

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2634

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2020

In het Programma Flexibilisering Asielketen werken alle organisaties in de asielketen samen aan een flexibeler en effectiever asielsysteem, dat beter kan inspelen op fluctuaties en bijdraagt aan een effectieve terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen en aan integratie van vergunninghouders¹.

In mijn laatste voortgangsbrief over het Programma² van november 2019 schetste ik het toekomstbeeld van het asielsysteem, benoemde ik de onderdelen die in samenhang bijdragen aan dit systeem en gaf ik aan wanneer resultaten te verwachten zijn. In het afgelopen half jaar zijn op elk van de onderdelen verdere stappen gezet. Hoewel de implementatie van sommige maatregelen door de coronamaatregelen wordt bemoeilijkt, streef ik ernaar zoveel mogelijk voortgang te realiseren. Daarbij wordt ook de samenhang bewaakt met andere verbeterinitiatieven, zoals de structurele procesverbeteringen bij de IND die zijn aanbevolen door Significant. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de verschillende maatregelen van het Programma.

1 Een flexibel en effectief asielproces

Vernieuwd Identificatie- en Registratieproces (I&R-proces)

In het najaar van 2019 zijn de onderdelen van het vernieuwde I&R-proces (voorportaal, frontoffice en regietafel) op verschillende plekken in het land getest. De resultaten van deze pilots waren positief. De nieuwe werkwijze leidt in de aanmeldfase tot meer en rijkere informatie, een duidelijker beeld van de asielzoeker en kwalitatief betere dossiers. Op basis van deze informatie kunnen de ketenpartners vervolgens aan de regietafel betere

¹ Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2415, Kamerstuk 19 637, nr. 2443, Kamerstuk 19 637, nr. 2476 en Kamerstuk 19 367, nr. 2539.

² Kamerstuk 19 367, nr. 2539.

besluiten nemen over het vervolgtraject. Hierdoor ontstaat vanaf het begin meer grip op het proces. Momenteel wordt een gefaseerde implementatie van het vernieuwde I&R-proces voorbereid. Naar verwachting kan op korte termijn worden gestart met de regietafel en worden vanaf september 2020 de overige onderdelen structureel ingericht.

Doelgroepgerichte benadering en invulling kansrijkheid

Een vroeg onderscheid in het asielproces tussen kansrijke en kansarme aanvragen draagt bij aan snelle inburgering van asielzoekers met een kansrijke aanvraag en effectieve terugkeer van asielzoekers met een kansarme aanvraag. Dit onderscheid is het afgelopen jaar binnen de huidige procedure toegepast voor diverse doelgroepen³. Zo zijn kansrijke doelgroepen (thans o.a. Syriërs en Jemenieten) versneld ingepland en is hen in de opvang extra taallessen aangeboden. Ook kansarme doelgroepen (o.a. Moldaviërs) zijn versneld beoordeeld. Daarnaast is een algemeen afwegingskader ontwikkeld om aan het einde van de aanmeldfase de kansrijkheid van de aanvraag in te schatten. Dit kader bevat de criteria: nationaliteit, landenbeleid, Dublin-claimmogelijkheid, en contra-indicaties met betrekking tot openbare orde en nationale veiligheid. Aan de regietafel kan op basis van dit afwegingskader en terugkeermogelijkheden worden besloten om zaken (versneld) in te plannen. Ook kan hiermee worden bepaald of een asielzoeker in de Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocatie (GVL) blijft, of in een satellietlocatie of regionale opvanglocatie wordt geplaatst.

Aanpak stapeling: herinrichting van het proces voor herhaalde asielaanvragen

In de laatste voortgangsbrief beschreef ik de herinrichting van het proces voor herhaalde asielaanvragen⁴, die per 1 juli 2019 is geïmplementeerd. In dit vernieuwde proces worden incomplete herhaalde asielaanvragen zo snel mogelijk afgedaan, waardoor deze niet in de procedure van de eendagstoets terecht komen. Ook dienen asielaanvragen in persoon bij de IND in Ter Apel te worden ingediend en is het mogelijk om het gehoor achterwege te laten bij herhaalde asielaanvragen die geen kans van slagen hebben. Mede door de genomen maatregelen is de instroom van opvolgende aanvragen in 2019 sterk gedaald en is de voorraad opvolgende aanvragen in 2019 bijna gehalveerd⁵.

