

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2914

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Inleiding

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de actuele situatie in de migratieketen. Uw Kamer is de afgelopen maanden door mij geïnformeerd over onder andere het juridisch instrumentarium en noodopvangplekken. In deze brief ga ik in op verschillende aspecten van de migratieketen en de wijze waarop uitdagingen van de ene organisatie binnen de keten doorwerken op andere organisaties binnen de migratieketen. De situatie is met name kritiek in de asielketen. Zoals uw Kamer vrijdag 17 juni is gemeld heeft het kabinet naar aanleiding van de situatie in de migratieketen de structuur voor nationale crisisbesluitvorming geactiveerd om tijdelijk op hoog ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau coördinatie en besluitvorming te laten plaatsvinden ten aanzien van doorstroom in de asielopvang (Kamerstuk 19 637, nr. 2906). Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de besluiten die hier genomen worden.

De asielketen staat voor een aantal grote uitdagingen: de voorraad van te behandelen asielaanvragen loopt op bij de IND, er is bij de DT&V sprake van een beperkte uitstroom van mensen met een vertrekstatus en een onevenredig hoog aantal vergunninghouders wordt opgevangen bij het COA, waardoor de bezetting bij het COA steeds verder toeneemt. De benodigde doorstroom naar gemeenten wordt niet gerealiseerd en er is onvoldoende productie- en opvangcapaciteit om het volledige werkaanbod te kunnen verwerken. Dit wordt versterkt door de huidige krapte op de arbeids- en woningmarkt en het draagvlak bij gemeenten voor het realiseren van opvanglocaties. Met vereende kracht zetten de ketenpartners en vele andere organisaties, waaronder de gemeenten, zich in om deze vraagstukken het hoofd te bieden. In deze brief gaat specifieke aandacht uit naar de asielketen. Op de andere onderdelen binnen de migratieketen, bijvoorbeeld de reguliere verblijfsaanvragen, naturalisatie en grensactiviteiten loopt het merendeel van de activiteiten naar verwachting. De ontwikkelingen en maatregelen met betrekking tot de

ontheemden uit Oekraïne worden in deze brief buiten beschouwing gelaten. De ontwikkelingen met betrekking tot Oekraïne hebben wel impact op de reguliere asielinstroom. Zo verricht de IND activiteiten in het kader van registratie van ontheemden uit Oekraïne, wat ten koste gaat van het inzetten van medewerkers op asielzaken.

Door middel van het proces van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) zijn de (instroom, productie- en capaciteits-) ramingen voor de migratieketen tot stand gekomen. Inherent aan een prognosemodel is dat er een zekere mate van onzekerheid bestaat en de uitkomsten van het rekenmodel van de MPP niet een garantie bieden voor de daadwerkelijke realisatie. Wel wordt continu gewerkt aan het aanscherpen van de methodiek waarop de ramingen tot stand komen, zodat deze zo goed als mogelijk aansluiten bij de werkelijkheid. De MPP ziet toe op zowel asielmigratie, reguliere migratie als naturalisatie. Voorts is in deze brief een aantal maatregelen opgenomen die de IND en het COA zullen nemen om genoemde uitdagingen zoveel als mogelijk het hoofd te bieden, waarbij niet alles opgelost kan worden. Tot slot ga ik in op de uitkomsten van de begrotingsbesluitvorming in relatie tot de MPP en de eerder vanuit het coalitieakkoord toegekende middelen. De middelen zijn toegekend om de financiering van de partners in de asielketen (met name IND en COA) stabiel te maken en daarmee toekomstbestendiger.¹ De toekomstbestendigheid van de migratieketen is niet enkel financieel, maar ziet ook op wendbare organisaties en voorziet in ketenbrede sturing. Dit is tevens onderdeel van de Veranderopgave Migratieketen, die gestart is naar aanleiding van de Doorlichting Migratieketen.

Actuele situatie in de migratieketen

Voor het uitvoeringsjaar 2022 geldt de MPP van september 2021 als startpunt voor de jaarplannen en begrotingen voor 2022 van veel organisaties in de migratieketen. De operationele opgave voor de migratieketen is met de MPP van februari 2022 geactualiseerd. De uitkomsten geven zicht op een toename van het werkaanbod in 2022. De uitkomsten van de begrotingsbesluitvorming, bij migratie gebaseerd op de stijgende aantallen, zijn verwerkt in de Voorjaarsnota en Eerste Suppletoire begroting die uw Kamer recent heeft ontvangen. De ontwikkelingen in de migratieketen gaan op dit moment snel, in deze brief is alweer een actueel beeld opgenomen van de te verwachten aantallen ten opzichte van de stand zoals verwerkt in de Voorjaarsnota. Daarbij wil ik benadrukken dat deze brief enkel als doel heeft uw Kamer zo goed mogelijk te informeren. Eventuele budgettaire consequenties van deze ontwikkelingen zullen worden gemonitord en op de reguliere begrotingsmomenten worden meegenomen in de besluitvorming.

