

JAARPLAN COA 2017

‘Uitdagingen’

Introductie

Het COA bevindt zich in 2017 nog meer dan voorheen in een sterk veranderend speelveld. Onze uitdagingen in het heden laten zich goed begrijpen uit het recente verleden:

In 2014 en 2015 heeft het COA bij de zeer hoge instroom alle asielzoekers een plek kunnen bieden. Er waren pieken bij van rond de 4000 nieuwe bewoners per week. Mede dankzij de inspanningen van provincies, gemeenten, vrijwilligersorganisaties, non-gouvernementele organisaties en vele andere (vaak nieuwe) partners en vrijwilligers hebben we alle asielzoekers opvang kunnen bieden. We hebben gezamenlijk een prestatie geleverd waar we trots op mogen zijn.

De bewonersbezetting in de opvang steeg sterk en het aantal medewerkers eveneens. Begin 2016 kwamen per week nog steeds rond de 1000 asielzoekers naar ons land. Na de zomer veranderde de samenstelling in de instroom (nareizigers bijvoorbeeld) en versnelde de uitstroom. Sindsdien krimpen we in een tempo dat we nog niet eerder hebben meegemaakt. De bezetting daalde van bijna 50.000 bewoners aan het begin van het jaar naar minder dan 30.000 bewoners aan het einde van het jaar 2016. We hebben gedurende het jaar de noodopvang afgebouwd. Omdat de prognoses een verdere verlaging aangaven hebben we in december 2016 besloten te starten met afschaling van nog eens 13.500 opvangplekken, gespreid over het land. De krimp zet zich verder versterkt door in 2017.

De betrokkenheid van alle samenwerkingspartners is niet alleen van belang gebleken bij de groei, maar inmiddels ook bij de krimp. En we zien tegelijkertijd een grotere en blijvende betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en een grote burgerkracht bij de inhoud van ons werk. Deze betrokkenheid is gericht op een effectief en samenhangend pakket van faciliteiten voor onze bewoners. En op oplossingen voor maatschappelijke vragen die we tegenkomen, bijvoorbeeld op het gebied van vroegtijdige participatie en integratie en op het gebied van veiligheid. Deze welkome ontwikkelingen willen we graag verder benutten en inzetten. De maatschappelijke vragen die we tegenkomen, vereisen steeds meer een gecoördineerde aanpak in een groot netwerk van keten- en samenwerkingspartners. De samenwerking heeft voor de asielketen al een stevige basis gekregen in het jaarplan 2017 van de asielketen.

Deze grote wisselingen in aantallen op te vangen asielzoekers en de diverse inhoudelijke en samenwerkingsuitdagingen vragen veel van onze organisatie en onze medewerkers. Van nature betrokken, 'de schouders eronder' en met improvisatietalent zetten zij zich ook in 2017 weer in voor de asielzoeker. De organisatie zal echter verder moeten doorontwikkelen in planmatigheid en zakelijkheid. Om onze missie en visie waar te maken (zie kader) willen we dat onze structuren, processen, mindset en ons gedrag klaar zijn voor voortdurende veranderingen in het speelveld. Krimp en groei willen we voor onze omgeving betrouwbaar en beheersbaar uitvoeren.

De uitdagingen

Hiermee zijn in een notendop de uitdagingen voor COA voor 2017 geschetst:

- Het realiseren van de verdere krimp;
- Het verstevigen van de samenwerking met onze ketenpartners bij het realiseren van de doelen van de vreemdelingenketen;
- Het versterken van de bijdrage aan vroegtijdige integratie en participatie en veiligheid;
- De toekomst is onzeker, maar we maken in 2017 onze organisatie klaar om die toekomst slagvaardig, robuust en adaptief tegemoet te treden. Het COA is klaar voor deze uitdagingen!

Invulling van de uitdagingen

Op welke manier we aan die uitdagingen concreet werken lichten we hieronder per thema toe. Allereerst de missie van het COA:

MISSIE COA

Volgens de *opdracht in de Wet COA* zijn wij belast met:

- a) de materiële en immateriële opvang van asielzoekers;
- b) het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening;
- c) het plaatsen van asielzoekers op gemeentelijke opvangplaatsen, alsmede het betalen van bijdragen aan de desbetreffende gemeente ten behoeve van de kosten van deze opvang;
- d) werkzaamheden met betrekking tot de bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden naar door burgemeester en wethouders beschikbaar gestelde huisvesting;
- e) door de minister aan het COA op te dragen andere taken die samenhangen met de opvang van asielzoekers.