Terugkeerspoor

In januari 2020 is gestart met een pilot «terugkeerspoor». Doel is het ontwikkelen van een ketenbrede aanpak waardoor verkregen terugname-akkoorden en afgegeven reisdocumenten voor afgewezen vreemdelingen in meer zaken leiden tot aantoonbaar vertrek⁶. Deze aanpak is in lijn met de aanbeveling uit het rapport van de commissie Van Zwol ten aanzien van terugkeer⁷ en met wat ik uw Kamer in mijn brief over terugkeer heb aangekondigd⁸. De pilot richt zich in eerste instantie op vreemdelingen

³ Het betreft hier een praktisch onderscheid tussen kansrijke en kansarme aanvragen bij de uitvoering van onderdelen van het asielproces, en niet een juridisch onderscheid binnen de vreemdelingenrechtelijke wet- en regelgeving.

⁴ Kamerstuk 19 367, nr. 2539.

⁵ Zie Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1707, vraag en antwoord 7 voor een toelichting.

⁶ Het gaat om vreemdelingen die juridisch verwijderbaar zijn of van wie dat op korte termijn de verwachting is.

⁷ Rapport van de Onderzoekscommissie *Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*, juni 2019, p. 60: «Stuur op gericht en aantoonbaar vertrek».

⁸ Kamerstuk 19 367, nr. 2540.

voor wie een terugname-akkoord vanuit het herkomstland beschikbaar is en waar een herhaalde asielaanvraag (gedwongen) vertrek in de weg staat. Daarnaast wordt gewerkt aan de overdracht van vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning in een andere EU-lidstaat, maar waarbij een (herhaalde) asielaanvraag effectuering van het vertrek in de weg staat. In de pilot werken de ketenpartners intensief samen in een multidisciplinair overleg om voor iedere vreemdeling een gezamenlijke aanpak te bepalen, de uitvoering op strakke wijze te coördineren, en procedurele belemmeringen voor terugkeer of overdracht weg te nemen. Vanwege de coronamaatregelen is de pilot in maart 2020 tijdelijk opgeschort. Zodra dat mogelijk is, wordt deze hervat. Ik streef ernaar uw Kamer in het laatste kwartaal van 2020 over de resultaten van deze pilot te informeren.

2 Een gezamenlijke planningsomgeving

Om in de asielketen gezamenlijk te kunnen sturen op de doorstroom van zaken en tijdig te kunnen bijsturen bij knelpunten, is inzicht nodig in de gevolgen van instroomfluctuaties en beleidswijzigingen, de doorstroom van zaken door het asielproces en de benodigde capaciteit bij de ketenpartners. Hiertoe worden twee gezamenlijke instrumenten ontwikkeld; een simulatiemodel en een dashboard processtatusinformatie⁹.

De afgelopen maanden is een eerste versie van het simulatiemodel ontwikkeld en getest. Op basis hiervan is geconcludeerd dat dit model toegevoegde waarde biedt voor het inschatten van de ketenbrede effecten van instroomfluctuaties, keuzes in capaciteitsinzet en beleidswijzigingen. Door het simulatiemodel wordt het mogelijk om op strategisch en tactisch niveau beter geïnformeerd besluiten te nemen. Vervolgens zijn de voorwaarden voor het gebruik van het model en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen uitgewerkt. Momenteel wordt het simulatiemodel doorontwikkeld en worden afspraken gemaakt over financiering en beheer. De verwachting is dat het model vanaf het derde kwartaal van dit jaar gebruikt kan worden voor simulaties.

Het dashboard processtatusinformatie wordt ontworpen om meer inzicht in de doorstroom van zaken te ontwikkelen. Hiervoor is een analyse gemaakt van de benodigde en beschikbare data vanuit de systemen van de ketenpartners. Ook wordt onderzocht hoe dit dashboard het best ingebed kan worden in de bestaande informatie-infrastructuur van de ketenpartners. De wijze van gebruik, financiering en beheer van het dashboard worden nader uitgewerkt.