Instroom

Op basis van de MPP september 2021 werd een totale asielinstroom van 34.370 geraamd voor 2022. Uit de MPP van februari 2022 volgt een verwachting van 41.500 aan totale asielinstroom² voor het jaar 2022 (exclusief Oekraïne). Dit betekent een toename van ruim 7.000 aanvragen. Deze verhoging wordt o.a. verklaard door een verminderde impact van COVID-19 en de daarbij gepaarde reisbeperkingen, een hogere instroom

¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, p. 41. (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77)

² Deze asielinstroom is opgebouwd uit: 1e asielaanvragen, tweede en opvolgende asielaanvragen, nareis en relocatie/hervestiging. Exclusief zaken die beoordeeld moeten worden nadat een rechter deze heeft terugverwezen of nadat een Dublinzaak in de nationale procedure wordt opgenomen omdat iemand niet kan worden overgedragen.

in het laatste halfjaar van 2021 en de onzekerheid destijds over de situatie in Oekraïne.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de daadwerkelijke totale instroom van de afgelopen jaren.

Tabel 1. Overzicht totale asielinstroom (1e asielaanvragen, tweede en opvolgende asielaanvragen, nareis en relocatie/hervestiging) vanaf 2014 t/m 2021.¹

Jaar	Totale asielinstroom
2014	30.440
2015	59.330
2016	33.570
2017	34.570
2018	31.780
2019	33.610
2020	19.610
2021	37.150

¹ Het jaar 2021 is inclusief de instroom van Afghaanse evacuees.

Bron: MinJenV, afgerond op tientallen.

De actuele realisatie van de asielinstroom in de afgelopen vijf maanden laat zien dat de totale asielinstroom zich beweegt conform het verwachtingsbeeld van de MPP februari 2022. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er sprake is van variëteit tussen de verschillende instroomsoorten. Dat de totale asielinstroom volgens verwachting verloopt, betekent niet automatisch dat ook alle afzonderlijke categorieën binnen deze instroom volgens verwachting verlopen. Momenteel is bij de instroom eerste asielaanvragen, de tweede en opvolgende asielaanvragen en de instroom op hervestigings- en relocatiezaken sprake van een aantal dat onder de prognose ligt. Echter, bij de instroom van Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV)-nareisaanvragen ligt het aantal significant hoger dan de prognose. Daarnaast zien we een stijging van het aandeel alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) binnen de huidige instroom.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De toename van de asielinstroom ten opzichte van de MPP september 2021, in combinatie met de reeds bestaande werkvoorraad, zorgt voor een grote uitdaging voor de IND als het gaat om het verwerken van asielaanvragen. De startvoorraad van asielzaken bedroeg bij aanvang van 2022 ruim 21.000 zaken. Deze voorraad is grotendeels gevormd door een hoge instroom in het tweede half jaar van 2021 waarin uiteindelijk 68% van de totale asielaanvragen over 2021 is ontvangen. Deze verschillen in de instroom kunnen grotendeels verklaard worden door het verloop van de COVID19-crisis en de daarmee samenhangende reisbeperkingen, alsmede de situatie in Afghanistan. Hierbij geldt dat de productiecapaciteit van de IND min of meer evenredig over het jaar is verdeeld, waardoor de verdeling van de instroom niet aansluit bij de beschikbare capaciteit. Bij de MPP van februari 2022 werd duidelijk dat de voorraden bij de IND in 2022 op een groot aantal werksoorten verder oplopen. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij de spoor 4 asielzaken (dit betreft de 1e asielaanvragen, tweede en opvolgende asielaanvragen en relocatie/hervestiging). Voor 2022 kan de IND maximaal een productie van 22.000 realiseren op spoor 4 zaken³. Bij een instroom van 31.300 en een startvoorraad van ruim 18.000 loopt de werkvoorraad van spoor 4 zaken en daarmee het aantal mensen dat wacht op een beslissing eind 2022 op tot ruim 27.300.

³ In kader van de MPP betreft spoor 4-zaken de eerste asielaanvragen die in AA/VA worden afgedaan, tweede en opvolgende asielaanvragen, hasa, zij-instroom en relocatie/hervestiging.

