

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3006

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Inleiding

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, over de actuele situatie in de asielketen. Waar ik in de voorgaande brief inzake de actuele situatie asielketen¹ de hoop uitsprak op verbetering van de situatie, moet ik in deze brief concluderen dat het toekomstbeeld voor de asielketen er niet rooskleurig uitziet. Daarbij baseer ik mij op de recent vastgestelde ramingen (instroom, productie, capaciteit en uitstroom) voor de asielketen, de zogeheten Meerjaren Productie Prognose (MPP). Uit de MPP volgt het beeld dat het op dit moment niet de verwachting is dat de factoren die van invloed zijn op de huidige migratiebewegingen op korte termijn stabiliseren. Als gevolg hiervan is het vooruitzicht dat de asielinstroom – zonder gewijzigd beleid – in 2023 verder toeneemt en daarmee ook de druk op de asielketen.

Dit perspectief brengt extra uitdagingen met zich mee voor alle betrokken partijen: van (uitvoerings-)organisaties tot medeoverheden, van de advocatuur tot de rechterlijke macht, van maatschappelijke organisaties tot degenen wiens belangen zij behartigen. Wetende dat deze en andere partijen reeds gebukt gaan onder enorme druk, zal van hen opnieuw een forse inspanning worden gevraagd. Dit geldt in het bijzonder organisaties en medewerkers in de migratieketen en gemeenten. Het Kabinet is zich zeer bewust van de grote maatschappelijke opgaven die binnen de grenzen van gemeenten samenkomen. Het is voor het Kabinet cruciaal om nauw met de gemeenten, de VNG, het IPO en de Rijksheren te blijven optrekken om de verschillende opgaven, inclusief de opvang- en huisvestingsopgaven, te adresseren en goed te organiseren. Ik ben de gemeenten dankbaar voor al het werk dat gedaan is en heb vertrouwen in onze verdere samenwerking.

¹ Kamerstuk 19 6037, nr. 2914.

De gevolgen voor medewerkers en organisaties in de migratieketen zijn fors. Zo is de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) niet ingericht om deze hogere dan eerder verwachte asielinstroom te verwerken. De IND heeft onvoldoende capaciteit hiervoor en opschaling kost tijd. De hogere prognoses voor zowel 2022 als 2023 betekenen dat de voorraden in het beoordelen van asielverzoeken vermoedelijk verder oplopen, waardoor asielzoekers en nareizende gezinsleden langer op hun beslissing moeten wachten en wettelijke termijnen minder vaak gehaald worden. Daarnaast is een opvallende trend dat in 2022 het inwilligingspercentage van asielaanvragen hoger is en ook het aantal nareizigers in het kader van gezinshereniging toeneemt. Deze ontwikkeling was ook al in de jaren voor 2022 zichtbaar en de verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft. De eerste effecten van de na de zomer genomen nareismaatregelen zullen vermoedelijk in de eerste maanden van 2023 zichtbaar worden.

Voor de opvangcapaciteit geldt bij zowel het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) als Nidos dat deze de komende jaren verder moeten toenemen. Het COA zal dus langer dan gewenst andere dan reguliere opvanglocaties moeten blijven inzetten. De prognoses betekenen ook dat gemeenten naar alle waarschijnlijkheid de komende taakstellersperiodes te maken blijven krijgen met hogere aantallen te huisvesten vergunninghouders dan in de periode 2018–2021. Dit is met de huidige woningmarkt al een enorme opgave voor gemeenten en dit zal dat voor de komende jaren ook blijven. Tevens zal de hogere asielinstroom tot een hoger aantal vergunninghouders leiden dat inburgeringsplichtig wordt. Daarmee zijn ook effecten op de inburgeringsketen te verwachten. Het is onverminderd van belang om voor deze mensen een snelle start met taalverwerving en participatie, waaronder het vinden van betaald werk waar mogelijk, te realiseren.

Vanwege dit perspectief, de effecten op alle medeoverheden, (keten)-partners en de bredere maatschappelijke effecten ga ik in deze brief nader in op deze nieuwe prognoses en, op onderdelen, het handelingsperspectief. Aan het verzoek van het lid Markuszower (PVV) om de onderliggende stukken voor het WGO van 7 november a.s. te ontvangen, kom ik tegemoet door deze in de bijlage van deze brief toe te voegen. Tevens bied ik uw Kamer aan om de stukken van toelichting te voorzien door middel van een separaat te organiseren technische briefing. In het commissiedebat van 12 oktober jl. over de JBZ-Raad (Kamerstuk 32 317, nr. 784) zijn er vanuit uw Kamer vragen gesteld over het inwilligingspercentage bij asielaanvragen in Nederland. Ik heb hierop uw Kamer toegezegd te streven naar een analyse over de achtergronden van de internationale verschillen in de inwilligingspercentages en die analyse nog vóór de begrotingsbehandeling aan uw Kamer te zenden. Later in deze brief ga ik ook nader op die analyse in.

Meerjaren productieprognose

De MPP is een periodiek overzicht van prognoses voor een groot aantal organisaties in de migratieketen², het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Rechtspraak. Door middel van een rekenmodel worden verschillende scenario's geschetst met betrekking tot mogelijke in-, door- en uitstroom in de migratieketen. Op basis hiervan wordt een minimum, medio en maximum scenario opgesteld. De cijfers die in deze brief worden genoemd, hebben betrekking op het medio scenario van de prognoses tenzij anders aangegeven.

² IND, COA, DT&V, Politie en DJI.

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. De prognoses zijn verwachtingen of ramingen, geen voorspellingen. 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 prognoses zien toe op zowel asielmigratie, reguliere migratie als naturalisatie. Vanwege de problematiek op met name het onderdeel asiel, ligt de focus van deze brief dan ook hoofdzakelijk hierop.

Door de grote onderlinge afhankelijkheden hebben knelpunten en problemen ten aanzien van het asielvraagstuk gevolgen voor de organisaties die daarvan deel uitmaken. Daarom is het van belang om de prognoses periodiek te herijken, zodat goed zicht blijft op de ontwikkeling binnen de keten en tussen de organisaties onderling. Ogenschijnlijk kleine verschillen in bijvoorbeeld de productie van de IND en uitstroom uit de COA-opvang kunnen grote invloed hebben op het geheel. De MPP voorziet in een prognose die vijf jaar vooruitkijkt en deze wordt minimaal elk half jaar herijkt (in februari en september), zodat de laatste ontwikkelingen meegenomen kunnen worden. De prognoses zijn belangrijk in het kader van de operationele opgave voor de ketenpartners; de prognoses vormen namelijk een belangrijke basis voor de begrotingen en jaarplannen van de organisaties in de migratieketen.

Instroomontwikkeling

Op basis van de in september jl. vastgestelde MPP (MPP 2022-II) wordt een totale asielinstroom³ voor het gehele jaar 2022 verwacht in een bandbreedte tussen 38.700 en 55.700 (exclusief ontheemden uit Oekraïne). Gezien de recente instroomcijfers over de afgelopen weken is de verwachting dat de totale asielinstroom eind 2022 tussen de 48.200 (medio scenario) en 55.700 (hoog scenario) ligt. Deze totale asielinstroom voor 2022 ligt bijna 12.000 aanvragen hoger dan in de prognose van september 2021 werd verwacht. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat vorig jaar de onzekerheid omtrent (mogelijke) effecten van de COVID-19-pandemie en daarbij komende reisbeperkingen nog een dempend effect hadden op de verwachte asielinstroom. Ten opzichte van de vorige prognose in februari ligt de recente prognose van de totale asielinstroom ca. 6.700 hoger. Naast de toelichting in de voorgaande brief⁴ is deze toename van de instroom vrijwel volledig toe te schrijven aan de instroom van nareizigers. Een toename van het aantal asielaanvragen is ook in Europa als geheel zichtbaar. In 2022 ligt de asielinstroom in Europa het gehele jaar hoger dan in dezelfde periode vorig jaar.

Voor 2023 is de actuele prognose dat – bij ongewijzigd beleid – de stijging van de asielinstroom verder doorzet naar een verwachte totale asielinstroom van 50.650 in het medio scenario. De eerste asielaanvragen (69 procent) en de nareis (27 procent) hebben het grootste aandeel in de totale instroom. De overige instroom bestaat uit herhaalde asielaanvragen en hervestiging. De stijging van de instroom heeft direct effect op de benodigde capaciteit bij de Politie, mede voor de identificatie en registratie van asielzoekers.

³ 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.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2914.

Ook voor de opvolgende jaren is op dit moment de verwachting dat de totale asielinstroom structureel hoger blijft (gemiddeld 41.100) dan in voorgaande jaren. Deze cijfers kennen echter een hogere mate van onzekerheid doordat deze prognose verder in de tijd ligt.

Doorstroom: Immigratie- en Naturalisatiedienst

Bij de MPP-prognose in februari 2022 verwachtte de IND in bijna 28.000 asielzaken⁵ een beslissing te nemen. Met de aangepaste prognose van september is deze prognose grotendeels gelijk gebleven. De instroomcijfers zijn in 2022 veel hoger dan eerder verwacht en liggen hoger dan de productiecijfers. Hierdoor lopen de voorraden bij de IND verder op. Hier heb ik u in mijn vorige brief over de actuele situatie in de asielketen aan uw Kamer over geïnformeerd.⁶ De werkvoorraad van asielzaken van de IND gaat hiermee van 20.400 zaken begin 2022 naar 31.400 zaken begin 2023.

Voor 2023 wordt op basis van het verwachte werkaanbod (instroom) van asielaanvragen en de beslis capaciteit bij de IND op deze zaken eenzelfde scenario verwacht. De verwachte instroom van de asielzaken voor de IND in 2023 bestaat uit 41.700 zaken. De IND is naar verwachting in staat om met de capaciteit die beschikbaar is in 2023 op een vergelijkbaar aantal zaken als in 2022 een beslissing te nemen, waardoor de werkvoorraad per saldo met ruim 16.000 zaken oploopt. Hiermee komt de verwachte werkvoorraad van de IND op asielzaken eind 2023 op bijna 47.800 zaken.