3 Alle ketenpartners op een GVL

Alle asielzoekers starten de asielprocedure op een GVL, waar de ketenpartners intensief samenwerken en asielzoekers verblijven die frequent contact hebben met ketenpartners. In de voortgangsbrief van november 2019 heb ik de functies en inrichting van GVL's en bijbehorende satellietlocaties nader toegelicht. Op de GVL's zijn de ketenpartners onder één dak gehuisvest en verzorgen zij in nauwe samenwerking het flexibele, doelgroepgerichte asielproces.

⁹ Deze instrumenten kunnen, in aanvulling op de lopende initiatieven van de ketenpartners, worden ingezet voor een effectiever resource management. In het licht hiervan is besloten thans geen gezamenlijk model voor resource management te ontwikkelen.

De locatie Ter Apel functioneert in veel opzichten reeds als een GVL. Daarnaast hebben de ketenpartners in april 2019 de intentie uitgesproken om langjarig op de locatie Budel te blijven en deze locatie tot een GVL te ontwikkelen. De afgelopen maanden hebben ketenpartners het aantal medewerkers op de locatie Budel uitgebreid. Er wordt een investeringsvoorstel en integrale business case voor de verdere ontwikkeling tot een GVL opgesteld, waarover in het najaar besluitvorming zal plaatsvinden.

Daarnaast heb ik besloten om de locatie Gilze te ontwikkelen tot een GVL zonder aanmeldstraat. De huidige renovatie van de opvanglocatie wordt voortgezet, waarbij enkele gebouwen worden uitgebreid en aangepast om meer werkplekken voor ketenpartners te creëren. In de komende maanden wordt hiervoor een investeringsvoorstel opgesteld.

Ten slotte onderzoeken de ketenpartners mogelijke locaties voor een additionele GVL, waarbij met het oog op landelijke spreiding nadrukkelijk behoefte is aan een locatie in het midden of westen van het land. In de tussentijd werken ketenpartners aan aanvullende maatregelen om de samenwerking op bestaande locaties te verbeteren en het aantal verhuisbewegingen voor asielzoekers te verminderen.

4 Flexibele opvangcapaciteit

Er wordt een flexibeler opvangsysteem ontwikkeld, zodat de opvangcapaciteit beter kan meebewegen met schommelingen in de capaciteitsbehoefte. Zo kan worden voorkomen dat in tijden van toenemende instroom onder grote druk meer opvang moet worden gerealiseerd, en dat bij afnemende instroom veel plekken leeg komen te staan en opvanglocaties moeten worden gesloten met alle negatieve gevolgen in termen van financiën en draagvlak.

Het inzetten van een locatie voor meerdere doelgroepen en functies kan bijdragen aan de flexibiliteit en doelmatigheid van de asielopvang. Door flexibele opvangvormen te ontwikkelen kunnen op een opvanglocatie gelijktijdig of volgtijdelijk andere groepen woningzoekenden worden ondergebracht, zoals spoedzoekers, arbeidsmigranten, studenten of jongeren.

Momenteel vinden met diverse gemeenten gesprekken plaats om op opvanglocaties flexibele opvangvormen te ontwikkelen. Op basis van eerdere ervaringen (bijv. Plan Einstein in Utrecht en Stieltjesstraat in Nijmegen) is een leidraad flexibele opvangvormen opgesteld. Deze leidraad biedt praktische ondersteuning aan gemeenten, COA, woningcorporaties en andere betrokken partijen om een flexibele opvangvorm in te richten. De leidraad bevat een stappenplan, waarbij nader wordt ingegaan op doelgroepen en locatie, eigendom en beheer, en diensten en activiteiten.

Als onderdeel van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (zie ook paragraaf 5) hebben gemeenten, provincies en rijk een gezamenlijke aanpak ontwikkeld om te voorzien in flexibele opvangcapaciteit en om het op- en afschalen van opvangcapaciteit zo voorspelbaar mogelijk te laten verlopen. Er is een gezamenlijk beeld opgesteld van de benodigde opvangcapaciteit op de middellange termijn in een asielsysteem met GVL's, satellietlocaties en regionale opvanglocaties. Daarnaast is afgesproken hoe dit beeld periodiek wordt bijgesteld en per provincie nader wordt ingevuld. In deze uitwerking wordt aangesloten bij de uitgangspunten en definities uit het handelingsperspectief op- en afschalen, dat COA eerder in afstemming met de VNG heeft ontwikkeld.

