

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3100

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2023

Inleiding

De ontwikkelingen op het terrein van asiel en migratie volgen elkaar in hoog tempo op. Hoewel lang niet alle ontwikkelingen voorspelbaar zijn, wil het kabinet inspelen op de opgave waar wij voor komen te staan. De asielinstroom en de druk op de migratieketen nemen verder toe, maar het kabinet is ervan overtuigd dat we deze opgave met vereende krachten en een resultaatgerichte instelling het hoofd kunnen bieden.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van instroom, productie en uitstroom uit het periodieke overzicht van prognoses, beter bekend als de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Ik schets in deze brief de toenemende opgave en hoe we die kabinetsbreed aanpakken met maatregelen en structurele stappen die bijdragen aan een rechtvaardig, humaan, effectief én beheersbaar asiel- en migratiebeleid. Dit doe ik langs een aanpak die de volle breedte van het asieldomain bestrijkt: (1) instroom, (2) doorstroom, (3) opvang en (4) uitstroom en vertrek. De beschreven inzet ligt in het verlengde van reeds getroffen maatregelen, met het doel om deze kracht bij te zetten. Vanwege de aard en omvang van de opgave zijn ook aanvullende maatregelen nodig.

Belangrijkste ontwikkelingen

De MPP helpt inzichtelijk te maken welke ontwikkelingen in het asiel-domein te verwachten zijn, zodat kan worden gezien hoe die zich verhouden tot de draagkracht en behoefte van de Nederlandse samenleving. Uit de MPP volgt de verwachting dat de instroom van asielzoekers naar Nederland de komende jaren structureel blijft toenemen. Voor 2023 zijn drie scenario's uitgewerkt, die uitkomen op een instroom van respectievelijk 49.000 (minimum), 67.000 (medio) en 77.000 asielzoekers

(maximum).¹ De verwachting vanuit het medio scenario van 67.000 is circa 17.500 personen hoger dan de instroom in het jaar 2022. Mede gelet op de (geopolitieke) onzekerheden en de te nemen maatregelen lijkt het scenario met een instroomverwachting van ruim 70.000 asielzoekers (tussen het medio en maximum in) het meest waarschijnlijk. Voor 2024 en de jaren daarna is de prognose dat – bij ongewijzigd beleid – de structurele stijging van de asielinstroom verder doorzet.

Ook in de verwachte instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) is een forse toename te zien. Waar bij de vorige prognose rekening werd gehouden met een caseload bij Nidos van ca. 7.500 amv op 1 januari 2024, is deze verwachting nu bijgesteld naar ca. 9.600. Dit is een toename van 27 procent. Het kabinet laat de oorzaken van de hogere instroom van amv onderzoeken. Om nadere inzichten in de precieze samenstelling van amv te verkrijgen is onder meer een questionnaire onder verschillende lidstaten van de Europese Unie (EU) uitgezet. Over dit onderzoek wordt u op een later moment geïnformeerd.

Op basis van de recent afgegeven prognose en de ontwikkeling van de in-, door- en uitstroom heeft het COA een nieuw capaciteitsbesluit genomen. Voor 1 januari 2024 is het aantal benodigde opvangplekken (hierna: capaciteitsbehoefte) vastgesteld op 77.100 opvangplekken. Gezien de verwachte instroomontwikkelingen is de verwachting dat de capaciteitsbehoefte voor 1 januari 2025 – bij ongewijzigd beleid – substantieel zal stijgen.

De opwaartse trend in de instroom van asielzoekers is niet alleen in Nederland zichtbaar, maar ook in de rest van Europa. De verwachte toename van de instroom is onder andere toe te schrijven aan de onrust in Iran, de verkiezingen in Turkije en de aanhoudende onrust op het Europese continent.² Eventuele effecten van de recente aardbeving in Turkije en Syrië op de migratiebewegingen zijn hier nog niet in meegenomen. Het moge duidelijk zijn dat het een ramp van grote ernst en omvang is, waarvan niet uitgesloten kan worden dat deze gevolgen zal hebben voor de asielinstroom naar Nederland. Een uitgebreider inzicht in de specifieke (cijfermatige) ontwikkelingen die uit de MPP komen alsmede een visualisatie van de belangrijkste uitkomsten van de MPP zijn bijgevoegd als bijlagen bij deze brief (zie bijlagen 1 en 2).