Het is voor de IND niet mogelijk het aantal beslissingen – met de huidige werkwijze en het geldende beleid – zo te verhogen dat de instroom bijgehouden kan worden. De afgelopen jaren is door de IND fors geïnvesteerd in de benodigde capaciteit om het aantal beslissingen te verhogen. De IND is in 2022 met ruim 400 FTE gegroeid. De Directie Asiel die verantwoordelijk is voor alle asiel- en nareisaanvragen is dit jaar tot op heden met meer dan extra 100 FTE gegroeid.⁷ Dit heeft invloed op het absorptievermogen bij de IND. Er moeten namelijk niet alleen nieuwe medewerkers worden opgeleid om uit te breiden, maar ook om het bestaande personeel dat weggaat te vervangen. Nieuwe medewerkers worden opgeleid door bestaande, ervaren medewerkers. Aan het aantal medewerkers dat kan worden opgeleid zit een maximum. Binnen de IND wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van een aantal maatregelen die effect hebben op de langere termijn. Deze maatregelen moeten eraan bijdragen dat de IND een robuuste en toekomstbestendige organisatie wordt die beter in staat is om mee te bewegen met een veranderende asielinstroom. Voorbeelden van deze maatregelen zijn de (verdere professionalisering) van de IND Academie en de inrichting van een zogeheten «verkeerstoren». Via een dergelijke verkeerstoren kan de IND beter sturen op de juiste inzet van de personeels capaciteit en de werkvoorraad.

Doordat de IND het verwachte werkaanbod niet kan bijhouden zullen de doorlooptijden van de asielaanvragen oplopen en worden niet alle asielaanvragen binnen de wettelijke termijn behandeld. Dit heeft als risico dat het aantal dwangsommen mogelijk ook toe zal nemen. Er wordt momenteel onderzocht welke gevolgen de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 juli 2022 over de dwangsommen heeft voor het wetsvoorstel inzake de herziening van de regels niet tijdig beslissen in vreemdelingenzaken. Er wordt binnenkort

⁵ Asielzaken: Spoor 1, spoor 2, spoor 4, herhaalde asielaanvragen, zij-instroom en hervestiging.

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2914.

⁷ Stand per augustus 2022.

een tweede uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak verwacht die ziet op de tijdelijke wet dwangsommen. Over de gevolgen van beide uitspraken zal ik uw Kamer op een later moment informeren.

Om de hiervoor beschreven uitdagingen het hoofd te kunnen bieden heb ik met de IND de volgende maatregelen afgesproken. Allereerst wordt er vol ingezet op het werven en opleiden van nieuwe medewerkers, naar gelang het absorptievermogen van de organisatie en de beschikbare middelen binnen de begroting van Justitie en Veiligheid. Daarnaast wordt door de IND gekeken naar achterliggende oorzaken en ontwikkelingen naar de steeds toenemende complexiteit in de beoordeling van de asielaanvraag.

Voorts is IND constant bezig met het verbeteren van de inrichting van de processen om beter in staat te zijn zorgvuldig, slim en snel te beslissen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door kansarme asielaanvragen en bepaalde kansrijke asielaanvragen of bepaalde werksoorten meer projectmatig te behandelen. Deze doelgroepgerichte benadering maakt dat er in bepaalde zaken een specifiek (op de zaken toegespitst) proces kan worden ingericht met medewerkers met de juiste expertise waardoor er sneller en toch zorgvuldig beslist kan worden. Tevens wordt momenteel nagedacht hoe het gehele asielproces in de toekomst slimmer en efficiënter in te richten door het met name meer flexibel en wendbaar te maken. Hierbij kan worden gedacht aan een minder dichtgeregelde procedure, die meer ruimte laat voor maatwerk bij verschillende zaken. Dit kan mogelijk gebruikt worden in het kader van de heroriëntatie op het asielvraagstuk.

Opvang asielzoekers

Met de prognose die door het Ministerie in samenwerking met de ketenpartners wordt opgesteld wordt geraamd welke bezetting bij het COA verwacht wordt, ofwel het aantal mensen met recht op opvang. Op basis van deze bezettingsraming stelt het COA een capaciteitsbesluit op, waarmee geraamd wordt hoeveel opvangplekken benodigd zijn. De benodigde capaciteit ligt altijd op een hoger niveau dan de MPP. De reden is dat meer factoren worden meegewogen, zoals het type gebruik van locaties en regulier onderhoud aan locaties. In mei 2022 is op basis van toen geldende prognoses vastgesteld dat eind 2022 in totaal 51.000 opvangplekken nodig zijn om alle asielzoekers met recht op opvang een opvangplek te bieden. Op dit moment verblijven ongeveer 51.350 mensen met recht op opvang in opvanglocaties van het COA en in crisisnoodopvanglocaties die door gemeenten en veiligheidsregio's worden gecoördineerd. Ongeveer 1.400 mensen verblijven in andersoortige voorzieningen, zoals bij particulieren via de logeerregeling of in commercieel vastgoed via de hotel- en accommodatieregeling.