De afgelopen jaren is door de IND fors geïnvesteerd om de benodigde capaciteit voor de productie te vergroten. De beschikbare personele capaciteit binnen de IND is, ondanks de aanhoudende intensivering van de werving en opleiding van nieuw personeel in een krappe arbeidsmarkt, onvoldoende om de benodigde productiecapaciteit voor 2022 substantieel te vergroten. Daarbij zijn er limieten aan het aantal medewerkers dat in een jaar aangetrokken en opgeleid kan worden. Dit betekent dat de IND momenteel niet in staat is zowel op de bestaande werkvoorraad in te lopen als de nieuwe instroom bij te houden. De doorlooptijden van de asielaanvragen zullen hierdoor oplopen en niet alle asielaanvragen worden binnen de wettelijke termijn behandeld.

Tabel 2: Overzicht totale bezetting in vte (voltijdsequivalent) IND vanaf december 2017 t/m april 2022. Bron: IND.

	dec-17	dec-18	dec-19	dec-20	dec-21	apr-22
IND extern personeel	594	856	601	848	849	826
IND intern personeel	3.003	2.933	3.701	3.942	4.120	4.227
IND totaal bezetting	3.597	3.789	4.302	4.790	4.969	5.053

Gezien het belang van de IND voor het functioneren van de gehele keten werkt de IND eraan om steeds meer voorspelbaar te worden in de productie. Mede vanuit het perspectief van de verschillende onderzoeksrapporten van commissie Van Zwol, Significant en EY kijkt de IND continu samen met de ketenpartners welke maatregelen getroffen kunnen worden om de productie te vergroten en de doorstroom in de keten verbeterd kan worden. Hierbij wordt niet alleen naar groei van personeel gekeken. Er wordt gericht ingezet op (beleids-)maatregelen die voor versnelling kunnen zorgen. Recent zijn een drietal maatregelen hiertoe genomen.⁴

1. Uitbesteden van een aantal taken in het beslisproces aan specialistische bureaus. Dit zijn vooral taken in het kader van spoor 1, spoor 2, nareis en taken bij kansrijke zaken in spoor 4. De definitieve beslissing bij een aanvraag wordt altijd door een IND-medewerker genomen.
2. De IND zal tijdelijk hele gezinnen in één keer horen als het gaat om een kansrijke aanvraag. Deze maatregel is eerder ingezet bij de Afghaanse evacuees en inmiddels ook, met instemming van betrokkenen, bij andere gezinnen in kansrijke zaken.
3. Uitbreiding van de projectmatige aanpak binnen asiel waardoor specialistische kennis efficiënt en effectief wordt ingezet.

Hoewel de maatregelen effect sorteren en het productieniveau op asiel is toegenomen in de afgelopen periode. Het effect van de maatregelen is echter minder groot dan verwacht. Daarnaast is sprake van uitval van zaken door verplaatsingen en vervoerperikelen die gerelateerd zijn aan opvang. De tot nu toe genomen maatregelen voorkomen niet dat de IND een grote werkvoorraad zal houden dit jaar.

Een ander effect van de tijdelijke versnellingsmaatregelen bij de IND treedt op bij nareis. In 90% van de asielaanvragen die ingewilligd worden, wordt daarna door de statushouder een MVV-nareis aanvraag gedaan voor diens gezinsleden. Op dit moment neemt daardoor het aantal nareisaanvragen toe. De stijging van het aantal ingereisde nareizigers zorgt voor hoge druk bij de opvanglocaties van het COA. Tevens resulteert het in toenemende druk op Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland om binnen de gestelde termijnen de MVV af te kunnen geven.

Voor nareiszaken die buiten de wettelijke termijn lopen bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een ingebrekestelling, een beroep bij niet tijdig beslissen en daaruit volgend een mogelijke dwangsom. De

⁴ Kamerstuk 35 476, I

Tijdelijke wet opschorten dwangsommen IND is niet van toepassing op deze nareiszaken. Deze tijdelijke wet ziet alleen toe op asielaanvragen. Bij brief van 19 april jl. is uw Kamer geïnformeerd dat het de IND, op een significant gedeelte van de nareisaanvragen, niet lukt om binnen de gestelde wettelijke termijnen te beslissen. Om die reden zijn enkele maatregelen aangekondigd om liggende zaken versneld af te handelen. Omdat de instroom nareisaanvragen onverminderd hoog blijft, lukt het niet om op alle zaken tijdig te beslissen. Het aantal ingebrekestellingen tegen het niet tijdig beslissen neemt toe. Een ingebrekestelling kan leiden tot een beroep bij niet tijdig beslissen en uiteindelijk tot een gerechtelijke dwangsom.

De Tijdelijke wet opschorten dwangsommen IND (Kamerstuk 35 476) is door het parlement aangenomen. Deze is van kracht totdat een besluit is genomen over de definitieve wet, die op dit moment bij uw Kamer in behandeling is. Recent is door twee rechtbanken geoordeeld dat de tijdelijke wet in strijd zou zijn met Europese regelgeving. De IND is tegen de uitspraken in hoger beroep gegaan. Indien de tijdelijke wet geen stand houdt, brengt dit direct verdere uitvoeringsproblemen met zich mee. Dit leidt tot veel ingebrekestellingen en beroepen tegen het niet tijdig beslissen waardoor dit meer werk kost bij de IND. Hierdoor is een andere prioritering nodig en vergroot dit het risico dat andere aanvragen langer blijven liggen. Daarbij leidt dit ook tot een financieel probleem omdat dwangsommen mogelijk weer toegekend worden.