5 Samen werken aan de stap naar integratie of terugkeer

De afgelopen maanden hebben gemeenten, provincies en rijk gezamenlijk een Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen opgesteld, waarin het toekomstbeeld van het asielsysteem op de middellange termijn is beschreven en is aangegeven hoe de gezamenlijke overheden willen samenwerken om dit te realiseren. Deze Uitvoeringsagenda vormt een nadere uitwerking van het toekomstbeeld, zoals beschreven in de laatste voortgangsbrief.

Het doel van deze Uitvoeringsagenda is de samenwerking tussen gezamenlijke overheden te versterken om enerzijds de opvangcapaciteit voor asielzoekers flexibeler mee te laten bewegen met veranderingen in de instroom (zie ook paragraaf 4), en anderzijds de overgang van asielopvang naar huisvesting en integratie in de gemeenten te verbeteren. De Uitvoeringsagenda sluit aan op de nieuwe Wet Inburgering, waarin gemeenten een regierol hebben bij het verzorgen van inburgering aan vergunninghouders.

De Uitvoeringsagenda is in mei 2020 vastgesteld aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie. In de komende maanden zullen de provinciale regietafels plannen opstellen om voldoende opvangcapaciteit te realiseren en invulling te geven aan de afspraken uit de Uitvoeringsagenda. Er wordt een arrangement ontwikkeld om de provinciale regietafels hierin te ondersteunen en de voortgang in beeld te houden.

In de Uitvoeringsagenda is onder meer afgesproken om regionale opvanglocaties te ontwikkelen, waar primair vergunninghouders en evident kansrijke asielzoekers worden opgevangen. Deze locaties liggen in de regio waar deze groepen, na vergunningverlening, volgens de taakstellingssystematiek worden gehuisvest. Op de regionale opvanglocaties worden aan vergunninghouders activiteiten aangeboden gericht op (voorbereiding op) inburgering en vestiging in de gemeente. Voor evident kansrijke asielzoekers wordt een gelimiteerd aanbod aan taallessen, cursussen en trainingen ontwikkeld, waaraan geen rechten kunnen worden ontleend ten aanzien van eventuele vergunningverlening.

Asielzoekers met een aanvraag waarvan de kansrijkheid laag is of nog niet in te schatten, blijven zo veel mogelijk op de GVL's en de bijbehorende satellietlocaties. Dit betreft een diverse groep met vele nationaliteiten. Waar het gaat om afgewezen asielzoekers, starten daar zo snel mogelijk de handelingen gericht op vertrek.

In Tynaarlo vindt een pilot plaats met een zogenaamde tussenvoorziening, waar vergunninghouders en kansrijke asielzoekers worden opgevangen en begeleid die in de desbetreffende regio worden gehuisvest. Deze pilot is geëvalueerd door het WODC. Het eindrapport zal op korte termijn aan uw Kamer worden aangeboden. De aandachtspunten uit deze evaluatie zullen worden meegenomen in de ontwikkeling van regionale opvanglocaties.

In de komende periode zullen meer pilots worden gestart om het concept van regionale opvanglocaties in de praktijk te testen en verder aan te scherpen. In december 2019 zijn afspraken gemaakt over een pilot op de locatie Oisterwijk, waar vergunninghouders en kansrijke asielzoekers zullen worden geplaatst die later in de regio Hart van Brabant worden gehuisvest.

Tot slot

Steeds meer maatregelen binnen het Programma Flexibilisering Asielketen bevinden zich in de fase van structurele implementatie. Dit betekent dat deze maatregelen kunnen worden overgedragen van het Programma naar de ketenpartners. In de zomer zal worden gezien welke maatregelen kunnen worden overgedragen en in hoeverre een programmastructuur zal worden voortgezet. In het najaar zal ik uw Kamer nader informeren in een volgende voortgangsbrief.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol