

Toekomstbeeld flexibele opvang: kwantitatieve uitwerking

Bijlage II | Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

Inleiding

In de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen hebben gemeenten, provincie en rijk afspraken opgesteld over het toekomstbeeld van de opvangportefeuille. Deze Uitvoeringsagenda is vastgesteld aan de Landelijke Regietafel Integratie en Migratie (LRT) van 14 mei 2020.

In het toekomstbeeld wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen opvanglocaties:

- GVL's: procescentra waar alle asielzoekers binnenkomen en de asielprocedure doorlopen.
- Satellietlocaties: locaties die dienen als ventiel voor GVL's en voor opvang van specifieke groepen.
- Regionale opvanglocaties: locaties met vergunninghouders en evident kansrijken als primaire doelgroepen, dichtbij de gemeente van huisvesting en met activiteiten gericht op integratie.

Als onderdeel van de Uitvoeringsagenda wordt aan Provinciale Regietafels (PRT's) gevraagd om provinciale plannen op te stellen. Uitgangspunt hierbij vormt de huidige opvangportefeuille van het COA. COA, gemeenten en overige partners zullen deze provinciale plannen gezamenlijk opstellen. Met deze provinciale plannen wordt invulling gegeven aan de transitie naar de toekomstige opvangportefeuille, met bovengenoemde drie typen locaties.

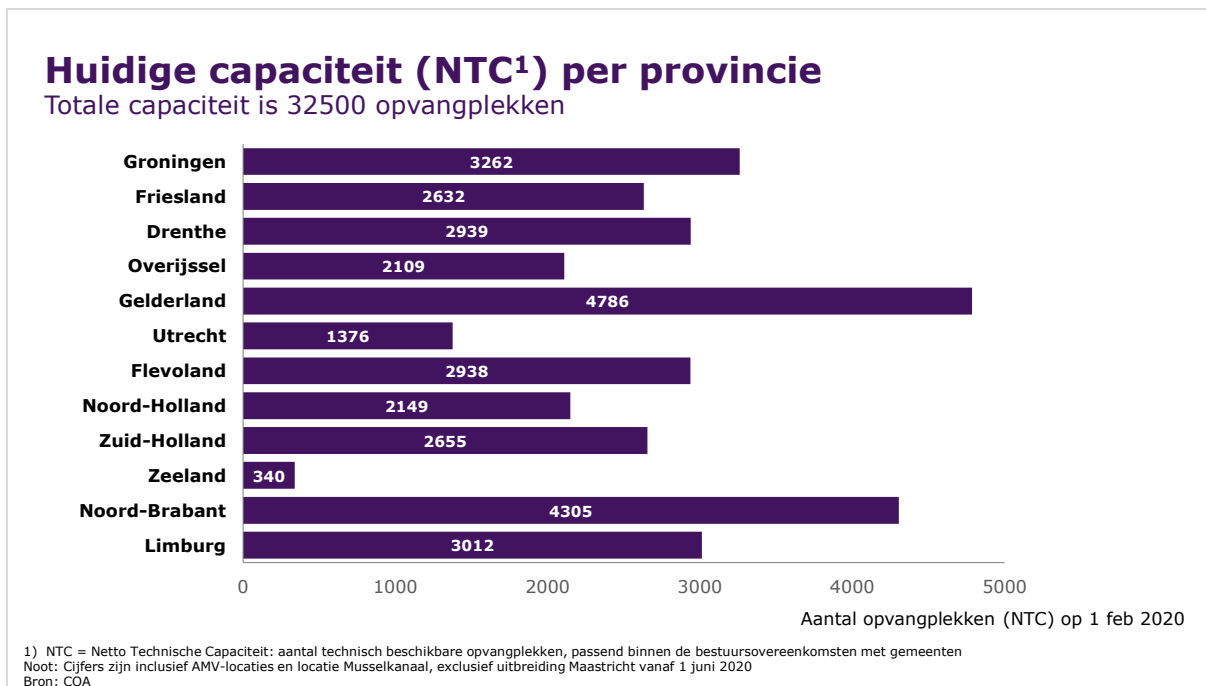
Om deze provinciale plannen op te kunnen stellen, moet per provincie duidelijk zijn hoeveel opvangplekken per type opvanglocatie noodzakelijk zijn om effectief en flexibel aan de opvangbehoefte te voldoen. Dit document biedt een uitwerking van de toekomstig benodigde opvangcapaciteit, onderverdeeld naar provincies en opvangtype (GVL's en satellietlocaties versus regionale opvanglocaties).

