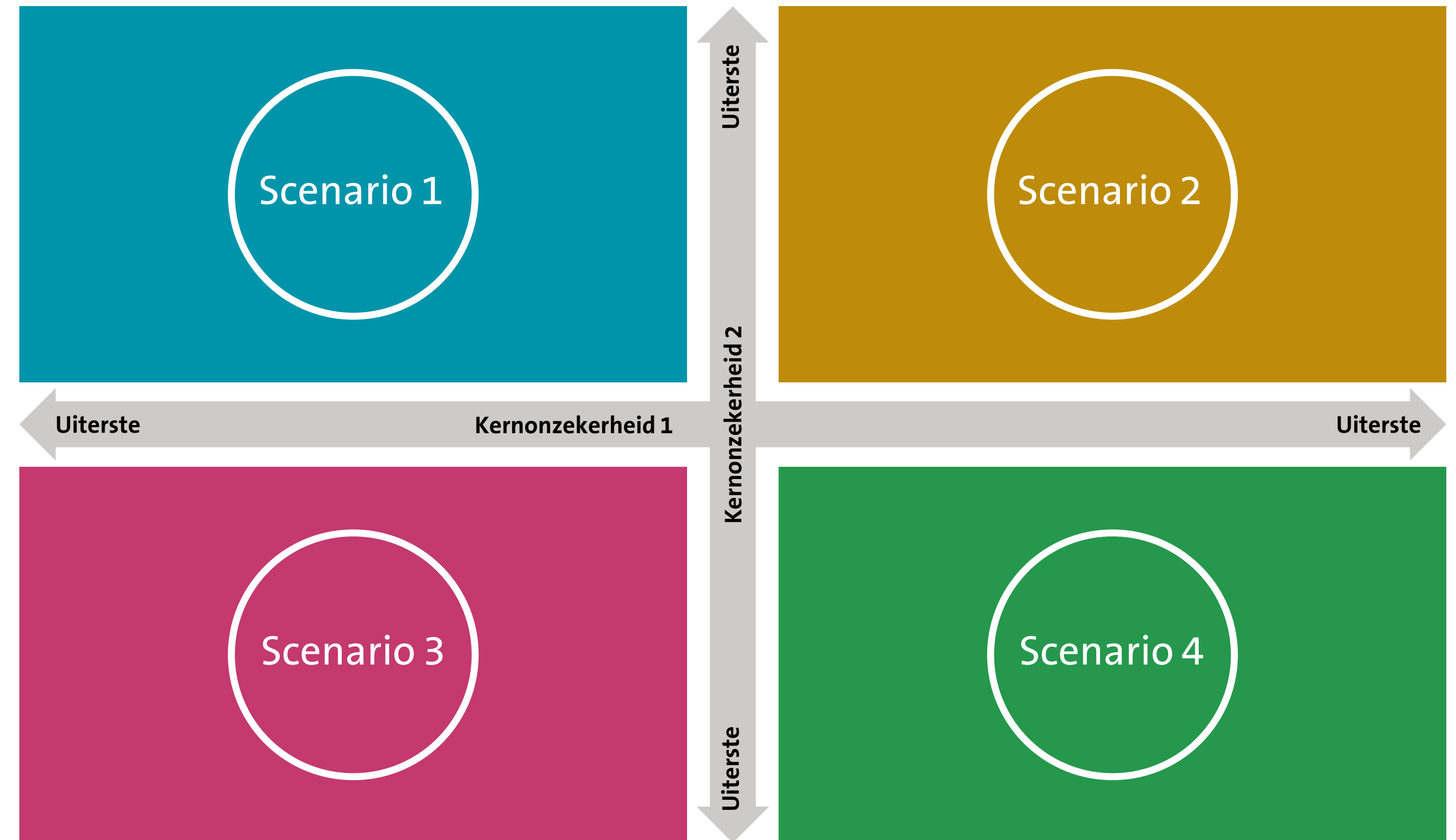
Inhoudsopgave

1. Voorbereid zijn op de onzekere toekomst	3
2. Instroom & kansrijkheid scenario's	4
3. Scenario's voor bezetting	6
4. Politiek-bestuurlijke scenario's	7
5. En: wat als COA Oekraïners moet gaan opvangen?	8
6. Economische scenario's	9
7. Scenario's Internationaal	10
8. Scenario's in samenhang: een grotere opgave in een moeilijkere context	11