Uw Kamer heeft reeds vragen gesteld over de financiële effecten van de MPP naar aanleiding van het artikel *Asiel kost Rutte IV dit jaar miljarden euro's meer dan begroot*.³ De Voorjaarsnota zal uw Kamer zoals gebruikelijk informeren over de wijze waarop de nieuwe ramingen in de begrotingen worden verwerkt. Met het bovenstaande geef ik invulling aan het informatieverzoek dat het lid Markuszower (PVV) op 28 maart deed.

Het gevolg van de verwachte instroomontwikkelingen is dat de druk op de asielketen de komende jaren verder toeneemt. Een toename van het aantal personen in Nederland leidt ook tot een grotere vraag naar voorzieningen op het gebied van onder andere wonen, zorg, onderwijs, inburgering en veiligheid, met daarbij als kanttekening dat de duur van het verblijf in Nederland kan variëren. Het kabinet is zich er zeer van bewust hoeveel dit van gemeenten, provincies, ketenorganisaties en de samenleving als geheel vraagt. Ik ben alle betrokken partijen en hun medewerkers dan ook dankbaar voor al het werk dat gedaan is en dat nodig zal blijven en heb vertrouwen in onze verdere samenwerking.

¹ Aantallen betreffen eerste asielaanvragen, hervestiging, herhaalde aanvragen en nareis.

² Zie ook Kamerstuk 19 637, nr. 3006.

³ *Asiel kost Rutte IV dit jaar miljarden euro's meer dan begroot* (Nrc.nl, 27 maart 2023).

Aanpak

Hoewel asielmigratie een kleiner deel vormt van het totaal aan migratiebewegingen,⁴ heeft de verwachte toename grote gevolgen voor betrokken partijen in en buiten de asielketen. De opgave staat niet op zichzelf, maar moet in samenhang worden gezien met de bredere context. Het kabinet beschouwt de instroom niet als een gegeven, maar zet actief in op het krijgen van meer grip op migratie. Het uiteindelijke doel is om migratie naar Nederland zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen, ongewenste migratiebewegingen zoveel mogelijk te beperken en het draagvlak voor migratie in onze samenleving te behouden en te versterken.⁵ Hiervoor zijn forse maatregelen nodig, ter versterking van en aanvullend op de maatregelen die al zijn genomen. Het kabinet zet daarom in op een aantal maatregelen op het gebied van (1) instroom, (2) doorstroom, (3) opvang en (4) uitstroom en vertrek. Die inzet is gericht op:

1. Het krijgen van grip op de asielinstroom door inzet in Europa;
2. Toepassing van een rechtvaardig, humaan en effectief landenbeleid, realisatie van een versnelling bij de IND om in te lopen op de voorraden; en verbetering van de doorstroom door een efficiënt identificatie- en registratieproces;
3. Organisatie van voldoende opvangcapaciteit door inzet op de governance en versterking van de Provinciale Regietafels, aanvullende maatregelen van het COA, realisatie van duurzame capaciteit in lijn met de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) en door middel van stabiele financiering; en ondersteuning op andere beleidsdomeinen;
4. Bevordering van de uitstroom van vergunninghouders door het beschikbaar stellen van flexwoningen aan gemeenten en het blijvend stimuleren van vertrek.

1. Aanpak instroom

Inzet in Europa

De Europese dimensie speelt een belangrijke rol in het kabinetsbeleid om de grip op migratie te verstevigen. Zoals uw Kamer bekend is, zet Nederland zich in om op het hoogste politieke niveau, dat van de Europese regeringsleiders, een nieuwe impuls te geven aan de discussie over migratie. Voor het kabinet blijft het prioriteit om de onderhandelingen op het Asiel- en Migratiepact af te ronden onder de huidige zittingsperiode van het Europees Parlement. Het Pact biedt namelijk kansen om migratie op een doeltreffende en humane manier te reguleren vanuit de Europese kernbeginselen van solidariteit en verantwoordelijkheid.