Dit document bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- 1) Huidige opvangcapaciteit..... 1
- 2) Totale capaciteitsbehoefte..... 3
- 3) Capaciteit per opvangtype..... 4
- 4) Capaciteit per provincie..... 6
- 5) Locaties voor regionale opvang..... 7

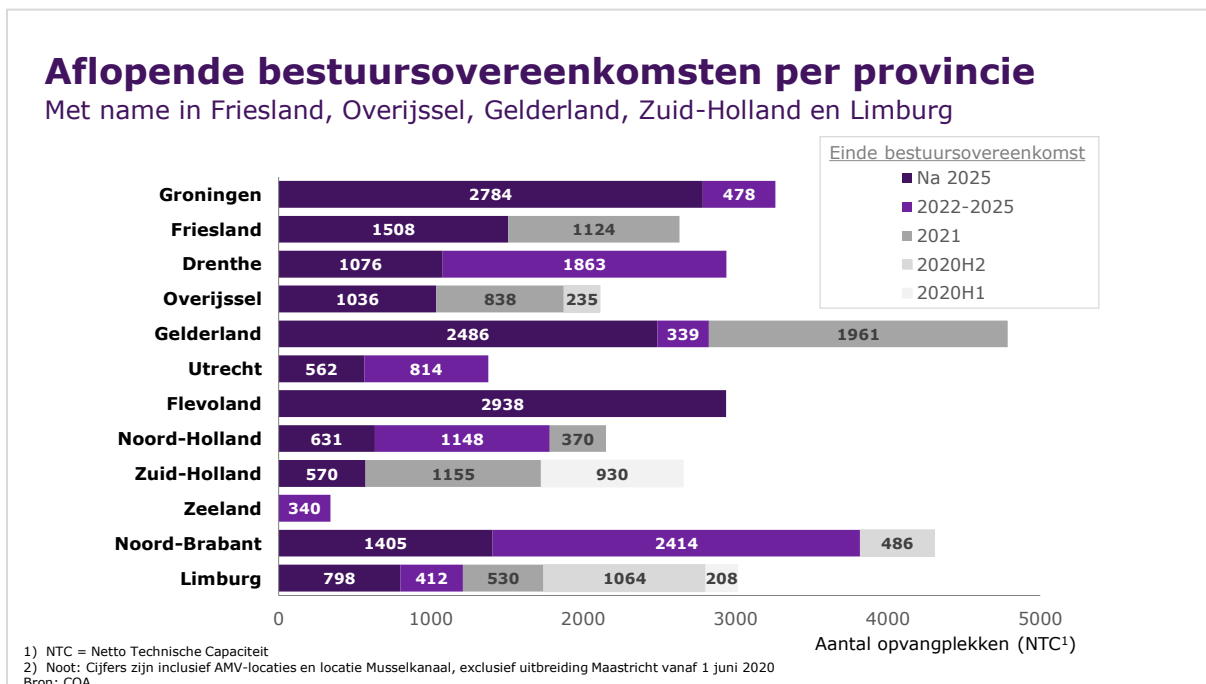
1) Huidige opvangcapaciteit

De totale opvangcapaciteit van het COA verandert doorlopend. Deze verandering is het gevolg van het afsluiten, verlengen en beëindigen van bestuursovereenkomsten met gemeenten, en het uitbreiden en krimpen van locaties. Figuur 1 geeft een overzicht van de Netto Technische Capaciteit (NTC) per provincie op 1 feb 2020. De NTC is het aantal technisch beschikbare opvangplekken, dat tevens past binnen de afgesproken capaciteit in bestuursovereenkomsten met gemeenten. Op 1 feb 2020 bedroeg de totale NTC 32.500 opvangplekken (inclusief AMV-locaties).



-Figuur 1-

In 2020-2021 loopt een aantal bestuursovereenkomsten af. Indien deze niet worden verlengd, zal de beschikbare opvangcapaciteit afnemen. De mate waarin bestuursovereenkomsten aflopen, verschilt per provincie. Met name in Friesland, Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland en Limburg lopen bestuursovereenkomsten af in 2020-2021 (zie figuur 2). Bij het opstellen van regionale transitieplannen dient erop te worden gelet dat bestuursovereenkomsten niet te snel worden beëindigd, waardoor op korte termijn een tekort zou kunnen ontstaan. Pas wanneer voldoende nieuwe bestuursovereenkomsten worden gesloten, kunnen bestaande overeenkomsten worden beëindigd.



-Figuur 2-

2) Totale capaciteitsbehoefte

De behoefte aan opvangcapaciteit wordt gedreven door de instroom, doorstroom en uitstroom. Met de Meerjarige Productie Prognose (MPP) maakt het Ministerie van Justitie & Veiligheid twee keer per jaar een inschatting van de verwachte bezetting in de komende vijf jaar. Daarnaast kan de verwachte behoefte aan opvangcapaciteit tussentijds worden bijgesteld op basis van actuele inzichten. De meest recent vastgestelde prognose betreft de MPP van eind 2019.