1. Voorbereid zijn op de onzekere toekomst

Update

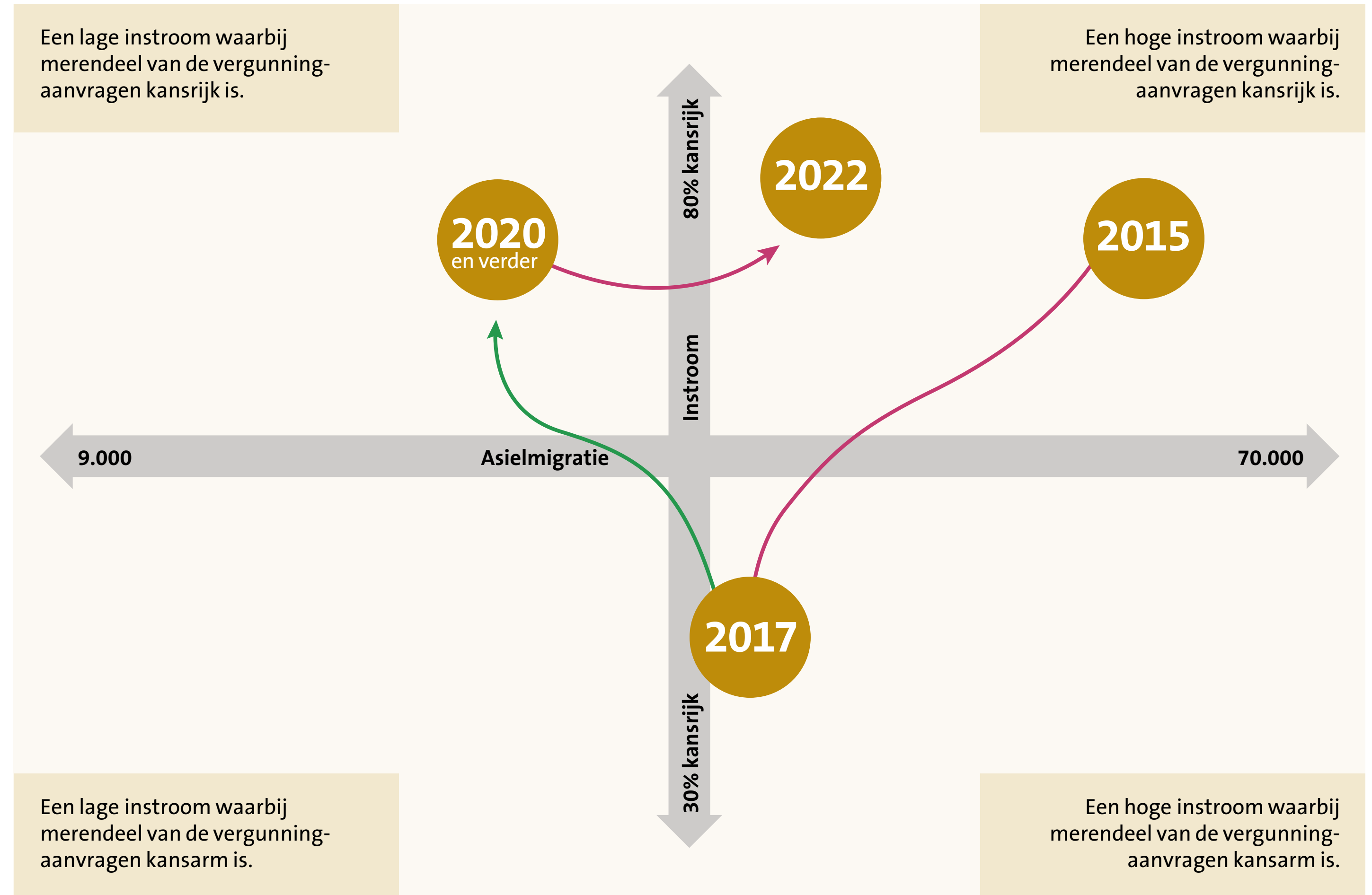
- De toekomst is onzeker; mede om die reden is de Meerjarenstrategie van het COA 'van buiten naar binnen' ontstaan: welke trends zien we in de context van het COA, die de komende jaren impact op ons hebben? Tot welke onzekerheden leiden deze trends mogelijk? En wat kunnen we doen om op deze onzekerheden voorbereid te zijn?
- Ondanks onzekerheden willen we vooruit kunnen plannen en daarom houden we rekening met meerdere scenario's. Met de scenariomethode kan op regelmatige basis naar de veranderende context worden gekeken om te zien of de koers van onze organisatie moet worden aangepast.
- Sinds het uitbrengen van de Meerjarenstrategie 2025 (in 2020) is de context op verschillende manier veranderd; zowel economisch en politiek-bestuurlijk als voor wat betreft de instroom en uitstroom van asielzoekers. Om op verschillende plekken in de organisatie hierop te kunnen anticiperen, zijn in het kader van de herijking van de meerjarenstrategie ook de scenario-sets uit 2020 opnieuw tegen het licht gehouden.