Op basis van de recent afgegeven prognose en de ontwikkeling van de in-, door- en uitstroom, is 51.000 plekken niet voldoende om in 2022 te voorzien in opvang van alle asielzoekers met een daartoe strekkend recht. COA heeft, op basis van de nieuwe MPP, deze week een nieuw capaciteitsbesluit genomen. Dit is volgens de huidige systematiek en gebeurt net als de MPP twee keer per jaar. Voor 1 januari 2023 is de capaciteitsbehoefte vastgesteld op 61.200 opvangplekken. De 61.200 genoemde opvangplekken voor 1 januari 2023 is nodig als de uitstroom van vergunninghouders in lijn ligt met de formele taakstelling, inclusief achterstand (15.300). Indien er meer vergunninghouders uitstromen conform de bestuurlijke afspraak (20.000) betekent dat ook dat het aantal benodigde opvangplekken lager uitvalt. Het benodigde aantal opvangplekken per 1 januari 2024 zou bij gelijkblijvend beleid en instroom 75.500 zijn. Op dit moment bekijkt het kabinet welke mitigerende maatregelen er aanvullend

genomen kunnen worden op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom.

Het realiseren van de capaciteitsbehoefte is een zeer forse opgave met grote gevolgen voor zowel het COA als alle keten- en samenwerkingspartners in het bijzonder gemeenten. Ik wil nogmaals mijn dank en waardering uitspreken richting gemeenten voor hun aanhoudende inspanningen op het terrein van de crisishulpverlening voor asielzoekers, maar ook bij de opvang van de ontheemden uit de Oekraïne. Samen met het COA ga ik de komende periode in gesprek met medeoverheden om ook invulling te geven aan het nieuwe capaciteitsbehoefte. Ik zal uw Kamer op zeer korte termijn informeren over de voortgang van het wetsvoorstel om een wettelijke taak bij gemeenten te beleggen om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. De verdeling van de capaciteitsbehoefte over de provincies vindt, conform de huidige systematiek en tot het moment van de inwerkingtreding van de beoogde wet, plaats conform de verdeelsleutel die is afgesproken aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT). Dit wordt op dit moment door het COA voorbereid.

De druk op de asielketen wordt vooral zichtbaar in de opvang van asielzoekers. De ontwikkeling van de instroom, oplopende voorraden bij de IND en daarnaast ook het grote aantal vergunninghouders dat in de opvang wacht op huisvesting hebben effect op de bezetting bij het COA. Het COA kampt daardoor met een aanhoudend opvangtekort. Als gevolg daarvan moet het COA al langere tijd andere dan reguliere opvanglocaties inzetten, zoals noodopvang. Daarnaast leveren veiligheidsregio's en gemeenten crisishulpverleningsplekken voor de (tijdelijke) opvang van asielzoekers.

Aangepaste planning transitie crisishulpverlening

Het is niet realistisch om te verwachten dat op korte termijn voldoende reguliere opvangcapaciteit gerealiseerd zal zijn. Om die reden is niet uitgesloten dat asielzoekers met recht op opvang ook in (een deel van) 2023 in noodopvanglocaties moeten verblijven. Specifiek ten aanzien van crisishulpverlening (CNO) is met het veiligheidsberaad afgesproken dat deze uiterlijk 1 april wordt afgebouwd. Het gaat immers om een noodoplossing die niet wenselijk is voor de bewoners en tevens een buitengewone inspanning van veiligheidsregio's en gemeenten vergt.

Het COA heeft een transitieplan opgesteld over de afbouw van CNO-locaties. Aanvankelijk zou deze afbouw in principe op 1 januari 2023 afgerond moeten zijn, maar deze termijn werd niet haalbaar geacht. Op voorstel van het Veiligheidsberaad wordt daarom een meer realistische planning toegepast. In plaats van 1 januari 2023 houdt CNO in principe op 1 april 2023 op; op dat moment zouden er voldoende opvanglocaties moeten zijn die onder coördinatie en verantwoordelijkheid van het COA kunnen komen te vallen. Uiterlijk op 1 juli 2023 bieden de veiligheidsregio's in principe geen vorm van ondersteuning meer aan het COA en moeten alle asielzoekers weer worden opgevangen op locaties die aan de geldende normen voldoen op het gebied van opvang en begeleiding.

Spreidingswet

Door het Rijk, provincies en gemeenten is geconcludeerd dat het wenselijk is om een wettelijke taak te beleggen bij gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken. De afgelopen maanden is gewerkt aan een wetsvoorstel om dat vorm te geven. Om te komen tot een duurzaam opvanglandschap, wordt gewerkt aan versnelde implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen.

Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De verhoogde instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) houdt aan. Met de huidige instroom van gemiddeld 100–150 amv per week en de beperkte doorstroom zal de bezetting in de verschillende opvangvormen voor amv in de komende periode nog verder toenemen. Ook voor de komende jaren is de verwachting dat deze ontwikkeling zich doorzet. Waar bij de vorige prognose rekening werd gehouden met een caseload bij Nidos van 5.510 alleenstaande minderjarige vreemdelingen, is deze verwachting nu bijgesteld naar 6.180. Dit is een toename van 12 procent,⁸ wat mede veroorzaakt wordt door een stijging in het aandeel amv in de eerste asielinstroom. Binnen mijn departement wordt een onderzoek gestart naar de oorzaken van de hogere instroom van amv. Hierover wordt u op een later moment geïnformeerd.

Als gevolg van deze enorme en structurele overbezetting van opvang voor amv is de begeleiding van deze groep al langere tijd niet geregeld op een manier die wenselijk is. Dit is uiterst zorgelijk, omdat dit een bijzonder kwetsbare groep is die de juiste begeleiding en zorg nodig heeft vanaf het moment van aankomst in Nederland.

Om op de korte termijn capaciteit voor amv te realiseren heeft het COA in aanvulling op de reeds lopende maatregelen de volgende maatregelen genomen:

- Aparte amv capaciteit realiseren op de bestaande en nieuwe asielzoekerscentra. Hiermee kunnen de amv die verblijven in Ter Apel of in noodopvanglocaties opvang krijgen op een reguliere locatie met begeleiding van een jeugdbeschermer of mentor.
- Onderzoeken welke capaciteit er mogelijk nog op andere plekken in Nederland aanwezig is bij jeugdzorgpartijen, binnen de bestaande maatschappelijke netwerken.
- Per 1 november jl. het doorplaatsen van amv die binnen drie maanden de leeftijd van 18 jaar bereiken naar reguliere opvanglocaties, tenzij daar contra-indicaties voor zijn.
- Per 1 november jl. de leeftijd voor instroom in reguliere opvang verlagen naar 17 jaar en 9 maanden, zodat de amv gelijk doorstromen naar reguliere opvangplekken, tenzij daar contra-indicaties voor zijn.

Het nemen van met name de laatste twee maatregelen valt mij zwaar. Elke afwijking van het amv-opvangmodel wil ik uiteraard zoveel mogelijk voorkomen. Helaas zijn deze maatregelen toch nodig zolang er geen structurele opvangplekken beschikbaar komen. Deze maatregelen zullen dan niet langer dan noodzakelijk uitgevoerd worden. Al deze maatregelen strekken er uiteraard toe om de druk in met name Ter Apel te verlichten en om terug te kunnen keren tot de streefbezetting van 55 amv in Ter Apel, zoals de Staat ook is opgedragen in het vonnis van de voorzieningenrechter op 6 oktober jl. Deze maatregelen laten overigens onverlet dat amv met een status die meerderjarig worden vanaf 1 januari 2023 toegang kunnen krijgen tot verlengde opvang en begeleiding mits zij daar behoefte aan hebben.

Zoals vermeld in de Kamerbrief van 26 augustus jl.⁹ is er op 6 oktober een uitvraag gedaan voor 25–30 eengezinswoningen per provincie ten behoeve van kleinschalige opvanglocaties voor Nidos. Dit heeft tot op heden helaas nog niet het gewenste resultaat opgeleverd.

⁸ In de bestuurlijke afspraken is afgesproken dat Nidos ook verlengde opvang aan amv biedt, deze ontwikkeling is niet in dit beeld betrokken.

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2992.

Uitstroom: uitplaatsing vergunninghouders

Het totale aantal vergunninghouders in de opvang is op dit moment meer dan 17.000. Een snelle uitstroom van deze vergunninghouders naar gemeenten helpt bij het verlichten van de druk op asielopvang en stelt hen in staat te beginnen met integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. De medeoverheden en het Rijk hebben daarom afgesproken dat gemeenten in de tweede helft van 2022 streven om meer dan 20.000 vergunninghouders te huisvesten. Dit is meer dan de wettelijke taakstelling van 15.300 (incl. achterstanden) voor de tweede helft van 2022. Gemeenten die hun aandeel in de bestuurlijke afspraken halen, beginnen met een voorsprong aan de taakstelling 2023-I, die is vastgesteld op 21.200. In de periode van 1 juli tot en met 1 november zijn er 11.050 vergunninghouders door gemeenten gehuisvest.

De actuele prognoses zullen niet leiden tot een aanpassing van de taakstelling huisvesting vergunninghouders voor de eerste helft van 2023. Het vooruitzicht van een aanhoudend hoge asielinstroom uit met name onveilige landen betekent echter wel dat in de komende taakstellingsperiodes het aantal te huisvesten vergunninghouders niet zal dalen naar het niveau van de periode 2018–2021. Dit zorgt ervoor dat gemeenten voor een grote uitdaging staan in het huisvesten van de vergunninghouders, zeker gezien de huidige woningmarkt. Dit maakt het cruciaal om nu maximaal in te zetten op het zo snel mogelijk toevoegen van sociale huurwoningen door bijvoorbeeld flexwoningen en transformatie. Daarnaast moeten we blijven inzetten op het halen van de deze zomer afgesproken huisvestingsdoelstelling, om te voorkomen dat we de komende periode op achterstand beginnen.