Onze missie geeft ons bestaansrecht aan, waaróm wij bestaan:

COA is voor de Nederlandse samenleving de opvangorganisatie in de vreemdelingenketen die, ongeacht de omvang van de asielinstroom, zorgt voor veilige en leefbare opvang van asielzoekers en voor hun begeleiding en uitstroom, zodat het opvangen van vreemdelingen voor politiek en samenleving beheersbaar blijft en kan worden verantwoord.

Bij het realiseren van deze missie is het COA steeds meer gericht op begeleiding, samenwerking en planmatigheid.

Krimp

Groei en krimp zijn onlosmakelijk verbonden met het COA. Net als in 2016 wordt ook het jaar 2017 gekenmerkt door deze dynamiek. Daarom treft het COA in 2017 verdergaande maatregelen om de beschikbare asielopvangcapaciteit te verlagen en af te stemmen op de benodigde capaciteit.

Samenwerking

COA bestuursvoorzitter Gerard Bakker vindt het belangrijk dat de verschillende regietafels in het land nauw zijn betrokken bij dit traject:

“We zijn samen ingrijpend gegroeid, dan is het ook belangrijk dat we ook samen weer afschalen. We hebben veel van elkaar geleerd en daarom houden we ook bij deze beweging lokaal betrokken partijen dichtbij. Gemeente, vrijwilligers en omwonenden van locaties. Wij trekken niet zomaar de deur achter ons dicht, want we hebben elkaar weer nodig als het aantal asielzoekers onverwacht weer zal groeien.”

Er is nog steeds sprake van een overmaat aan opvangplekken doordat minder mensen in Nederland de asielprocedure doorlopen. Er komen minder asielzoekers naar Nederland en de instroom bestaat momenteel grotendeels uit nareizigers en relocanten die niet of korter gebruik maken van de opvang tijdens het doorlopen van hun asielprocedure.

Daarnaast is de uitstroom van vergunninghouders naar gemeenten substantieel toegenomen en moeten veel vreemdelingen weer vertrekken omdat zij geen recht hebben op een vergunning. De lagere bezetting en de verwachtingen ten aanzien van de instroom zijn voor het COA nu aanleiding om het aantal opvangplaatsen verder terug te brengen.

Na het afbouwen van de noodopvang, het stopzetten van trajecten voor nieuwe locaties en het niet verlengen van locaties waarvan de contracten aflopen, is inmiddels (april 2017) ook gekeken naar bestaande locaties. In totaal sluiten we 45 locaties en brengen we van 18 locaties de capaciteit terug. In totaal blijven er eind dit jaar na invulling van dit krimpbesluit 61 COA-opvanglocaties met 31.000 plaatsen over. Deze stap heeft ook personele consequenties. We nemen in totaal afscheid van meer dan 1.700 medewerkers met tijdelijke contracten en ook van zo'n 100 collega's in vaste dienst. Dit aantal kan lopende het jaar verder oplopen.

Het COA bestuur heeft een nadere uitwerking gemaakt in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie en betrokken gemeenten. De opvangcapaciteit wordt gefaseerd (in tranches) teruggebracht, waarbij steeds wordt gekeken naar de ontwikkelingen van de instroom. Er is daarbij zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenredige spreiding over het land ten behoeve van het asielproces, de doorstroom van statushouders naar gemeenten en snelle integratie, ook in het kader van draagvlak. Tevens wordt gekeken in hoeverre er flexibiliteit in de opvangcapaciteit kan worden gerealiseerd om in tijden van hogere instroom snel te kunnen beschikken over extra opvangplekken. Kwaliteit en duurzaamheid zijn ook criteria die steeds belangrijker worden. Uiteraard is ook de financiële component van belang.

Vrijwilligers

Het werk van vrijwilligers blijft nodig, zowel in de opvang als daarbuiten: *“Het is erg belangrijk voor onze bewoners en we gaan kijken in hoeverre deze netwerken een rol kunnen blijven spelen bij de begeleiding van vergunninghouders die hun leven in de Nederlandse maatschappij beginnen.”*

Samenwerking



De vreemdelingenketen bestaat uit het Centraal Opvang orgaan asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nationale Politie (NP), het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze partners spelen allemaal een belangrijke eigen rol in de begeleiding van vreemdelingen naar, in en vanuit Nederland.

COA, IND en DT&V vormen samen de Kleine Keten met gezamenlijke doelen die zijn verwoord in het Ketenjaarplan 2017 'Koersvast'. Voor COA springt daarin als eerste de uitdaging **'veerkracht'** in het oog. Voor de keten betekent dit het vergroten van de flexibiliteit om fluctuerende instroom van asielzoekers tijdig en kwalitatief goed te verwerken. Het COA werkt daarom samen met de partners aan de doorontwikkeling van het zogenaamde sporenbeleid. Dit sporenbeleid, waarbij verschillende doelgroepen een verschillende procedure krijgt, moet leiden tot meer efficiency.