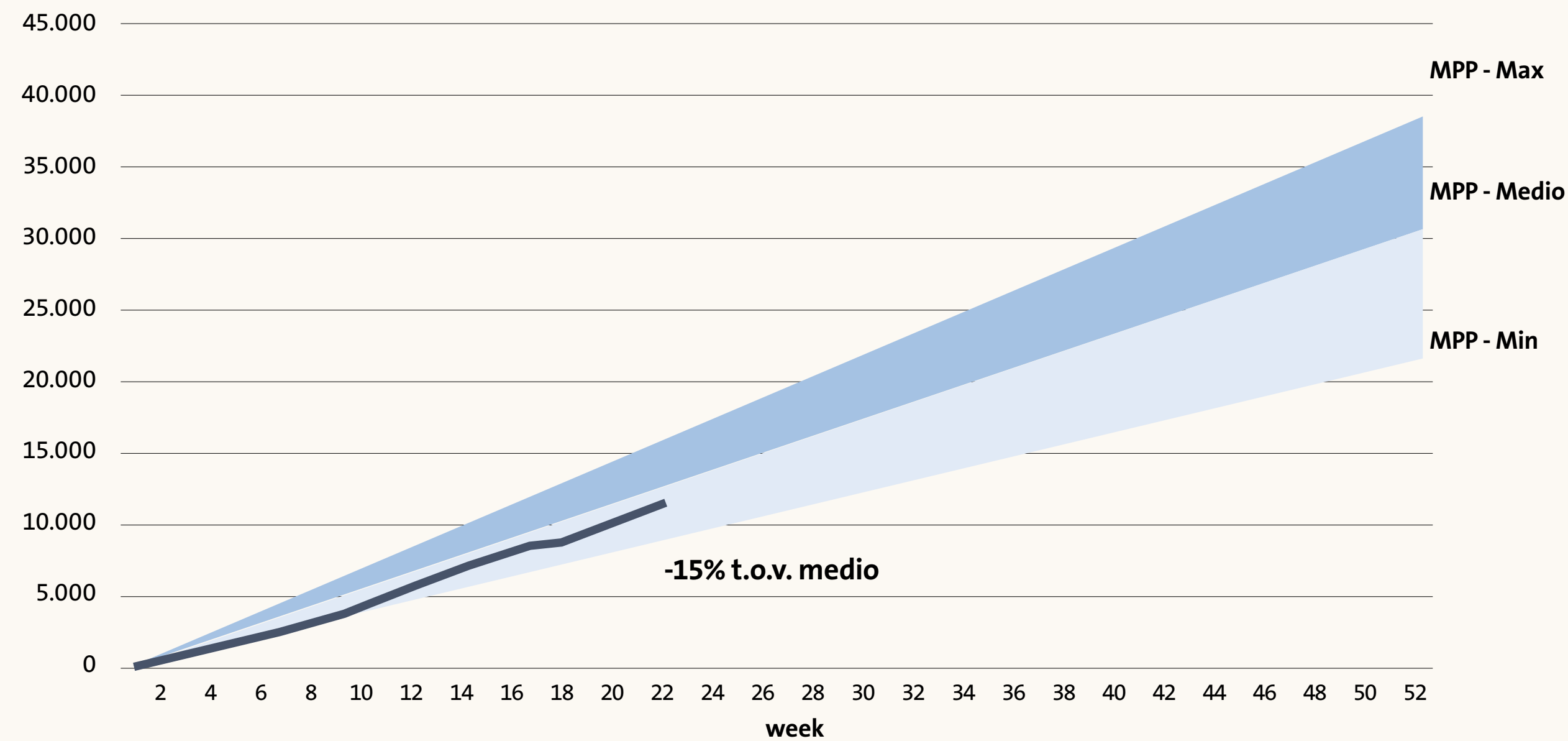
2. Instroom & kansrijkheid scenario's

Update

- Instroom en kansrijkheid zijn onzekere, belangrijke variabelen voor het COA
- Instroom: in de eerste 22 weken van 2022 ruim 11.000 eerste asielaanvragen (13.000 in MPP). Extrapolatie naar heel 2022 heeft bandbreedte tussen 23.000 en 39.000, met gemiddelde van 31.000 (MPP Medio)
- De kansrijkheid van de aanvragen stijgt; het aantal inwilligingen in 2022 januari t/m april is voor alle sporen hoger dan gehanteerd in de MPP.
- Gezien deze beide ontwikkelingen wordt doorstroom dus nog belangrijker.
- Voor de resterende looptijd van de Meerjarenstrategie (2026) zijn er meerdere drijvende krachten die richting een niet aflatende stroom ontheemden wijzen, zoals conflicten (Syrië, Afghanistan, Oekraïne), klimaatverandering en hongersnoden (mede door de graanschaarste die uit de Oekraïne crisis kan volgen).
- Tegelijkertijd zijn er vele initiatieven gaande op gebied van beperken instroom en bevorderen uitstroom, waarvan nog niet duidelijk is hoe effectief die zullen zijn.



**Eerste asielaanvragen t.o.v. MPP-scenario's
2022 t/m week 22**



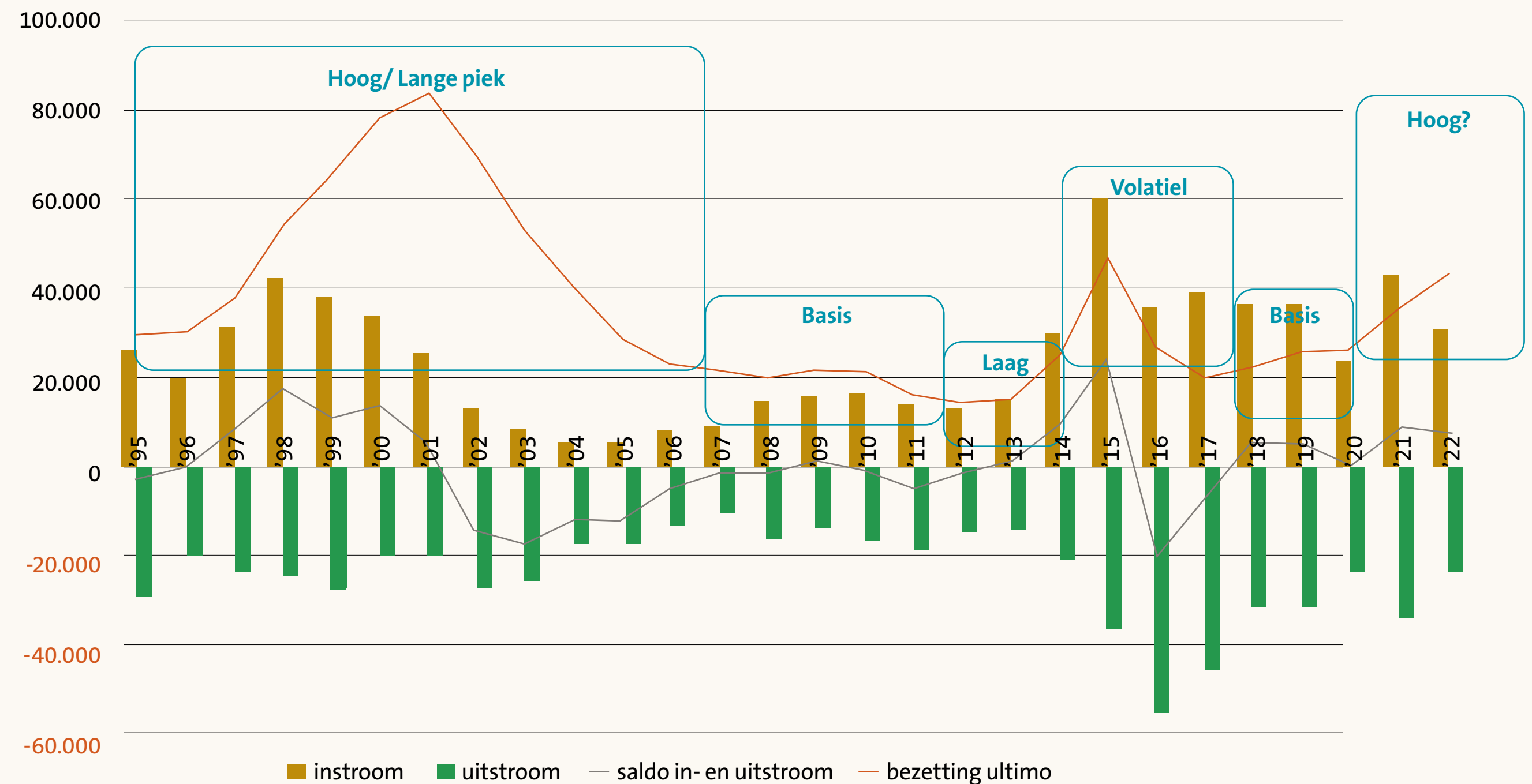
Inwilligingen				
	MPP 2022-I	Realisatie 2022 jan t/m apr		MPP 2022
Spoor 1	0%	0%	(=)	97%
Spoor 2	0%	1%	(+1%)	98%
Spoor 4 AA	65%	82%	(+17%)	30%
Spoor 4 VA	75%	79%	(+4%)	25%
Hasa	15%	41%	(+26%)	73%
Zij-instroom	40%	53%	(+13%)	52%