Daarnaast is naar aanleiding van de Conclusies van de Europese Raad van februari ook een aantal maatregelen voorzien die op korte termijn de grip op migratie verstevigen. Dan gaat het bijvoorbeeld om acties om de samenwerking met herkomst- en doorstroomlanden langs alle migratieroutes te intensiveren (inclusief terugkeer). Daarnaast is de Europese Commissie gestart met het versterken van het EU-grensbeheer. Dit gebeurt door inzet van Frontex in derde landen, mobilisering van substantiële financiering voor grensbeheer binnen de huidige MFK-plafonds en de uitrol van pilots in Bulgarije en Roemenië voor versnelde afhandeling van asielprocedures aan de buitengrenzen. Daarnaast heeft de Commissie toegezegd de opvangcapaciteit in de

⁴ Rapport Staat van Migratie 2022, bijlage bij Kamerstukken 30 573 en 19 637, nr. 190.

⁵ Coalitieakkoord 2021–2025 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, p. 42, bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

lidstaten beter te monitoren. Beoogd wordt dat lidstaten de hulp van de EU-agentschappen inschakelen, waaronder het *European Union Agency for Asylum*, om zeker te stellen dat alle migranten die de Unie binnenkomen daadwerkelijk worden geregistreerd. Ook zal de Commissie rapporteren over de implementatie van de Dublinverordening. Deze maatregelen zijn in de ogen van het kabinet relevant voor het tegengaan van secundaire migratiebewegingen. Nederland zet zich ervoor in om de voortgang op de geïdentificeerde maatregelen hoog te houden en om migratie op de Europese agenda te houden.

Het kabinet zet zich verder actief in om migratiesamenwerking te intensiveren met een aantal van de voor Nederland meest relevante migratieherkomst- en doorstroombanden, en doet dat zowel bilateraal als in Europees verband. Zoals neergezet in het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) hebben deze partnerschappen tot doel om irreguliere migratie tegen te gaan en uitgeprocedeerde asielzoekers uit deze landen terug te nemen.⁶

2. Aanpak doorstroom

Inwilligingspercentage c.q. landenbeleid

In mijn brief van 4 november 2022 over de toenmalige situatie in de asielketen,⁷ gaf ik een eerste analyse van de achtergronden van de internationale verschillen in de inwilligingspercentages. In de afgelopen maanden is een diepgaandere analyse uitgevoerd. Hieronder ga ik in op de hoofdpunten van de uitgevoerde analyse van de achtergronden van de internationale verschillen in de inwilligingspercentages en op de maatregelen die ik mede als gevolg van de analyse tref. Hiermee geef ik eveneens uitvoering aan de motie van het lid Brekelmans (VVD), waarin werd gevraagd om een dergelijke analyse en bijbehorende beleidsopties om het verschil in inwilligingspercentages te reduceren.⁸ Tevens heb ik de wijze van totstandkoming en de uitvoering van het landgebonden asielbeleid secuur tegen het licht gehouden. Daarbij is enerzijds bekeken of hierin een verklaring gevonden kon worden voor de afwijking in de Nederlandse inwilligingspercentages en anderzijds bezien of een verdere optimalisatie mogelijk is van het proces van totstandkoming van dit beleid en de uitvoering ervan. De volledige analyse, de onderliggende data-analyse en een toelichting op de voorgenomen maatregelen zijn bijgevoegd als bijlagen bij deze brief (zie bijlagen 3, 4 en 5).

(i) Scope analyse

De analyse bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Gekeken is naar de ontwikkeling van het inwilligingspercentage per nationaliteit, de samenstelling van nationaliteiten van de door de IND afgehandelde asielaanvragen, het gevoerde landgebonden asielbeleid en de beslispraktijk, zowel in Nederland als in andere EU-lidstaten.

In zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve analyse is gekozen voor een vergelijking met vijf andere lidstaten, te weten België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden.

⁶ Coalitieakkoord 2021–2025 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, p. 42, bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 3006.

⁸ Kamerstuk 36 200 VI, nr. 22.

De kwantitatieve analyse is gebaseerd op data van *Eurostat*, het Bureau voor de Statistiek van de Europese Unie, die zien op de besluitvorming in eerste aanleg van eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en herplaatsing (relocatie), exclusief Dublinafdoeningen. De inwilligingspercentages berekend op basis van *Eurostat* vallen hoger uit dan wanneer wordt gekeken naar rapportages volgens de gebruikelijke Nederlandse definities inclusief de Dublinafdoening.