Tot slot duurt het, door de verhoogde instroom van migranten (o.a. asiel nareis, kennismigranten die na opheffing van de coronamaatregelen in reizen, de aankomende studiepik in de zomermaanden) langer om een afspraak bij de IND loketten in te plannen. De IND neemt diverse maatregelen om de wachttijden terug te brengen door onder andere langere openingstijden te hanteren en verblijfsdocumenten op locatie uit te reiken. Daarbij spant de IND zich tot het uiterste in om de capaciteit uit te breiden, waarbij de IND ook voor een uitdaging staat gelet op de huidige krappe arbeidsmarkt.

Extra maatregelen

Om de hiervoor beschreven uitdagingen het hoofd te kunnen bieden heb ik met de IND en het COA onderzocht welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn, om de werkvoorraad en daarmee de doorlooptijden verder terug te dringen. Het gaat om de volgende maatregelen:

Spoor 1 en 2

De behandeling van spoor 1 (Dublin) en 2 (Veilige landen)-aanvragen wordt meer gestandaardiseerd en er wordt een efficiënter proces ingericht, bijvoorbeeld door met de Dublinclaim direct het voornemen uit te brengen. Daarnaast is extra capaciteit van buiten de IND aangetrokken om spoor 1 aanvragen te behandelen. Deze maatregelen leiden tot een snellere behandeling van deze aanvragen.

Het is van belang om juist bij de kansarme aanvragen in deze sporen 1 en 2 zeker te stellen dat er geen ongewenste prikkels zijn die op oneigenlijke wijze bijdragen aan de indiening van aanvragen. Om die reden wordt ingezet op versobering van de opvang(voorzieningen) van personen in spoor 1 en 2. Dit houdt in ieder geval in dat personen in deze sporen bepaalde verstrekkingen, zoals artikelen voor persoonlijke hygiëne, in natura ontvangen; daar waar juist voor andere groepen verstrekking van leefgeld aan de orde is zoals deze thans ook wordt vormgegeven en uitgebreid voor personen in de zgn. Procesopvanglocaties (POL en

pre-POL). Ook andere mogelijkheden tot versoering worden gezien. Dit alles met inachtneming van de uitvoeringsconsequenties. Een versoerd opvangregime is passend in het licht van de ambitie te komen tot een beperkte behandelduur van deze aanvragen en daarmee beperkte verblijfsduur in de opvang.

Visumplicht

Een deel van de asielzoekers dat in Nederland asiel aanvraagt komt binnen via Schiphol. Het komt voor dat voor de reis gebruik wordt gemaakt van valse documenten, maar er is ook een groep die visumvrij kan reizen, reist met een visum kort verblijf – afgegeven door Nederland of een andere Schengen lidstaat – of tijdens een transit op Schiphol asiel aanvraagt. De IND is voornemens om (samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken) het proces voor visumverlening en transitvisa kritisch te bezien om zeker te stellen dat visumaafgifte steeds voldoende aansluit bij het werkelijke reisdoel. Eveneens wordt daarbij bekeken of bestaande vrijstellingen van (transit)visa niet te zeer leiden tot irreguliere migratie en om die reden, op basis van geobjectiveerde gronden, bijstelling behoeven.

Genoemde maatregelen zullen leiden tot een versnelling van de behandeling van aanvragen of meer beheersing van de instroom en daarmee tevens tot ontlasting van de druk op de opvang. De hierboven genoemde maatregelen leiden er niet toe dat de IND voor het einde van het jaar op alle aanvragen zal beslissen binnen de wettelijke termijn. Ook met deze maatregelen zal de werkvoorraad van de IND groot blijven en zullen ook de komende maanden een aanzienlijk aantal van de aanvragen worden beslist buiten de wettelijke termijn.