3. Scenario's voor bezetting

Update

- Voor de locaties en fte is de bezetting van groot belang. De bezetting is een functie van de in- en uitstroom. Dit bepaalt hoeveel locaties, mensen en andere bedrijfsvoeringszaken er nodig zijn.
- Vanuit het basisscenario in 2020 lijken we inmiddels richting het scenario Hoog/Lange Piek te bewegen, zeker als we de opvang van Oekraïners zouden moeten uitvoeren. De bezetting is inmiddels hoger dan tijdens de Joegoslavië-crisis
- Drijvende krachten: gestage instroom, lage productie IND, hoge inwilliging, afname bestuurlijk draagvlak bij gemeenten, moeizame uitstroom statushouders door woningnood.
- In combinatie met de krappe arbeids- en vastgoedmarkt en het lage bestuurlijke draagvlak zet dit scenario allerlei doelstellingen in de MJS onder druk.

Jaarlijkse bezetting en personenstromen COA 1995 - 2022*



4. Politiek-bestuurlijke scenario's

Update

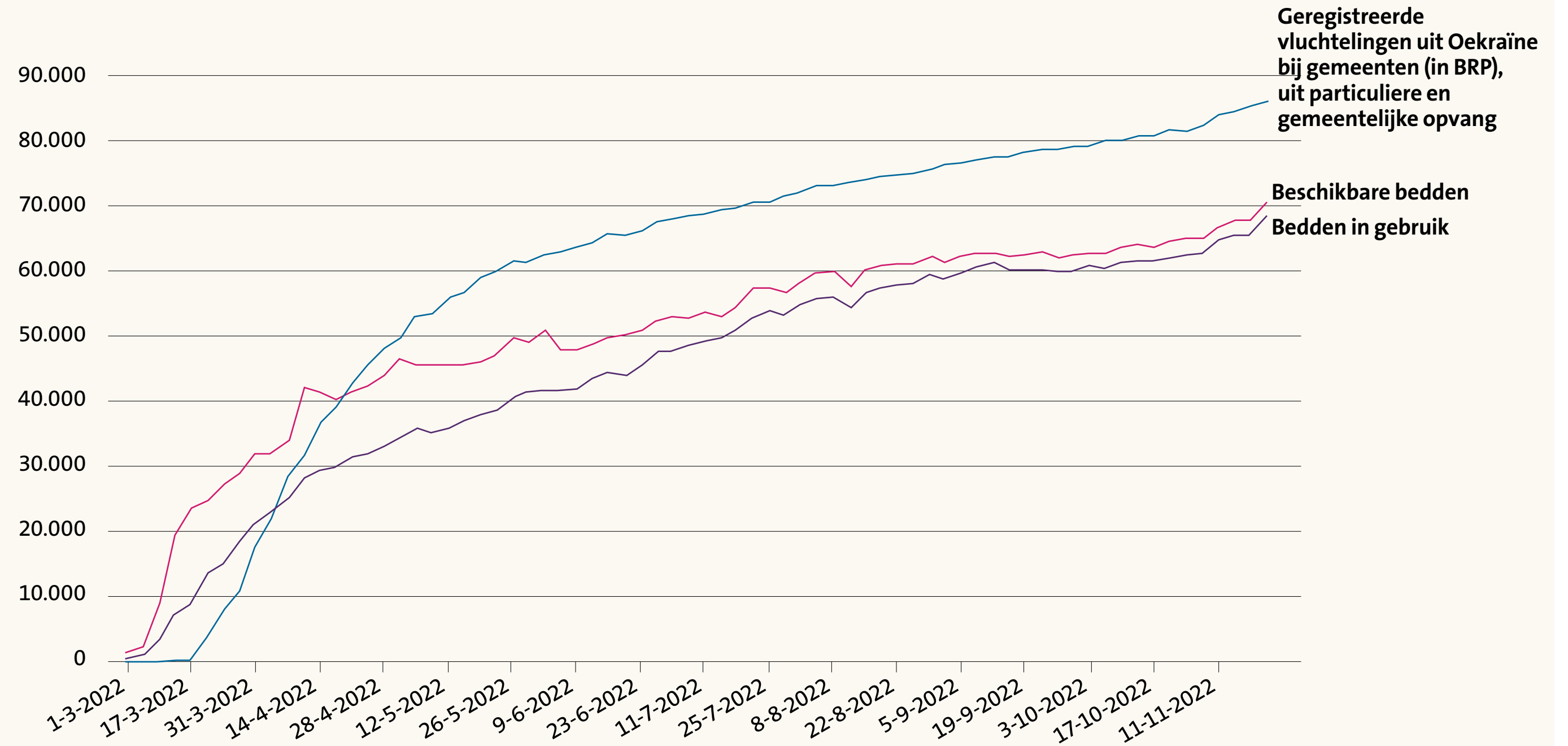
- Voor de opdracht van het COA is de politiek-bestuurlijke context essentieel.
- Ten opzichte van de vorige kabinetsperiode, waarin voorgenomen plannen richting decentrale uitvoering niet van de grond zijn gekomen, beweegt het nieuwe coalitieakkoord van Rutte IV voor de reguliere asielopvang duidelijk richting Centrale uitvoering.
- Er is echter een groot verschil met de actuele opvang van Oekraïners: dat gebeurt in de veiligheidsregio's, dus decentrale uitvoering. Daar levert COA alleen kennis en expertise.
- De vraag is echter hoe lang de opvang van Oekraïners decentraal blijft ingericht. De eerste tekenen dat de veiligheidsregio's de opvang op termijn mogelijk 'teruggeven' aan het Rijk zijn inmiddels zichtbaar. Dan zou ook voor deze groep de opvang centraal moeten worden uitgevoerd.
- Wat de as unilateraal vs multilateraal betreft: de ambitie is nog steeds een multilaterale opvang, maar daar worden slechts heel langzaam vorderingen mee gemaakt.