(ii) Bevindingen analyse

Uit gegevens van *Eurostat* blijkt dat Nederland in de eerste helft van 2022 meer asielaanvragen heeft ingewilligd dan andere EU-lidstaten. Daarnaast blijkt uit genoemde gegevens dat het inwilligingspercentage in Nederland in de periode 2020 – medio 2022 steeg. EU-breed en bij de vijf «vergelijkbare» lidstaten is die ontwikkeling niet op die schaal zichtbaar.

Op basis van de verschillen in samenstelling van de asielpopulatie tussen Nederland en de genoemde lidstaten, kan het hoge gemiddelde inwilligingspercentage grotendeels worden verklaard. Een aanzienlijk deel van de in Nederland behandelde asielaanvragen – meer dan bij andere lidstaten – bestaat uit aanvragen van verzoekers uit landen van herkomst met een hoog inwilligingspercentage.

Op een aantal nationaliteiten wiligt Nederland meer in dan een aantal jaren terug én wiligt Nederland ook meer in dan de andere lidstaten. Om daar een verklaring voor te vinden, is gekeken naar het landgebonden asielbeleid en de uitvoeringspraktijk bij de IND.

(iii) Achterliggende oorzaken

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat het landgebonden asielbeleid geen directe invloed heeft gehad op de stijging van de inwilligingspercentages. Er zijn in Nederland, op enkele uitzonderingen na, over de afgelopen jaren geen beleidsaanpassingen doorgevoerd die tot een versoepeling hebben geleid. Uit de analyse volgt tevens dat er in algemene zin geen grote afwijkingen gevonden zijn in het Nederlandse landgebonden asielbeleid ten opzichte van het beleid van de bevroegde lidstaten.

Hoewel er beleidsmatig weinig is veranderd zijn er, mede als gevolg van jurisprudentie, wel aanpassingen doorgevoerd in de duiding of uitleg van het landenbeleid. Daarmee is de uitvoeringspraktijk veranderd.

In algemene zin is in de Nederlandse uitvoeringspraktijk een verschuiving zichtbaar van de bewijslast van de asielzoeker in de richting van de overheden. De IND is, mede als gevolg van jurisprudentie, steeds meer in de positie gekomen om aan te tonen dat asielbescherming niet aan de orde is in plaats van dat een asielzoeker aannemelijk moet maken dat hij of zij recht heeft op asiel.

Daarnaast heeft het asielrecht in Nederland een ontwikkeling doormaakt richting een meer categoriale invulling. Daar waar enkele decennia geleden internationale asielbescherming sterk individueel werden bepaald, is het inmiddels steeds vaker zo dat bepaalde groepen in een kwetsbare positie categorisch op asielbescherming worden beoordeeld en individuele omstandigheden voor leden van deze groepen een steeds minder prominente rol in de beoordeling spelen.

Deze ontwikkelingen vergroten het risico dat er ook anderen dan degenen die concreet en individueel te vrezzen hebben voor vervolging of een onmenselijke behandeling in aanmerking komen voor een vergunning. Dat laatste is niet waarvoor het asielbeleid is bedoeld en doet daarmee afbreuk aan het draagvlak voor het beleid.

Kijkend naar de inwilligingspercentages over de jaren heen is het verder aannemelijk dat er een verband bestaat tussen de sterke stijging van het inwilligingspercentage vanaf 2020 en maatregelen om (oude) voorraden weg te werken, ingesteld tijdens het inmiddels beëindigde Taskforce.

(iv) Maatregelen

Grote verschillen in de uitvoeringspraktijk tussen lidstaten kunnen bijdragen aan secundaire migratiebewegingen en verschillen in de asielinstream. De inzet van het kabinet is een rechtvaardig, humaan en effectief asiel- en migratiebeleid binnen de kaders van het (Europees en internationaal) asielrecht en in overeenstemming met dat van andere EU-lidstaten, waarbij Nederland niet onnodig aantrekkelijk is als land van bestemming.

Ik heb daartoe in nauw overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal maatregelen geïdentificeerd, waarvan een aantal direct kan ingaan en een aantal nog nadere uitwerking behoeft. Voor alles geldt dat het moet passen binnen de internationale verdragen, de rechtsstatelijkheid en uitvoerbaar moet zijn.