Dienst Terugkeer & Vertrek

Bij de DT&V is nog steeds, ten opzichte van de jaren voor COVID-19, sprake van lager aantoonbaar en niet-aantoonbaar vertrek. Ten eerste is de instroom vanuit de IND significant lager dan verwacht en bestaat deze instroom voor een groter deel uit zaken met een langere doorlooptijd. Ten tweede blijven vertrekbeperkingen naar landen van herkomst en Dublinlanden als gevolg van COVID-19 voortduren. Er is momenteel geen effectief instrumentarium voor handen om het vertrek van vreemdelingen die hier niet (meer) rechtmatig verblijven te bewerkstelligen, indien de vreemdeling weigert zich te laten testen. Tegen deze achtergrond is besloten om een wetsvoorstel te initiëren waarmee in de Vreemdelingenwet 2000 een grondslag wordt gecreëerd voor het afnemen van een test onder dwang bij vreemdelingen die de plicht hebben om Nederland te verlaten en die weigeren zich kort voor (gedwongen) terugkeer vrijwillig te laten testen op COVID-19. In gesprekken met andere landen wordt verkend op welke wijze vertrek toch mogelijk gemaakt kan worden. Per saldo is er wel meer uitstroom dan instroom bij de DT&V en is dus de werkvoorraad van de DT&V gedaald. Zo lang het lagere werkaanbod blijft aanhouden, beziet de DT&V in overleg met haar ketenpartners of bijstand in andere processen mogelijk is.

Nidos

Sinds het einde van de zomer van 2021 heeft Nidos te maken met een verhoogde instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Deze verhoging heeft zich doorgezet in de eerste maanden van 2022. Het aantal pupillen (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) bij Nidos ligt per maart 2022 op 4.210. Dit is 1.110 boven de raming. In de raming voor 2022 is uitgegaan van een gemiddeld aantal van 3.092 voogdijpupillen over het

hele jaar. Deze hogere instroom leidt ook bij Nidos tot een grotere behoefte aan opvangcapaciteit.

Raad voor de Rechtspraak

De rechtbanken zijn voor de instroom (grotendeels) afhankelijk van de uitstroom bij de IND. Wanneer de uitstroom van de IND achterblijft of voor een groot deel bestaat uit het inwilligen van aanvragen, is de instroom beroepen bij de rechtbanken – zoals nu het geval is – lager dan eerder geprognoseerd. In de eerste maanden van 2022 is geconstateerd dat hierbinnen het aantal beroepen niet tijdig beslissen (BNTB) heel snel toe neemt. Na vier maanden gaat het om een kwart van de totale instroom vreemdelingenzaken en ligt deze instroom BNTB's al boven de jaarprognose. Per saldo blijft de totale instroom beroepen lager dan de totale prognose uit de MPP maar wordt een groot deel van de huidige capaciteit nu ingezet op de behandeling van deze zaken, het gaat daarmee ten koste van de uitstroom van overige vreemdelingenzaken.

Raad van State

De instroom bij de afdeling bestuursrechtspreek van de Raad van State is afhankelijk van de omvang en het moment van doorstroom van zaken. Enerzijds vanuit het behandelde beroep bij de rechtbanken en anderzijds vanuit de (eerdere) wijze van afdoening bij de IND. De eerste maanden van 2022 laten zien dat het aanbod aan hoger beroepen fors lager is dan de MPP prognose. Daarbij wordt opgemerkt dat het aanbod en de productie hoger beroep nagenoeg in evenwicht zijn.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

De instroom in de asielketen trekt aan na twee jaren van beperkte inreis veroorzaakt door COVID-19. Het achterlopen op de taakstelling huisvesting vergunninghouders, daardoor de lagere uitstroom naar gemeenten in combinatie met oplopende voorraden bij de IND en het beperkte vertrek bij de DT&V zorgen voor een oplopende bezetting in de opvang bij het COA, waardoor een toenemende druk op de opvangcapaciteit ontstaat. Daarbij lukt het COA niet om voldoende nieuwe en duurzaam- inzetbare opvanglocaties te realiseren voor zowel reguliere asielinstroom als voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv).

Het kunnen voorzien in kwalitatief goede opvangcapaciteit en begeleiding door het COA staat, zoals bekend bij uw Kamer, al langere tijd onder druk. Belangrijkste redenen zijn de hogere instroom, de lagere uitstroom naar landen van herkomst en gemeenten en het moeten sluiten van bestaande opvanglocaties. Over de volle breedte binnen bestuurlijk Nederland worden inspanningen geleverd om te komen tot voldoende en adequate opvanglocaties, maar de inspanningen op bestuurlijk, uitvoerend en juridisch niveau leveren maar ten dele verlichting op. Het gaat vrijwel uitsluitend om tijdelijke locaties, die bovendien regelmatig niet het voorzieningenniveau bieden dat noodzakelijk wordt geacht voor langer verblijf.