5. En: wat als COA Oekraïners moet gaan opvangen?

- De opvang van Oekraïners is tot op heden staatsrechtelijk anders ingericht dan de reguliere opvang, namelijk decentraal
- Wat als het staatsnoodrecht voor de opvang van Oekraïners eraf gaat en de opdracht voor de opvang (deels) naar COA gaat? De Veiligheidsregio's (VR) geven signalen af dat dat aan de orde kan zijn; de eerst mogelijke datum zou 4 maart 2023 zijn.
- Het is onzeker hoe snel de transitie van de VR naar het COA zal verlopen; via een snelle of langzame fade-in? En onder welke voorwaarden kan het COA de opvang uitvoeren?
- Onzeker is ook of, hoe snel en hoeveel Oekraïners terugkeren als de oorlog voorbij is.
- Welke doelstellingen uit de MJS raakt dit en welke opties heeft het COA?

Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland

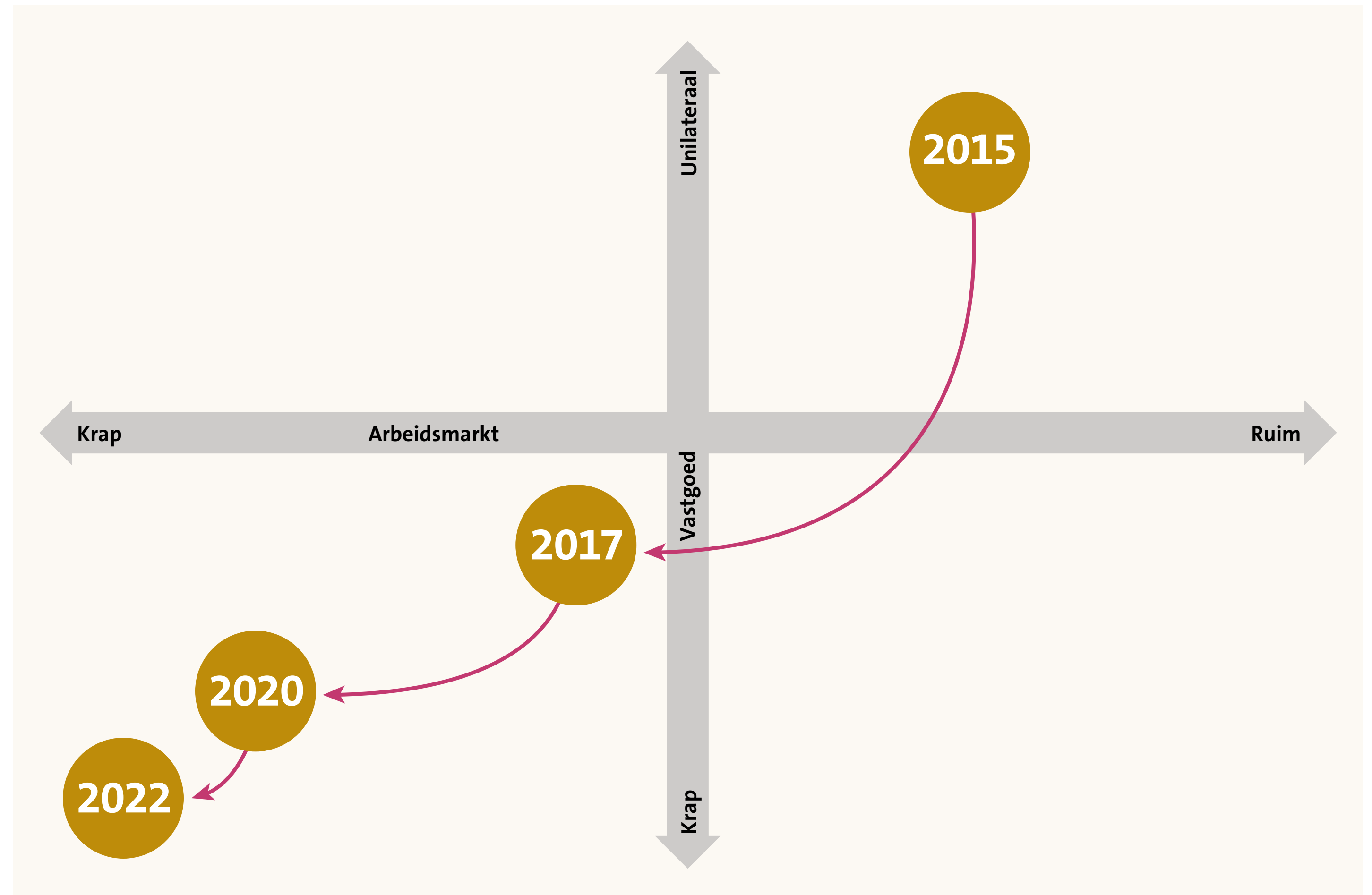


Bron: Rijksoverheid

6. Economische scenario's

Update

- Operationeel is het belangrijk of het COA vastgoedlocaties en personeel kan vinden. Dat hangt weer af van de arbeidsmarkt en de vastgoedmarkt in het algemeen.
- De krapte op arbeidsmarkt is sinds 2020 verder toegenomen. Personeel is schaars, in alle disciplines, kleine regionale verschillen daargelaten.
- Op de vastgoedmarkt maken we onderscheid tussen bedrijfsonroerend goed (opvanglocaties) en residentieel vastgoed (woningen).
 - De vastgoedmarkt voor locaties is op zich niet krap; daar is bestuurlijk draagvlak de beperkende factor
 - De woningmarkt (belangrijk voor de uitstroom van statushouders) is weliswaar krappere dan in 2020, maar het ligt vooral aan de beslissing van gemeenten om statushouders niet met voorrang een huis te geven, dat deze niet kunnen uitstromen. Ze hoeven die voorrang namelijk wettelijk niet meer te geven. Er zitten 14.000 statushouders 'vast' in de opvang, op een totaal van 350.000 woningzoekenden, dus dat is relatief een klein deel.