In de voortgangsbrief over de bestuurlijke afspraken¹⁰ is uw Kamer al uitgebreid geïnformeerd over de voortgang van de afspraak omtrent huisvesting en de maatregelen die ik samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening neem om dit te bereiken. Het Kabinet zet zich maximaal in om gemeenten te faciliteren om zo veel mogelijk vergunninghouders van (tijdelijke) huisvesting te voorzien. Daarnaast zijn er diverse initiatieven zoals «De Thuisgevers» waarin vergunninghouders via het netwerk van maatschappelijke organisaties een tijdelijk onderkomen in gemeenten kunnen krijgen.

Vertrek

Zoals ook gemeld aan uw Kamer in de brief van 26 augustus jl.¹¹ is voor een houdbaar asielstelsel ook het vertrek uit Nederland van hen die geen recht hebben op bescherming een belangrijk onderdeel. Een effectief terugkeerbeleid kan ook invloed hebben op de instroom van asielzoekers met een kansarme asielaanvraag. Naast het stimuleren van vrijwillige terugkeer is de tenuitvoerlegging van gedwongen terugkeer daarom van bijzonder belang. Mede in dit licht wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel om onder dwang een COVID-test af te kunnen nemen, omdat dit nog altijd een substantiële belemmering veroorzaakt bij gedwongen terugkeer naar diverse landen van herkomst.

De instroom in de caseload voor de DT&V is in 2022 stabiel. De totale uitstroom uit de caseload neemt over het geheel licht toe. Dit betekent dat de totale caseload van de DT&V sinds begin 2022 is afgenomen. Vanaf mei is er een structurele toename van het aandeel aantoonbaar vertrek en neemt het aandeel niet-aantoonbaar vertrek af. Deze toename geldt zowel

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2993.

¹¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2992.

voor zelfstandig als voor gedwongen vertrek. Een van de oorzaken hiertoe is dat er sinds augustus geen Dublinclaimlanden meer zijn die een vaccinatiebewijs en/of een negatieve uitslag van een COVID-test als inreisvoorwaarde stellen. Deze positieve ontwikkeling geldt vooral voor vertrek binnen de EU, maar geldt in beperkte mate ook voor vertrek buiten de EU. Er zijn nog steeds een aanzienlijk aantal landen van herkomst die inreisvoorwaarden stellen, waardoor (gedwongen) vertrek niet gerealiseerd kan worden.

Een andere belangrijke ontwikkeling in het kader van terugkeer is dat, als gevolg van een voortdurende positieve en constructieve dialoog tussen Nederland en Marokko, er sinds 16 september jl. weer sprake is van zicht op uitzetting naar Marokko binnen een redelijke termijn. Dit betekent dat als aan alle gronden is voldaan de Marokkaanse vreemdelingen in vreemdelingenbewaring gesteld kunnen worden voor hun uitzetting.

Rechtspraak

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 periode januari 2022 tot en met mei 2022 is geconstateerd dat hierbinnen het aantal beroepen niet tijdig beslist (BNTB) snel toeneemt. Vanaf mei 2022 tot en met september 2022 is de hoge instroom van deze zaken stabiel gebleven. Tot en met september van dit jaar gaat het om ruim een kwart van de totale instroom vreemdelingenzaken en is de instroom BNTB's al vijf keer hoger dan de jaarprognose zoals opgenomen in de prognose van vorig jaar. 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 de BNTB. Dit gaat ten koste van de uitstroom van overige vreemdelingenzaken. Een dergelijk verdringingseffect kan ook gevolgen hebben voor de RvS. Daar komt bij dat uit de MPP blijkt dat de komende jaren het aantal BNTB naar verwachting verder zal stijgen.

Raad van State

De instroom bij de afdeling bestuursrechtpraak 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 door de (eerdere) wijze van afdoening bij de IND.

De eerste drie kwartalen van 2022 laten zien dat het aanbod aan hoger beroepen fors lager is (circa 30 procent) dan de destijds vastgestelde prognose voor de eerste helft van 2021, welke prognose voor de Raad leidend is en het referentiekader is vanwege de vaststellingsmethodiek omtrent financiering in 2022. Daarbij wordt opgemerkt dat het aanbod en de productie hoger beroep, tot op heden in 2022, nagenoeg in evenwicht zijn. In de recente ramingen zijn de prognoses voor de verwachte aantallen instroom en uitstroom, voor de Raad van State, naar beneden bijgesteld.

Analyse inwilligingspercentage bij asielaanvragen

In de uitgevoerde analyse zijn de verschillen in inwilligingspercentages op asielverzoeken tussen vergelijkbare Europese lidstaten en de EU-27 gezien

en is de nationale trend over de afgelopen jaren 2017–juni 2022 in kaart gebracht.