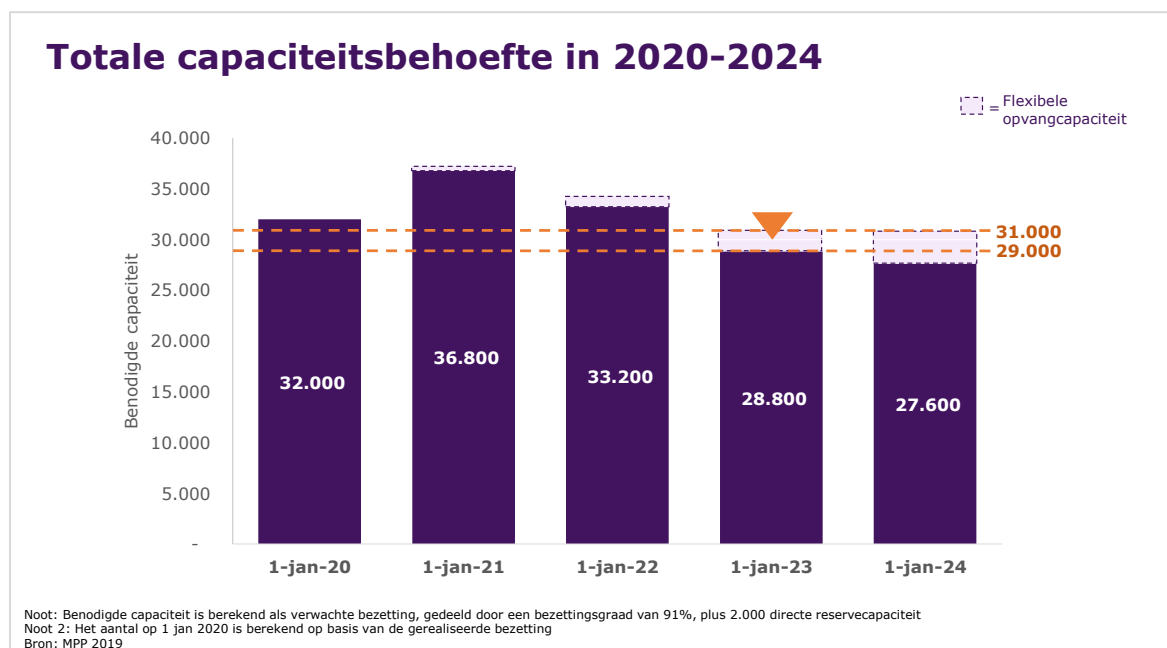
Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze prognose de nodige onzekerheden bevat. De impact van COVID19 is moeilijk in schatten en nog niet in deze prognose meegenomen. Wanneer de situatie in Syrië of aan de Europese buitengrenzen verslechtert, kan de behoefte aan opvangcapaciteit ineens hoger worden. Anderzijds, wanneer de IND de bestaande werkvoorraad versneld afhandelt (o.a. door maatregelen van de onlangs ingestelde Taskforce), wordt de benodigde opvangcapaciteit lager. Kortom, iedere prognose is met de nodige onzekerheid omgeven. Daarom wordt aan Provinciale Regietafels (PRT's) gevraagd om in de regionale plannen rekening te houden met scenario's waarin de capaciteitsbehoefte hoger of lager uitvalt dan de prognose.

Figuur 3 laat zien hoe de verwachte capaciteitsbehoefte zich ontwikkelt in 2020-2024. Hierin is rekening gehouden met een bezettingsgraad van 91% en 2.000 direct inzetbare reserveplekken. De inschatting is dat er een piek zal zijn van circa 36.800 plekken op 1 januari 2021, waarna de capaciteitsbehoefte geleidelijk zal dalen tot een niveau van circa 28.000 plekken in 2024.

Aan de Provinciale Regietafels (PRT's) wordt gevraagd om regionale plannen op te stellen om het toekomstbeeld in te vullen. Aangezien de PRT's gevraagd wordt om regionale plannen te maken voor de middellange termijn (over circa 2 jaar), is het voorstel om uit te gaan van de verwachte capaciteitsbehoefte op 1 januari 2023. Deze bedraagt 29.000-31.000.

De onderkant van deze range (29.000) betreft de verwachte capaciteitsbehoefte voor asielzoekers. De extra 2.000 plekken kunnen worden ingericht als flexibele opvangvorm. Dit betekent dat hier andere doelgroepen (spoedzoekers, studenten, arbeidsmigranten etc.) kunnen worden gehuisvest. De verwachte daling vanaf 2023 kan ook worden opgevangen door gebruik te maken van flexibele opvangvormen. Hiermee kan worden voorkomen dat locaties moeten sluiten. Figuur 3 geeft weer dat op 1 januari 2024 circa 3.400 plekken kunnen worden ingevuld door andere doelgroepen.

De inschatting van figuur 3 is een momentopname van eind 2019. Deze inschatting van de capaciteitsbehoefte wordt tweemaal per jaar bijgesteld, wanneer een nieuwe MPP wordt vastgesteld. Het voorstel is om deze inschatting steeds periodiek bij te stellen, en ook door de LRT steeds te bevestigen dat deze als uitgangspunt kan worden gebruikt voor de PRT's. Hierdoor worden bestuurders periodiek geïnformeerd over fluctuaties, waardoor ze tijdig kunnen anticiperen.



-Figuur 3-

Een vervolgstap is om in figuur 3 ook de behoefte aan diverse typen reservecapaciteit toe te voegen, zodat PRT's dit kunnen meenemen in het opstellen van regionale plannen. Momenteel voeren het COA en het Programma Flexibilisering Asielketen nadere analyses uit naar het gewenste niveau van directe, indirecte en incidentele reservecapaciteit. De uitkomsten hiervan zullen op een later moment worden verwerkt. Ook moeten hierover nadere afspraken moeten worden gemaakt in de financieringssystematiek.