7. Scenario's Internationaal

- Ook de internationale context is van belang voor het realiseren van onze nationale doelstellingen.
- We bevinden ons sinds 2020, ondanks ambities in de EU, nog steeds in scenario 3 ('Doormodderen') met een unilaterale aanpak en asielproces in Nederland.

Scenario 1 - Harmoniseren

Binnen de EU ontstaat overeenstemming over Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS). Dit leidt tot harmonisering van nationale regelgeving. The European Union Agency for Asylum (EUAA) en Frontex krijgen een sterker mandaat, hetgeen leidt tot snelle en effectieve nationale procedures; beter bewaakte buitengrenzen en meer focus op terugkeer. Spontane instroom daalt: snelle, faire procedures ontmoedigen economische migranten. Binnengrenzen (Schengen) blijven open. Er is sprake van een groeiende bereidheid bij de EU-lidstaten om kansrijke asielzoekers te herverdelen; Dublin IV uit te voeren en hervestigingsquota te verhogen.

Consequenties:

- > Afnemende spontane migratie
- > Groei gereguleerde migratie (herplaatsing en hervestiging)
- > Toenemende behoefte aan delen van expertise binnen de EU
- > Minder Dublin-cases en versnelde afhandeling
- > Rol Frontex wordt belangrijker

Scenario 2 - Fort Europa

Een overeenkomst over GEAS en het sluiten van buitengrenzen van de EU voor spontane migratie leidt tot resultaat. De Eensgezinde EU bereikt migratieovereenkomsten waardoor asielaanvragen in centra in Noord-Afrika en Midden-Oosten worden behandeld. Er komt veel EU geld vrij voor opvang in de regio. Asielaanvragen van migranten die aankomen in de EU worden in gesloten centra behandeld in met name Zuid-Europa. Deze centra worden ook ingezet voor secundaire migranten op het continent. Omdat het over afnemende getallen gaat, groeit bereidheid tot uitvoering Dublin, Herverdeling binnen de EU en hervestiging. Binnengrenzen blijven open.