Na bijstelling van de MPP werd een stijging van de eindbezetting naar ruim 42.000 verwacht. De bezetting van het COA in week 16 was 38.880 (waarvan 13.580 vergunninghouders en 25.300 mensen in het asielproces). Dit is boven de verwachte bezettingsontwikkeling van de MPP. Op basis van de hiervoor genoemde risico's bestaat de kans dat bij gelijkblijvende omstandigheden de uiteindelijke eindbezetting van het COA fors hoger zal uitvallen dan werd verwacht in de MPP van februari 2022. Naar aanleiding van het actuele beeld wordt een stijging van de verwachte

eindbezetting in 2022 voorzien naar ruim 46.000 bewoners. Hierbij hoort op basis van de capaciteitsbesluiten van COA een benodigde capaciteit van ruim 51.000 plekken om iedereen met recht op opvang een opvangplek te kunnen bieden. Deze hogere capaciteit werkt door op de jaren na 2022, de ontwikkeling wordt nauwgezet gevolgd. Samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, medeoverheden en andere partners wordt continu ingezet om de opvangcrisis het hoofd te bieden. Al met al is de situatie op het gebied van de capaciteitsbehoefte van het COA niet alleen op de korte maar ook op de middellange termijn kritiek, ondanks de vereende inspanningen van alle betrokken partners. Dat is één van de redenen dat naast het versnellen van de uitstroom en het realiseren van meer opvangcapaciteit wordt ingezet op een dwingend juridisch instrumentarium waarmee gemeenten een wettelijke taak krijgen op het gebied van het bieden van opvangcapaciteit aan asielzoekers, geëxploiteerd door het COA.

Taakstelling vergunninghouders

De taakstelling vergunninghouders bedraagt op dit moment voor de eerste helft van 2022 10.000. In het tweede halfjaar dienen 13.500 vergunninghouders gehuisvest te worden. Tevens is aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie afgesproken dat de achterstand uit eerdere jaren in het eerste half jaar van 2022 volledig moet worden ingelopen. Op 1 januari 2022 bedroeg de achterstand ca. 3.750 vergunninghouders. Tot op heden is het niet gelukt het benodigde huisvestingstempo te realiseren, waar dat gezien het grote tekort aan capaciteit bij het COA wel noodzakelijk is. In de eerste vier maanden zijn minder vergunninghouders gehuisvest dan nodig is om de gehele taakstelling (incl. achterstanden) in te halen.

Maatregelen om de opvang te ontlasten

De staande afspraak tussen COA en de gemeenten is dat na 14 weken de vergunninghouder de COA-opvang verlaat en wordt geplaatst in de aan hem gekoppelde gemeente. Momenteel verblijven 14.000 vergunninghouders, die recht hebben op opvang in de gemeente, in de COA-opvang. Om het structurele tekort aan opvangcapaciteit het hoofd te bieden, zal de volgende maatregel in werking treden: Het COA heeft ruim 7.500 vergunninghouders die klaar zijn om gehuisvest te worden.⁵ Via de veiligheidsregio's wordt eenmalig voor vergunninghouders die voldoen aan alle eisen, een systeem opgezet waarbij zij versneld worden uitgeplaatst. De veiligheidsregio coördineert de inzet op de versnelde huisvesting van vergunninghouders naar reguliere/tijdelijke huisvesting, zoals accommodaties of tussenvoorzieningen (doorstroomlocaties), maar heeft geen doorzettingsmacht. Na deze uitplaatsing is het COA niet langer verantwoordelijk voor de statushouder. Bij dit verder uit te werken systeem wordt de realisatie en de achterstand op de huidige taakstelling in acht genomen, maar ook gevraagd een voorschot te doen op de taakstelling 2022-II waarbij het aantal vergunninghouders dat uitgeplaatst wordt in deze systematiek optelt tot de genoemde 7.500 vergunninghouders. Veiligheidsregio's en gemeenten krijgen een vrije hand in het voorzien van de huisvesting van deze vergunninghouders die direct kunnen starten met integratie. Aanvullend wordt er gesproken over het verhogen van de vastgestelde taakstelling 2022-II, als gevolg van de actuele ontwikkelingen in de asielketen. Wanneer de uitstroom uit het COA toeneemt kan de bestaande crisisnoodopvang afgebouwd worden.

⁵ Deze vergunninghouders (niet zijnde kwetsbare personen) zijn gekoppeld aan een gemeente en beschikken over een burgerservicenummer en verblijfsvergunning.

Meerjaren Productie Prognose

De MPP is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de organisaties in de migratieketen⁶, het Ministerie van Buitenlandse zaken en de Rechtspraak. Door het bieden van zowel kwantitatieve als kwalitatieve inzichten aan betrokken organisaties wordt de MPP als belangrijk sturings- en planningsinstrument gezien. De MPP voorziet in een prognose die vijf jaar vooruitkijkt en wordt minimaal elk half jaar herijkt (in februari en september). De MPP beoogt een gedeeld verwachtingsbeeld voor de migratieketen op strategisch niveau te geven. Het is daarmee een momentopname van de verwachte ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn.