Hieronder geef ik een eerste reactie op de bevindingen die in de analyse naar voren zijn gekomen.

Ten aanzien van de gemaakte analyse en de daaraan verbonden conclusies maak ik allereerst een algeheel voorbehoud. Het betreft een eerste analyse op basis van data die beschikbaar is via het Europese statistiekbureau Eurostat en de dataset van de migratieketen. Deze analyse geeft dan ook enkel op hoofdlijnen een eerste beeld en duiding aan het voorliggende vraagstuk.

Daarbij zijn inwilligingspercentages op asielerzoeken in Europese lidstaten moeilijk met elkaar te vergelijken,¹² omdat elk land te maken heeft met een verschillende samenstelling van de asielpopulatie op zowel de nationaliteit als het profiel van de asielzoeker. Zie ook het onderzoek¹³ van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van 2015. Ten slotte is deze analyse in een korte periode tot stand gekomen en geeft in samenhang met genoemde beperkingen thans niet meer dan een grofmazig beeld.

Eerste bevindingen

De analyse op basis van Eurostat gegevens laat zien dat Nederland een hoger inwilligingspercentage heeft dan de EU-27 als geheel en dan vergelijkbare andere EU-lidstaten. Het inwilligingspercentage in Nederland is in eerste aanleg van eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en herplaatsing (relocatie) en exclusief Dublinafdoeningen en ligt op 85 procent (januari–juni 2022), terwijl dat EU breed op 48 procent ligt. Het inwilligingspercentage in een viertal vergelijkbare lidstaten in dezelfde periode was als volgt: Duitsland (62 procent), België (43 procent), Oostenrijk (53 procent), Frankrijk (26 procent). Om meer conclusies uit deze cijfers te trekken is echter meer onderzoek nodig. Het betreft hier namelijk inwilligingscijfers van de afdoening in eerste aanleg. Uit deze cijfers volgt niet wat de uitkomst van de zaken in bezwaar en beroep is in andere lidstaten. Er valt uit deze percentages dus niet te achterhalen hoeveel in eerste aanleg afgewezen vreemdelingen na een procedure alsnog verblijf krijgen.

Nationaal is een trend waarneembaar waarbij sinds 2018 steeds meer wordt ingewilligd en in 2020 werd het punt bereikt dat over de hele breedte (aan nationaliteiten) meer eerste aanvragen werden ingewilligd dan afgewezen. Op basis van cijfermatige gegevens kan een aantal ontwikkelingen worden genoemd dat heeft bijgedragen aan de hoge inwilligingspercentages.

Er is in Nederland een verschuiving te zien over de afgelopen jaren van de afdoening van relatief veel kansarme zaken (sporen 1 en 2) naar een groter aandeel afdoening van kansrijke zaken in spoor 4 met een hoger inwilligingspercentage als logisch gevolg.

¹² het inwilligingspercentage op Europees niveau wordt anders bepaald dan het nationale cijfer dat we in nationale rapportages opnemen. Zo worden beslissingen op aanvragen van Dublinclaimanten in de Europese cijfers niet meegeteld en gebeurt dat op nationaal niveau wel. Hierdoor is het Nederlandse inwilligingspercentage op basis van de Europese definitie hoger dan het inwilligingspercentage op basis van de nationale definitie.

¹³ www.wodc.nl. How (un)restrictive are we? «Adjusted» and «expected» asylum recognition rates in Europe.

Daarnaast volgt uit de analyse dat in Nederland het aandeel van zeer kansrijke nationaliteiten in de instroom van eerste asielaanvragen, te weten asielzoekers uit de landen Syrië, Turkije, Jemen en Afghanistan over de jaren heen groter is geworden. In 2017 was hun aandeel 25 procent en in 2022 t/m juni is dat 54 procent van de instroom eerste asielaanvragen (t.o.v. 30 procent EU breed). In 2022 betrof 82 procent van de ingewilligde eerste asielaanvragen in Nederland één van deze vier nationaliteiten. Duitsland en Oostenrijk hebben een vergelijkbaar aandeel van deze nationaliteiten in hun totale instroom. Bij België en Frankrijk ligt dat aandeel beduidend lager.

Verder volgt uit de data dat ook het inwilligingspercentages van bovengenoemde vier nationaliteiten in Nederland de afgelopen jaren is gestegen en het huidige percentage hoger ligt dan EU breed. Op basis van de Eurostat data is het inwilligingspercentage in Nederland in 2022 t/m juni voor alle vier de herkomstlanden zeer hoog.