Consequenties:

- > Spontane migratie valt stil
- > Grote groei gereguleerde migratie. Een omvangrijk EU hervestigingsquotum
- > Grensbewaking, asielprocedures en opvang volledig naar EU-buitengrenzen
- > Toenemende behoefte aan capaciteitsopbouw binnen en buiten de EU
- > Minder Dublin-cases en versnelde afhandeling, Dublin wordt uiteindelijk overbodig
- > Frontex ondersteunt terugkeeroperaties uit gesloten centra, er zijn nauwelijks nog terugkeeroperaties vanuit NL

Asiel binnen NL

Asiel buiten NL

Scenario 3 - Doormodderen

De onderhandelingen over GEAS mislukken. Buitengrenzen blijven poreus. Unilaterale pogingen van lidstaten om buitengrenzen te sluiten of juist te openen leiden tot onvoorspelbare en schoksgewijze migratiebewegingen. Er is sprake van relatief veel secundaire migratie en kansarme asielzoekers. Door verdeeldheid bij de EU lukt het niet om migratieovereenkomsten te sluiten met derde landen. Dit is feitelijk een voortzetting van de huidige situatie.

Consequenties:

- > Onvoorspelbare en schoksgewijze spontane migratie, toenemend aantal overlastgevers
- > Draagvlak voor ontvangst van vluchtelingen kalft af
- > Stabiele gereguleerde migratie (hervestiging, beperkte ad hoc relocatie)
- > Relatief veel secundaire migratie en kansarme asielzoekers
- > Meer migratie via Mediterrane routes leidt tot meer Dublin-claims, maar Dublin stagneert
- > Terugkeercijfers blijven op hetzelfde niveau, Frontex behoudt huidig mandaat

Scenario 4 - Ieder voor zich

De onderhandelingen over GEAS mislukken. Het ontbreekt een verdeelde EU aan invloed om migratieovereenkomsten te sluiten met derde landen. De EU-Turkije-deal loopt vast. EU-buitengrenzen blijven poreus door stagnerende samenwerking in o.a. Frontex. Zuidelijke EU-staten staan er alleen voor en zetten binnengrenzen open. Noordelijke landen als Nederland, sluiten succesvol hun binnengrenzen, waardoor Schengen feitelijk ophoudt. Sommige (groepen van) EU-lidstaten sluiten, met wisselend succes, migratieovereenkomsten met derde landen. Zo ook Nederland, dat een beperkt aantal asielaanvragen van buiten de EU in behandeling neemt. Verdeeldheid leidt tot een 'race to the bottom' waardoor menswaardige opvang in het geding komt. Dit leidt tot onrust en risico's voor nationale veiligheid.

Consequenties:

- > Sterk afnemende spontane migratie
- > Gereguleerde migratie beperkt tot UNHCR quota hervestiging (geen relocatie)
- > Grootste deel asielaanvragen en opvang in andere EU-landen
- > Afnemende secundaire migratie
- > Frontex behoudt mandaat maar mist effectiviteit richting derde landen
- > Uitvoering Dublin stagneert

Multilaterale aanpak

Unilaterale aanpak

8. Scenario's in samenhang: een grotere opgave in een moeilijkere context

- We zien een voortdurende situatie in de wereld (klimaat, oorlog, honger) die leidt tot hogere kansrijke instromen
- De bezetting in de opvanglocaties neemt daarmee toe, wat nog wordt versterkt doordat de uitstroom is vertraagd
- Er zijn dus meer middelen (euro's en fte) nodig voor uitvoering van de missie en invulling van de 3 strategische hoofddoelen
- Daar komt bij dat er in de EU geen beweging is richting multilaterale opvang en dat de grenzen aan decentrale opvang zijn bereikt
- Ook de context waarin we onze opgave moeten uitvoeren is zwaarder, met een krappere arbeidsmarkt en vastgoedmarkt
- Al met al hebben we, ondanks de extra beleidsvorming op in- en uitstroom, voorlopig te maken met een grotere opgave in een moeilijkere context. Dat vraagt strategisch gezien om scherpe keuzes in de doelenboom en om een intensivering van € en fte voor de routekaart.

Colofon

Datum

22 december 2022

SBO Huub Wilbrink, strategisch adviseur capaciteit
SBO Ronald Jansen, bestuursadviseur