Het betreft de volgende, deels nog verder uit te werken, maatregelen:

- Aanpassing van de uitvraag van landeninformatie via het ambtsbericht om zo te komen tot evenwichtiger en meer informatiegestuurde landenrapportages en landenbeleid;
- Het betrekken van informatie van andere lidstaten over hun landenbeleid wordt geïntensiveerd (bilateraal);
- Er wordt gezien of het thans gehanteerde toetsingskader bewijslastverdeling, waaronder de geloofwaardigheid, in lijn is met het internationaal/Europees recht;
- Groepenbeleid wordt herzien, waardoor in beleid en uitvoering ten aanzien van groepen individuele toetsing zwaarder gaat wegen;
- Daar waar dat voor de kwaliteit van de geïndividualiseerde beslispraktijk wenselijk is worden (delen) van uitvoeringsinstructies niet langer openbaar gemaakt, om op het beleid afgestemde in plaats van authentieke verklaringen te voorkomen;
- In samenwerking met de politie wordt gekeken of de telefoniedata door de IND kunnen worden benut in het beslisproces bij de toetsing van het asielrelaas;
- De IND versterkt de kwaliteitscontrole van de inwilligende besluitvorming;
- De beleids- en uitvoeringskaders bij de herkomstlanden met de meest afwijkende inwilligingspercentages worden systematisch vergeleken met andere lidstaten.

De trend in het inwilligingspercentage, zowel nationaal als in vergelijking met de EU-breed, blijf ik nauwlettend volgen. Indien daartoe aanleiding is, informeer ik uw Kamer opnieuw.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Het is voor de IND niet mogelijk het aantal beslissingen – met de huidige werkwijze en binnen de bestaande kaders – zo te verhogen dat de instroom bijgehouden wordt of op de werkvoorraad wordt ingelopen. Hierdoor duurt het steeds langer voordat mensen te horen krijgen dat zij

moeten vertrekken, of juist in Nederland mogen blijven. In de laatste situatie gaat daarmee ook kostbare tijd voor integratie en participatie verloren. Dit probleem is niet meer door de IND alleen op te lossen en de gevolgen strekken verder dan alleen deze organisatie of de asielketen. Daarom heb ik besloten om per direct aanvullende maatregelen te nemen voor in ieder geval een jaar om de voorraden niet in dezelfde mate op te laten lopen. Deze maatregelen zien zowel op de korte- als de (middel-)lange termijn en op zowel kansrijke als kansarme aanvragen.

Zo zal de IND enerzijds projectmatig inzetten op het efficiënt afhandelen van asielaanvragen van Syriërs en Jemenieten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) snel voor inwilliging in aanmerking komen. Dit gebeurt door bijvoorbeeld gerichter en korter te horen, te horen op locatie en hierdoor efficiënter te plannen. Daarnaast zal de IND meer extern personeel inzetten om de tekenbevoegde IND-medewerkers administratief te ondersteunen.

Anderzijds zal ook met prioriteit gekeken worden naar aanvragen van asielzoekers met nationaliteiten waarvoor juist een laag inwilligingspercentage geldt, in het bijzonder Algerijnse en Moldavische aanvragers. Deze inzet komt in aanvulling op de bestaande prioriteit die gegeven wordt voor de zogeheten behandelsporen 1 en 2.

De meer efficiënte behandeling van Syrische en Jemenitische aanvragers heeft gevolgen voor het opvangvraagstuk en de doorgaande lijn daarna. Na een inwilliging volgt in veel gevallen een nareisverzoek, zodat in het buitenland verblijvende gezinsleden naar Nederland kunnen afreizen. De piek van nareizigers van de in 2023 afgehandelde aanvragen wordt verwacht in 2024. Indien de aanvrager op dat moment nog geen geschikte huisvesting heeft, zullen de nareizende familieleden ook bij het COA komen voor opvang. Op dit moment worden de effecten van dit soort vraagstukken samen met de asielketen verder uitgewerkt met het doel de druk op de keten zoveel mogelijk te beperken. Vanwege de gevolgen voor aanpalende beleidsdomeinen zoals huisvesting, integratie en participatie worden ook andere samenwerkingspartners betrokken.