Ook wordt in dat kader samengewerkt in het strategische traject 'Flexibele Opvang'. Tijdens de hoge asielinstroom ontstond vertraging in het asielproces en in de uitstroom, de kosten liepen hoog op, niet alleen in financiële zin, maar ook maatschappelijk. Uit onderzoek blijkt de volgende inzet wenselijk:

- de asielketen: verdergaande samenwerking in de keten en vereenvoudiging en stroomlijning van het asielproces, zodat de keten wendbaarder wordt en de doorlooptijden worden beperkt;
- opvangvormen: een doordachte en afgewogen mix van opvangvormen/plekken die zich relatief makkelijk laten op- én afschalen, die als een flexibele schil rond de COA vastgoedportefeuille fungeert;
- relaties met medeoverheden: meer samenwerking tussen- en verantwoordelijkheidsdeling met bestuurslagen, ten behoeve van efficiëntere gezamenlijke besluitvorming met medeoverheden en de doorstroom van vergunninghouders naar gemeenten.

Een nieuw kabinet kan nadere uitwerking aan dat pakket geven door verdere inhoudelijke vormgeving en doorrekening van effecten in de vorm van business cases.

De tweede uitdaging betreft **'globalisering'**. Het COA investeert in internationale inzet en betrokkenheid. Voor de keten vertaalt zich dat naar het bereiken van doelmatige, betaalbare en uitvoerbare Europese voorstellen met betrekking tot het asielsysteem. De komende vijf jaar ligt de focus op een doorontwikkeling van het **Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS)**. Met de keten sluiten we daarom aan bij- en leveren onze inbreng voor EASO- en FRONTEX-initiatieven. Verder zetten we in op Europese samenwerking bij terugkeer, Europees gerichte twinningprojecten en andere Europese activiteiten en samenwerkingsverbanden.

In het verlengde hiervan wordt met diverse samenwerkingspartners gewerkt aan de bescherming van de **nationale veiligheid**, onder meer door de intensivering op gebied van grens- en vreemdelingtoezicht. Ketenbreed wordt ingezet op de diverse beheersmaatregelen.

De derde uitdaging betreft: het **aansluiten op de zelforganiserende samenleving met moderne technologie**. Vanuit het COA investeren we daarom in digitaal werken en ondersteuning van open data en informatie-uitwisseling in de keten. Dit alles wordt verder bevorderd door de verhuizing van het Centraal Bureau van het COA van Rijswijk naar de Rijnstraat in Den Haag. We werken dan samen met de IND en de DT&V gezamenlijk digitaal, flexibel en dichtbij elkaar in hetzelfde kantoor.

Vroege integratie en participatie

Ook met partners buiten de Vreemdelingenketen wordt samengewerkt: het COA heeft van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) subsidie ontvangen voor het project **'Vroege Integratie en Participatie'**. Dit project heeft het doel om vergunninghouders zo vroeg mogelijk tijdens de opvangperiode te betrekken bij de integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Het project omvat verschillende onderdelen, zoals een door het COA, SZW en gemeenten ontwikkeld screeningsproces en een goede (warme) informatieoverdracht aan gemeenten. Kortweg bestaat Vroege Integratie en Participatie uit de volgende fasen (geformuleerd als doelen):

- Kansrijke koppeling (Aansluitend op het huisvestingsgesprek wordt een screeningsgesprek gevoerd waarin arbeid en opleiding uitgevraagd worden. Op basis hiervan volgt een regionaal advies voor doorplaatsing en koppeling;
- Zinnige dagbesteding (V-Inburgering, participatie vanaf dag 1, activiteiten vergunninghouders/asielzoekers gericht op integratie en participatie);
- Warme overdracht (Lokaal Integratie Participatie Overleg /overdracht casemanager – gemeente, werkzaamheden casemanager participatie).

Dit is een prachtig voorbeeld van nieuwe samenwerkingsverbanden, van samenwerking op nieuwe terreinen en van nieuwe kansen die zich voor het COA voordoen.

COA: Klaar voor de toekomst

De wijze waarop het COA de komende uitdagingen het hoofd biedt hebben we in de tweede helft van 2016 beschreven in het **perspectiefdocument 'Veranderend speelveld: richting voor de toekomst 2017-2018'**. In lijn met onze ambitie om samenwerking met stakeholders te intensiveren, hebben wij aan keten- en samenwerkingspartners gevraagd om mee te denken over het perspectief voor het COA. Ook bij het realiseren van onze ambities blijven we onze ketenpartners, samenwerkingspartners, gemeenten en andere stakeholders betrekken en blijven we vragen naar hoe zij aankijken tegen de stappen die we zetten.