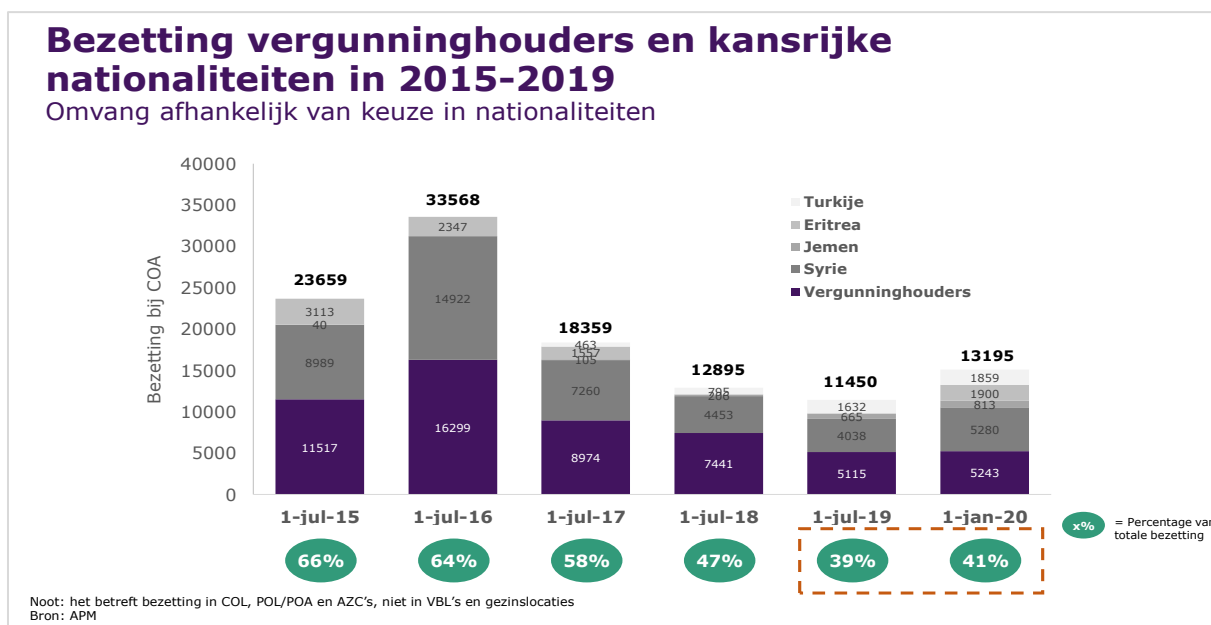
3) Capaciteit per opvangtype

De capaciteitsbehoefte kan worden verdeeld tussen enerzijds regionale opvanglocaties (primair voor vergunninghouders en evident kansrijken) en anderzijds GVL's en satellietlocaties (overige groepen asielzoekers). Om de benodigde opvangcapaciteit voor regionale opvanglocaties (ROL's) te bepalen, dient te worden vastgesteld welke groepen kunnen worden aangemerkt als kansrijk.

De definitie van evident kansrijke asielzoekers is als volgt: "Dat zijn aanvragen die op basis van nationaliteit, landenbeleid en afwezigheid van contra-indicaties (Dublin, 1F, nationale veiligheid, openbare orde) reeds in de aanmeldfase als kansrijk kunnen worden aangemerkt."

Inwilligingspercentages geven een goede indicatie of nationaliteiten als kansrijk kunnen worden aangemerkt. Hierbij dienen Dublin-claims niet te worden meegerekend. Uit analyses van inwilligingspercentages in 2015-2019 blijkt dat Syriërs sinds 2015 een hoog inwilligingspercentage hebben, Jemenieten in 2015 en vanaf 2017, Eritreeërs in 2015-2017, en Turken vanaf 2017. Voor andere nationaliteiten waren de inwilligingspercentages te laag om ze als kansrijk aan te merken. Het aanmerken van een nationaliteit als kansrijk blijft een specifieke beleidskeuze, die door de staatssecretaris dient te worden geaccordeerd.

Figuur 4 geeft de aantallen vergunninghouders en evident kansrijken weer in de opvang op 1 juli in 2015-2019 en op 1 jan 2020¹. De bezetting van vergunninghouders en evident kansrijken fluctueerde de afgelopen jaren sterk. Op 1 juli 2016 was sprake van een piek van circa 33.500, waarna het aantal daalde tot circa 11.500 op 1 juli 2019. Vervolgens is dit aantal het afgelopen half jaar gestegen tot circa 13.200 op 1 januari 2020. De bezetting van vergunninghouders en evident kansrijken bedroeg het afgelopen half jaar circa 40%² van de totale bezetting.