Het MPP-proces bestaat uit vier fasen in een cyclisch proces. Het gaat om opstellen, vaststellen, doorrekenen van consequenties voor de keten (operationeel en financieel) en monitoren. De MPP van februari 2022 dient als één van de bronnen voor de begrotingscyclus. Als voorbeeld is de MPP van september 2021 het uitgangspunt voor de operationele opgave waarop de organisaties in de migratieketen het jaar 2022 zijn aangevangen en waarop de begrotingen en jaarplannen van de organisaties zijn opgesteld. De MPP volgt de begrotingscyclus. Dat betekent dat twee keer per jaar een MPP wordt gemaakt. Een ijkpunt is nodig, omdat er continu nieuwe ontwikkelingen en inzichten ontstaan binnen de migratieketen. Vanwege de volatiliteit in de asielketen is het van belang dit frequent te doen, zodat goed zicht blijft op de ontwikkeling binnen de keten. Overschijnlijk kleine verschillen op bijvoorbeeld productie en uitstroom kunnen grote impact hebben op het geheel.

Een MPP-cyclus begint met het opstellen van de Prognose Eerste Asielinstroom, dit is een prognose voor de totale eerste asielinstroom voor Nederland. Deze prognose wordt opgesteld in nauw contact met diverse internationale experts op het gebied van asielmigratieprognose. Dit gebeurt binnen een aantal Europese samenwerkingsverbanden (ENM, GDISC, EUAA, etc.). De methode waarmee deze prognoses worden opgesteld is internationaal geaccepteerd en is uitgebreid beschreven. Het resultaat hieruit geeft weer hoe groot de kans is dat het aantal eerste aanvragen onder of boven een bepaald aantal uit zal komen. Op basis van deze prognose en het actuele IND-productieplan (door de IND opgesteld) wordt de voorraadontwikkeling en de output van de IND, tot aan de koppelvlakken met de opvolgende ketenpartners opgesteld. De hiervoor genoemde producten zijn de basis voor het MPP-productiemodel. De ramingen die hieruit voortkomen worden door een ketenbrede werkgroep afgestemd en gecontroleerd op de onderdelen asiel, regulier, naturalisatie en bewaring. De vaststelling van de MPP vindt plaats in het Topberaad waarin alle ketenpartners vertegenwoordigd zijn.

De vastgestelde MPP is één van de belangrijkste bouwstenen in de sturings- en begrotingscyclus. De activiteiten van de organisaties in de migratieketen worden sterk beïnvloed door de instroom van asielzoekers en de aanwezige voorraad aanvragen in de migratieketen. Het is hierom van belang vroegtijdig een indicatie van de operationele consequenties voor de migratieketen in beeld te hebben zodat geanticipeerd kan worden op de benodigde productie en capaciteit. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar het absorptievermogen van een organisatie, waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden hoeveel personeel een organisatie in enig jaar kan werven en opleiden. Dit beeld wordt vervolgens financieel doorgerekend om door middel van de begrotingsbesluitvorming de bekostiging van de operationele opgave in de juiste verhoudingen te

⁶ IND, COA, DT&V, Politie en DJI.

brengen. De bekostiging van de organisaties IND, COA, DT&V, Nidos en de Vreemdelingenkamer van de Raad voor de Rechtspraak worden grotendeels gebaseerd op de MPP. Op basis van de uitkomsten van de begrotingsbesluitvorming kan de bijgestelde opdracht aan de ketenpartners worden verstrekt.

Na de vaststelling van een MPP wordt het verwachtingsbeeld, ten opzichte van de realisatie, gemonitord en tussentijdse doorontwikkelingen worden opgepakt. Naar aanleiding van de beleidsreactie op het WODC-rapport «Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen»⁷ worden op dit moment de toezeggingen rondom de externe evaluatie en de openbaarmaking uitgewerkt. Inmiddels wordt met betrekking tot de MPP gewerkt met een vernieuwd protocol, zoals toegezegd in de beleidsreactie. De MPP zal in september 2022 weer worden bijgesteld als opmaat naar het uitvoeringsjaar 2023.

Uitkomsten begrotingsbesluitvorming

De toenemende instroomaantallen, huidige werkvoorraad en de daarvoor benodigde productie en capaciteit binnen de migratieketen heeft geresulteerd in een hoger beschikbaar budget voor de migratieketen. De uitkomsten van de begrotingsbesluitvorming, bij migratie gebaseerd op de stijgende aantallen, zijn verwerkt in de Voorjaarsnota en Eerste Suppletoire begroting die uw Kamer recent heeft ontvangen. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de financiering van de partners in de asielketen stabiel moet worden en daarmee toekomstbestendiger. Er zijn daarvoor structureel middelen toegekend aan IND, COA, DT&V en Nidos. Dit betekent niet dat alle budgetten van de ketenpartners nu volledig stabiel zijn geworden. Met name bij het COA is een groot deel van de middelen nog variabel.