Voor Syrië is het inwilligingspercentage EU breed heel hoog. Daar vormt de Nederlandse praktijk geen uitzondering op. Ook voor Jemen geldt EU breed een hoog inwilligingspercentage, maar is het wel opvallend dat Nederland voor Jemenieten een belangrijk bestemmingsland binnen de EU is. Het inwilligingspercentages van Afghanen is in Nederland heel sterk beïnvloed door de afdoening van de aanvragen van de evacués na de machtsovername door de Taliban, die in de regel een vergunning krijgen. Waar voor Jemen en Syrië geldt dat de algehele veiligheidssituatie al kan leiden tot bescherming, geldt dat voor Turkije niet. Op basis van ervaringsgegevens van de IND-praktijk volgt dat een heel groot deel van de Turkse instroom zich succesvol beroept op bescherming vanwege de omstandigheid dat zij geassocieerd worden met de Gülen beweging dan wel zich beroept op problemen vanwege hun Koerdische afkomst.

Voorts willicht Nederland een substantieel deel van de eerste asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in. De ontwikkelingen inzake de instroom en het inwilligingspercentage van amv geven mij aanleiding voor nader onderzoek naar deze groep.

De data-analyse geeft geen antwoord op de vraag waarom de inwilligingspercentages bij de genoemde nationaliteiten, maar ook andere nationaliteiten, over de afgelopen jaren zijn gestegen. De verklaring zal gezocht moeten worden in een samenspel van factoren, waarbij gedacht kan worden aan ontwikkelingen rondom de evacuatie uit Afghanistan en nareis. Zonder een gedegen nader onderzoek is het niet mogelijk om daar conclusies aan te verbinden.¹⁴ Gezien het belang van het vraagstuk acht ik een nader onderzoek op dit punt wel van belang. Ik wil de wijze waarop dit mogelijk is meenemen in de opzet van de fundamentele heroriëntatie die uw Kamer dit najaar ontvangt.

Eén van de mogelijke factoren die invloed kan hebben op Nederland als bestemmingsland voor asielzoekers en om die reden bij een nader onderzoek moet worden betrokken is het landgebonden asielbeleid. Dit komt veelal tot stand op basis van een asielrechtelijke duiding van de mensenrechten- en veiligheidssituaties beschreven in de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Kabinet acht het zinvol om de wijze van totstandkoming en de uitvoering van het landgebonden asielbeleid secuur tegen het licht te houden. De nadere uitwerking hiervan

¹⁴ Tevens is het goed te melden dat het EUAA een pilot studie heeft geïnitieerd naar het verschil in inwilligingspercentages tussen lidstaten voor de vreemdelingen, specifiek afkomstig uit herkomst landen waar het EUAA country guidance voor heeft opgesteld. De studie zal naar verwachting medio 2023 zijn afgerond.

zal door mijn ministerie in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken geschieden.

In de tussentijd werkt de IND verder aan een meer efficiënte werkwijze om tot een snelle, zorgvuldige en rechtvaardige afdoening van de zaken te komen. Voorts beziet de IND de mogelijkheden om bepaalde nationaliteiten procesmatig af te doen om de snelheid en kwaliteit van besluitvorming te stimuleren. Tevens zal kritisch worden gezien waar de ruimte ligt om binnen het huidige landgebonden asielbeleid rechtvaardig en restrictief tot besluitvorming te komen. Hierbij wordt ook de praktijk van vergelijkbare lidstaten betrokken.

Ik zal uw Kamer in het eerste kwartaal van 2023 informeren over de voortgang van deze maatregelen.

Nadere stappen en maatregelen

Het beeld dat ik uw Kamer in deze brief schetst is zorgelijk. Bij gelijkblijvende omstandigheden zal de druk op de migratieketen verder toenemen. In de brief die ik u heden separaat heb gestuurd over een juridische verkenning naar een asielbeslissing en instroombeperking wordt tegelijk duidelijk dat binnen de bestaande kaders de sturingsmogelijkheden op de instroom beperkt zijn.

Dit maakt het belang van de fundamentele heroriëntatie van het asiel- en opvangstelsel die ik uw Kamer eerder heb aangekondigd inclusief het bezien van de bestaande kaders des te belangrijker. Een opzet daarvan ontvangt u als toegezegd nog dit najaar. De eerder in deze brief beschreven actie om de wijze van totstandkoming en uitvoering van het landgebonden asielbeleid secuur tegen het licht te houden zal daarop vooruitlopen en direct worden ingezet.

Daarnaast zal vol ingezet worden op de verdere implementatie en uitvoering van eerder aangekondigde maatregelen zoals onder meer beschreven in mijn brief van 26 augustus jl. aan uw Kamer. Daarbij gaat het onder meer om maatregelen als de versnelde afhandeling van kansarme aanvragen om aansluitend in te zetten op terugkeer, waar mogelijk onder toepassing van vreemdelingenbewaring en het intensiveren van de Mobiel Toezicht Veiligheid-controles (MTV). Daarnaast wordt gekeken hoe de tijdens de MTV-controles aangetroffen migranten sneller kunnen worden overgedragen aan buurlanden.

Op basis van het Verdrag tussen Duitsland en de Benelux is het al mogelijk om zonder formaliteiten vreemdelingen over te nemen en over te dragen. Wanneer Nederland en België tot soortgelijke operationele afspraken zouden kunnen komen zou dit de doorlooptijd van de overdracht van vreemdelingen aan België verkorten.

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