-Figuur 4-

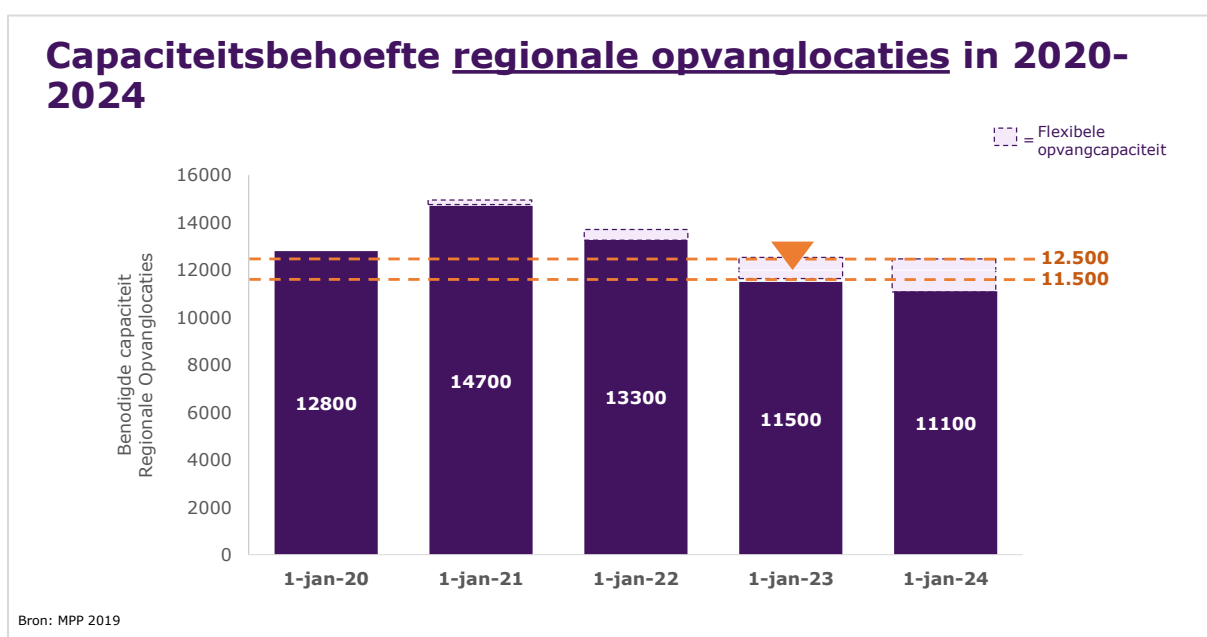
¹ Aangezien evident kansrijken in de toekomst al direct na de aanmeldfase in een ROL kunnen worden geplaatst (circa 3 dagen na aanmelding), is in figuur 5 de bezetting van deze nationaliteiten meegenomen voor de COL, POL/POA, AZC en overige opvangvormen (exclusief VBL's, gezinslocaties en AMV-locaties).

² Om het percentage evident kansrijken in de opvang in te schatten voor de jaren 2015-2019, is per jaar uitgegaan van de volgende nationaliteiten: Syriërs in 2015-2019, Jemenieten in 2015 en vanaf 2017, Eritreeërs in 2015-2017, en Turken vanaf 2017.

Wanneer dit percentage van 40% ook als aanname wordt gehanteerd voor de toekomst, geeft figuur 5 de capaciteitsbehoefte voor de ROL's weer in 2020-2024. De aantallen in figuur 5 vormen 40% van de aantallen in figuur 3. Op 1 januari 2021 is er een piek in de capaciteitsbehoefte voor ROL's van circa 14.700, waarna deze daalt naar een niveau van circa 11.100 op 1 januari 2024.

Aangezien de PRT's gevraagd wordt om regionale plannen te maken voor de middellange termijn (over circa 2 jaar), is het voorstel om uit te gaan van de verwachte capaciteitsbehoefte voor ROL's op 1 januari 2023. Deze bedraagt circa 11.500.

Gezien de sterke fluctuatie in de omvang van vergunninghouders en evident kansrijken in 2015-2019, dienen bestuurlijke partners er rekening mee te houden dat de opvangbehoefte voor ROL's ook de komende jaren sterk kan fluctueren. Om daarop te kunnen inspelen wordt een bandbreedte toegevoegd van 1.000 opvangplekken, die kunnen worden ingezet als flexibele opvangvorm (huisvesting van andere doelgroepen). Uitgaande van de MPP en de aanname van 40% zal de capaciteitsbehoefte vanaf 2023 dalen tot onder een niveau van circa 11.500. De verwachte daling vanaf 2023 kan ook worden opgevuld door gebruik te maken van flexibele opvangvormen.



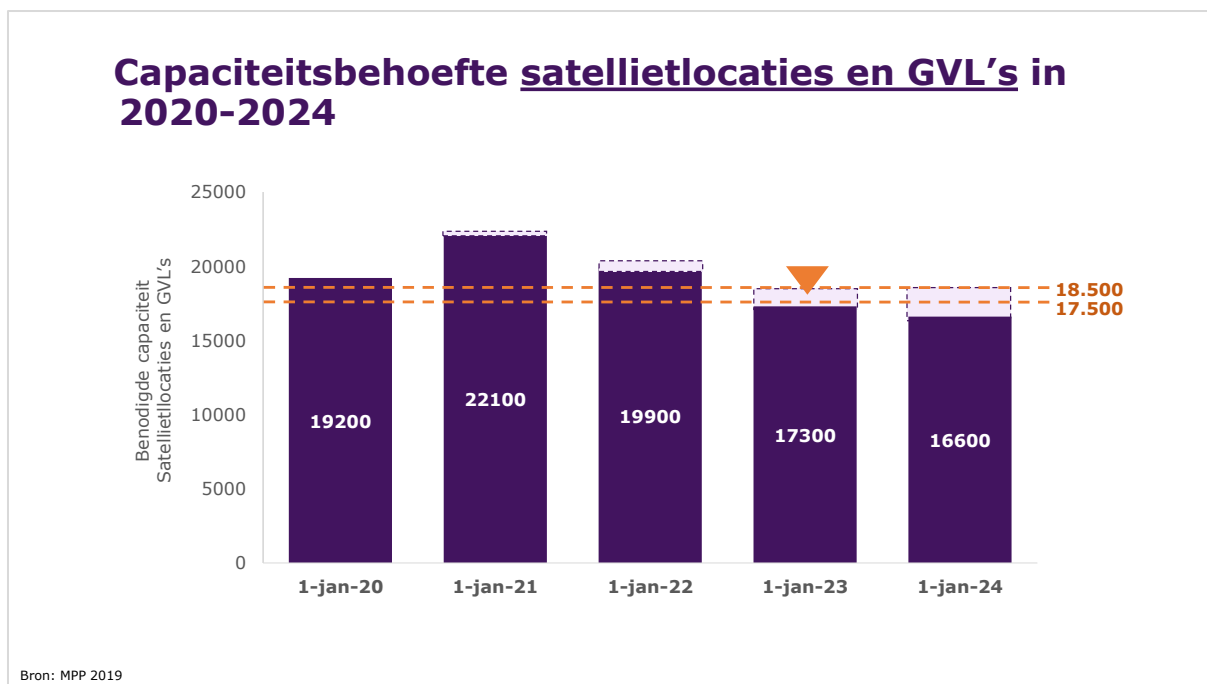
-Figuur 5-

Wanneer 40% van de totale opvangcapaciteit benodigd is voor ROL's, betekent dit automatisch dat de overige 60% benodigd is voor GVL's en satellietlocaties. Figuur 6 geeft de capaciteitsbehoefte weer voor GVL's en satellietlocaties in 2020-2024. Op 1 januari 2021 is er een piek van circa 22.100, waarna deze daalt naar een niveau van circa 16.600 op 1 januari 2024.

Aangezien de PRT's gevraagd worden om regionale plannen te maken voor de middellange termijn (over circa 2 jaar), is het voorstel om uit te gaan van de verwachte capaciteitsbehoefte op 1 januari 2023. Deze bedraagt circa 17.500.

De voorziene capaciteit van de GVL's Ter Apel en Budel op de middellange termijn is circa 4.000. Dit zou betekenen dat voor satellietlocaties een capaciteit van circa 13.500 nodig is. Wanneer additionele GVL's worden gerealiseerd, neemt de benodigde capaciteit voor satellietlocaties navenant af.

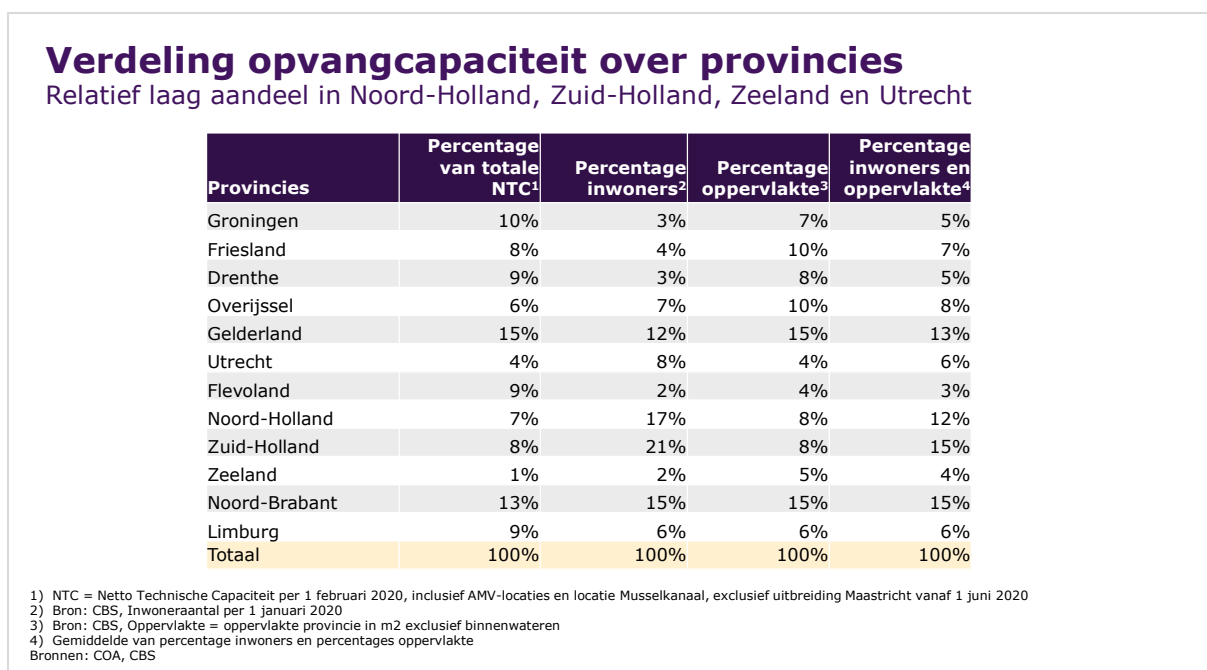
Ook voor satellietlocaties geldt dat benodigde opvangcapaciteit in de toekomst sterk kan fluctueren. Om daar beter op te kunnen inspelen, wordt een bandbreedte toegevoegd van 1.000 opvangplekken die kunnen worden ingezet als flexibele opvangvorm. Uitgaande van de MPP en de aanname van 60% zal de capaciteitsbehoefte van GVL's en satellietlocaties vanaf 2023 dalen tot onder een niveau van 17.500. De verwachte daling vanaf 2023 kan worden opgevuld door gebruik te maken van flexibele opvangvormen.



-Figuur 6-

4) Capaciteit per provincie

De huidige verdeling van opvangcapaciteit over provincies is ongelijk. Figuur 7 geeft het aandeel per provincie in de totale Netto Technische Capaciteit (NTC) weer. Het aandeel per provincie in de NTC wijkt af van de percentages inwoners en grondoppervlakte. Op basis van deze indicatoren hebben Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en Utrecht een relatief laag aandeel in opvangcapaciteit, terwijl Groningen, Drenthe, Flevoland en Limburg een relatief hoog aandeel hebben.



-Figuur 7-

De benodigde capaciteit per provincie voor ROL's is afhankelijk van het inwoneraantal. De plaatsing van vergunninghouders en kansrijke asielzoekers in ROL's hangt immers samen met de taakstelling van gemeenten in de desbetreffende provincie. De taakstelling is gebaseerd op het inwoneraantal

van de gemeenten in deze provincie. In figuur 8 is in de tweede kolom uitgegaan van een totaal benodigde capaciteit voor ROL's van 11.500-12.500 (zie ook figuur 5). Deze 11.500-12.500 plekken zijn verdeeld over provincies op basis van het inwoneraantal op 1 januari 2020 (bron: CBS). Dit leidt tot een meer evenredige verdeling van opvangcapaciteit over provincies. Voor de verdeling van de overige capaciteit voor GVL's en satellietlocaties is in de derde kolom van figuur 8 uitgegaan van een totaal van 17.500-18.500 (zie ook figuur 6). Deze capaciteit is verdeeld over provincies op basis van de huidige capaciteitsverdeling (NTC) over provincies van de totale opvangportefeuille (zie ook figuur 1). Dit betekent dat voor de opvangcapaciteit voor GVL's en satellieten *geen* herverdeling van de capaciteit over provincies wordt voorgesteld.

De benodigde capaciteit voor ROL's (kolom 3) en GVL's en satellietlocaties (kolom 4) zijn in kolom 5 van figuur 8 opgeteld tot de totale opvangcapaciteit per provincie. Bij de voorgestelde transitie zouden vooral Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht op de middellange termijn een substantieel aantal extra opvangplekken moeten creëren.

Figuur 8 biedt de cijfers die deelnemers aan de PRT's nodig hebben om regionale plannen op te stellen. Met deze cijfers kan een transitieplan worden gemaakt van de huidige opvangportefeuille naar de toekomstige portefeuille met GVL's, satellietlocaties en ROL's. Voor provincies met een overschot op middellange termijn geldt niet dat zij zomaar kunnen inkrimpen. In 2020-2022 zijn immers meer opvangplekken nodig dan de hieronder weergegeven 29.000-31.000. Kolom 2 geeft de korte termijn opgave per provincie weer (417 extra opvangplekken bovenop de capaciteit per 1 februari 2020). Bovendien kunnen deze provincies pas capaciteit verminderen, wanneer andere provincies uitbreiden.

Provincies kunnen vrijwillig aangeven meer opvang te willen bieden dan in figuur 8 weergegeven (bijvoorbeeld met het oog op lokale werkgelegenheid). In dat geval zou de benodigde capaciteit voor de overige provincies (evenredig) kunnen worden verlaagd. Dit gesprek over de verdeling van de capaciteit over Nederland dient plaats te vinden tussen de provincies en aan de LRT.

Provincies	Korte termijn (2020)		Middellange termijn (1 jan 2023)		
	1 feb 2020	Extra benodigd na 1 feb 2020	Regionale Opvanglocaties ²	GVL's en satellietlocaties ³	Totaal
Groningen ¹	3262 ¹	+0 ¹	390-430	1760-1840	2140-2270
Friesland	2632	+417	430-470	1420-1490	1850-1960
Drenthe	2939	+417	330-360	1580-1660	1910-2020
Overijssel	2109	+417	770-850	1140-1190	1900-2040
Gelderland	4786	+417	1380-1520	2580-2700	3960-4220
Utrecht	1376	+417	900-990	740-780	1640-1760
Flevoland	2938	+417	280-310	1580-1660	1860-1970
Noord-Holland	2149	+417	1900-2100	1160-1220	3060-3310
Zuid-Holland	2655	+417	2450-2700	1430-1500	3880-4200
Zeeland	340	+417	250-280	180-190	440-470
Noord-Brabant ²	4305	+417 ²	1690-1860	2320-2430	4010-4300
Limburg	3012	+417	740-810	1620-1700	2360-2520
Totaal	32.503	+4.583	11.500-12.500	17.500-18.500	29.000-31.000

1 = Groningen had reeds 417 opvangplekken extra toegezegd vóór de peildatum van 1 februari (locatie Musselkanaal).
2 = Noord-Brabant heeft 336 extra opvangplekken gerealiseerd na de peildatum van 1 februari. Per saldo dient N-Brabant nog 81 plekken te realiseren.

-Figuur 8-

Naast de verdeling uit figuur 8 zijn andere verdeelsleutels over provincies mogelijk, bijv. op basis van inwoneraantal, grondoppervlakte, of een gelijk aantal per provincie. Omdat deze verdeelsleutels tot een herverdeling over provincies zouden leiden die op middellange termijn onrealistisch is, wordt bovengenoemde verdeelsleutel voorgesteld: capaciteit van ROL's o.b.v. inwoneraantal, capaciteit van GVL's en satellietlocaties o.b.v. de huidige opvangcapaciteit (peildatum 1 feb 2020).

5) Locaties voor regionale opvang

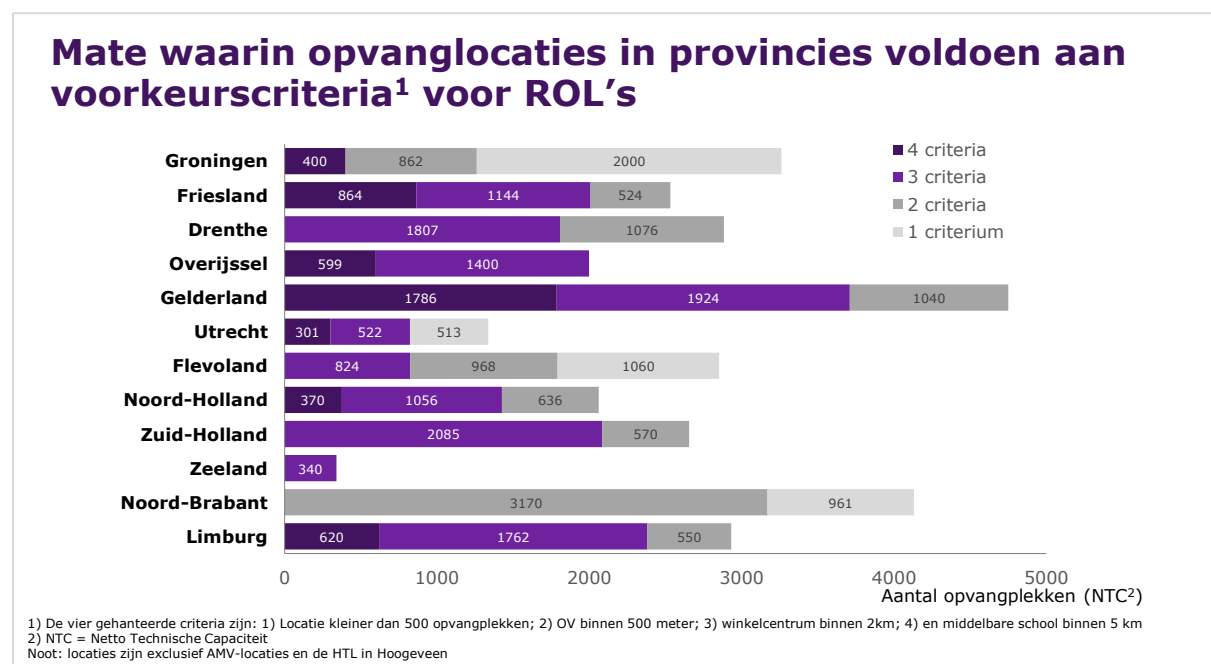
In de Uitvoeringsagenda is als hoofddoel van ROL's opgenomen: "Het hoofddoel van de regionale opvanglocaties is opvang en begeleiding van vergunninghouders en van evident kansrijke asielzoekers, in of nabij de gemeente waaraan zij zijn gekoppeld (vergunninghouders) of zullen worden gekoppeld (evident kansrijke asielzoekers). Hier kunnen zij zo goed mogelijk worden voorbereid op de definitieve huisvesting in de gemeente. Bij de begeleiding staat activering centraal."

Sommige opvanglocaties zijn meer geschikt dan andere om vergunninghouders en kansrijke asielzoekers voor te bereiden op definitieve huisvesting en inburgering. Hierdoor zijn niet alle locaties even geschikt zijn om in de toekomst als regionale opvanglocatie te dienen.

Om aan de deelnemers van de PRT's een indicatie te kunnen geven van de geschiktheid van locaties voor een ROL, zijn vier objectieve voorkeurscriteria gedefinieerd waarvoor de benodigde informatie beschikbaar is voor alle opvanglocaties:

- Omvang van locatie: minder dan 500 plekken (NTC)
- Openbaar vervoer (bus-, tram- of metrohalte): op minder dan 500 meter afstand
- Winkelcentrum: op minder dan 2 km afstand
- Middelbare school: op minder dan 5 km afstand³

Figuur 9 geeft weer dat er verschillen zijn tussen provincies in de mate waarin opvanglocaties voldoen aan de voorkeurscriteria voor ROL's. Zo hebben Gelderland en Limburg relatief veel locaties die aan de voorkeurscriteria voldoen, terwijl Groningen, Flevoland en Noord-Brabant locaties hebben die slechts in beperkte mate aan de voorkeurscriteria voldoen. Voor deze laatste provincies geldt dat zij voornamelijk grote locaties hebben, die verder weg gelegen zijn van openbaar vervoer, winkels en/of middelbare scholen. In de provinciale plannen zal nader worden uitgewerkt hoe bestuurlijke partners invulling geven aan de regionale opvanglocaties.



-Figuur 9-

³ De afstand tot een basisschool is niet als criterium genomen, omdat hiervoor de benodigde data niet voor alle opvanglocaties beschikbaar was.