Naast de middelen uit het coalitieakkoord zijn aanvullende middelen toegekend op basis van de MPP. Deze zijn meerjarig verwerkt in de begroting waardoor er meer stabiliteit in de financiering van de migratieketen is gekomen. De stabiliteit in financiering is vooral van belang wanneer de aantallen in de migratieketen teruglopen, waarbij vervolgens niet direct wordt afgeschaald in personeel of capaciteit zodat fluctuaties in de instroom kunnen worden opgevangen. De meerjarige (financiële) verwerking van de MPP is een belangrijke aanpassing in vergelijking met voorgaande jaren. Het zorgt voor meer financiële zekerheid bij een aantal organisaties in de migratieketen, zeker ten opzichte van eerdere jaren waarbij de middelen veelal voor een kortere periode werden toegekend.

De nieuwe financiële reeksen voor de migratieketen zijn gedekt uit de middelen die op basis van het coalitieakkoord zijn toegekend, de ODA-toerekening voor eerstejaarsopvang van asielzoekers uit DAC-landen en aangevuld met generaal beschikbaar gestelde middelen. Hiermee kunnen de activiteiten (productie en opvang) worden bekostigd zoals deze in de MPP van februari 2022 zijn opgenomen. Bij afwijkingen ten opzichte van de prognose zal opnieuw beoordeeld worden welke effecten dit heeft op de financiering van de migratieketen. Wanneer noodzakelijk worden de financiële effecten ingebracht op de daarvoor bestemde momenten in de begrotingscyclus.

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 2765

Conclusie

De migratieketen staat op dit moment onder grote druk. Bij gelijkblijvende omstandigheden zal deze druk op de migratieketen alleen maar verder toenemen.

Ik ben voortdurend in gesprek met alle partners in de migratieketen om binnen de beschikbare middelen maatregelen te nemen die de, in deze brief genoemde risico's, kunnen mitigeren. Door de ketenpartners wordt onophoudend gezocht naar mogelijkheden om de procedures te versnellen en inzetbare capaciteit (personeel en locaties) te vergroten. In deze brief heeft u kunnen lezen over de aanvullende maatregelen die de IND neemt op de sporen 1 en 2 en de mogelijkheden omtrent de visumplicht. Daarnaast zal versneld worden op het uitplaatsen van het aantal vergunninghouders om de druk op de opvang zoveel mogelijk te verlichten.

Er wordt hierbij niet alleen naar individuele mogelijkheden van de ketenpartners gekeken. Ook in gezamenlijkheid wordt binnen de Veranderopgave Migratieketen, gebaseerd op de beleidsdoorlichting van EY, gewerkt aan het versterken van de migratieketen. Het gaat hierbij om het versterken van de samenwerking binnen de keten door te werken aan gezamenlijke ketendoelen, het optimaliseren van de sturing, het verbeteren van de keteninformatievoorziening die hiervoor een vereiste is en er wordt gewerkt aan een bekostiging die past bij de dynamiek van de asielketen.⁸

De geformuleerde doelen op basis van de doorlichting van de migratieketen zijn versterkt met de ambities uit coalitieakkoord waarbij de toekomstbestendigheid van de migratieketen centraal is gezet. Dit is, mede in lijn met de doorlichting, uitgewerkt in stabiliteit, wendbaarheid en ketenbrede sturing. Met een stabiele financiering kan de wendbaarheid van organisaties worden vergroot. Door het toepassen van ketenbrede sturing wordt het zicht op de keten versterkt, waardoor risico's en kansen sneller in beeld komen en daarop kan worden gehandeld. IND, COA en DT&V hebben plannen opgesteld om deze ambities te realiseren. Maatregelen binnen de migratieketen worden zoveel als mogelijk vanuit het perspectief van de doorlichting en de toekomstbestendigheid van de migratieketen uitgewerkt. Over deze inspanningen om de toekomstbestendigheid van de migratieketen te verbeteren, blijf ik uw Kamer informeren.

Wij hebben een gezamenlijke opgave om de condities voor een rechtmatige, menswaardige en juiste uitvoering van de Vreemdelingenwet te scheppen. Voor de mensen in het asielproces over wiens toekomst wordt besloten, voor onze medewerkers en vrijwilligers die zich dag en nacht inzetten, maar ook in het kader van maatschappelijke stabiliteit. Met deze brief heb ik uw Kamer een nadere en inhoudelijke onderbouwing gegeven van de actuele situatie in de migratieketen.

Ik reken dan ook op uw steun bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om de migratieketen als geheel te kunnen versterken om zodoende recht te doen aan een ieder die op enige wijze betrokken is.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2764