In 2016 zijn al veel initiatieven gestart waarmee gestalte werd gegeven aan onderdelen van het perspectief. 2017 en 2018 staan in het teken van de implementatie: op die manier worden we een robuuste organisatie die zich gemakkelijk beweegt in het veranderend speelveld en die klaar is voor wijzigingen in de instroom.

Ons perspectief omvat vier ontwikkeldimensies van vernieuwing voor dit en volgend jaar. De eerste, overkoepelende, dimensie gaat over de manier waarop wij samen met onze omgeving aan oplossingen werken en draagvlak creëren om opvang te kunnen realiseren:

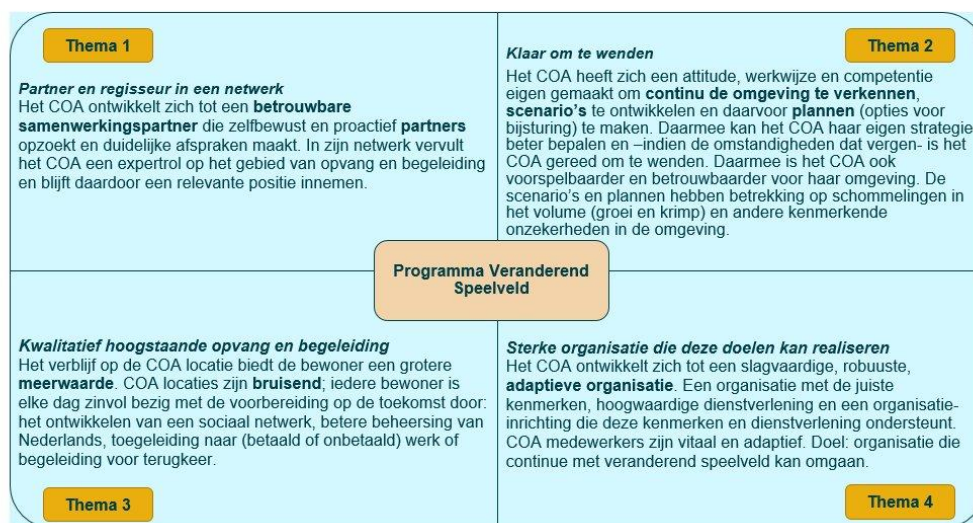
1. Partner en regisseur in een netwerk.
De volgende twee dimensies hebben te maken met de inhoud van ons werk;
2. Betrouwbaar en voorbereid bij groei en krimp; (inmiddels noemen we dit 'Klaar om te wenden' in het programmaplan);
3. Kwalitatief hoogstaande opvang en begeleiding.
De vierde is een randvoorwaarde voor de voorgaande drie;
4. Sterke organisatie die onze doelen kan realiseren.

Om het perspectief volledig en planmatig te implementeren, is het begin 2017 vertaald naar een programmaplan, waarin de vier ontwikkeldimensies een plaats krijgen in de vorm van vier thema's. Per thema staat beschreven welk doel we daarmee willen bereiken.



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Doelen per thema



De uitvoering van dit programmaplan is de rest van 2017 een van de grote speerpunten voor het COA. Deze activiteiten vereisen een grote betrokkenheid van ons management en onze medewerkers. Elk thema is door een unitmanager als thematrekker geadopteerd, daarbij bijgestaan door unitmanagers die fungeren als themaduwers. Met de al bestaande initiatieven, met nieuwe projecten en met vele experimenten werken we aan de toekomst.

De uitwerking van onze visie en de structurele inbedding in onze werkprocessen zal in beginsel passen binnen het huidige financieringsmodel, via een externe kostprijs. Waar we knelpunten voorzien, bespreken we onze ambities, de mogelijke invulling en de kosten vooraf met onze eigenaar, de secretaris-generaal van het ministerie van Veiligheid en Justitie, voordat we besluiten nemen.

Colofon:

Teksten: Jette Roelevink & Jan Westhoff. Eindredactie: Pieter Kolff, unit Staf, COA.

Dit jaarplan geeft een overzicht van de uitdagingen waarvoor het COA staat en benoemt de belangrijkste plannen waarmee het COA die uitdagingen aanpakt.

De plannen zelf zijn beschreven in de afzonderlijke documenten '[Koersvast](#)', [het ketenjaarplan 2017](#) en het [Perspectiefdocument 'Veranderend speelveld. Richting voor de toekomst 2017-2018.'](#)

De speerpunten van het COA zijn door de elf units binnen het COA uitgewerkt in unitplannen en vastgelegd in managementcontracten.