De IND zal in de loop van 2023 ook veel derdelanders uit Oekraïne oproepen voor de asielprocedure. Dit zijn met name derdelanders die rechtmatig verblijf hadden in Oekraïne toen het conflict aldaar uitbrak. De komende periode start de IND met de afhandeling van asielzaken van deze groep, te beginnen met kansarme zaken van asielaanvragers uit veilige landen, zogeheten spoor 2 aanvragen (ca. 1.200 zaken). Daarnaast worden van de groep derdelanders uit Oekraïne ook kansrijke zaken uit Syrië en Jemen geprioriteerd. Dit zijn circa 100 zaken. Genoemde zaken zullen als eerste behandeld worden teneinde de betrokkenen duidelijkheid te bieden over hun verblijfsstatus na het eindigen van de tijdelijke bescherming op 4 september 2023. De overige aanvragen van deze groep derdelanders (ca. 3.300 zaken) worden hierna afgehandeld door de IND.

Een toename van de voorraden en daarmee de doorlooptijden bij de IND betekent een verhoogd risico op betaling van dwangsommen bij beslissingen die buiten de termijn genomen worden. Deze kosten worden betrokken bij de begrotingsbesluitvorming over artikel 37 van de Rijksbegroting. Met het bovenstaande geef ik invulling aan het informatieverzoek dat het lid Markuszower (PVV) op 14 februari 2023 deed.

Aanmeldproces en verbeteringen

Naast het belang van het bijhouden van de ingediende asielaanvragen is het noodzakelijk om naar mogelijke versnellingen van het asielproces te kijken. Hierbij kan onder meer de reeds lopende herijking van het

identificatie- en registratieproces (I&R) worden genoemd. Bezien wordt hoe dit proces, dat het begin van het asielproces vormt, anders vorm gegeven kan worden. Doel is om personen zo vroeg mogelijk in hun asielproces geregistreerd te krijgen, hetgeen een bespoediging van de doorstroom tot gevolg heeft. Een bredere herijking om het I&R-proces op de langere termijn beter in de asielketen te beleggen is reeds in gang gezet. De uitkomsten van dit traject kunnen op termijn een positief effect hebben op het aantal asielaanvragers dat per dag kan worden verwerkt.

3. Aanpak opvang asielzoekers

Governance en versterking PRT's

De aanpak van de opvang- en huisvestingsopgave vraagt om een stevige governance van Rijk en medeoverheden met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden waarbij de opgaven op het gebied van asielopvang, opvang van ontheemden uit Oekraïne en huisvesting integraal worden beschouwd en gezamenlijke afstemming plaatsvindt. Het belang van integrale afstemming over de opgaven doet zich ook voor op regionaal niveau aan de Provinciale regietafels (PRT's) en neemt toe als de Spreidingswet in werking treedt. Afstemming tussen het Rijk en COA enerzijds en gemeenten anderzijds over opvangplekken verloopt via deze tafels.⁹ Ik vind de PRT's dusdanig belangrijk dat het Rijk ook hoogambtelijk aanwezig is bij deze tafels. De komende periode wordt in nauwe afstemming met alle betrokken partijen een voorstel opgesteld over de rol en taken van de PRT's en wat randvoorwaardelijk is voor een versterkte rol van de PRT's. Op dit moment wordt ook een artikel 2-onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau AEF naar de eventuele kosten die medeoverheden gaan maken naar aanleiding van de Spreidingswet. Ik informeer uw Kamer op een later moment over de uitkomsten.

Opvangopgave voorjaar 2023 en maatregelenpakket

In eerdere brieven heb ik uw Kamer geïnformeerd over de maatregelen die het COA neemt om te zorgen dat iedereen verzekerd blijft van een bed.¹⁰ De maatregelen moeten per 1 juli aanstaande maximaal 19.000 extra inzetbare opvangplekken opleveren. Voorts is door het kabinet reeds ingezet op het verlengen van crisishulpopvanglocaties en op het verlengen van de bescherming van derdelanders uit Oekraïne met een tijdelijke verblijfsvergunning voor dat land, onder de Richtlijn tijdelijke bescherming, tot 4 september 2023. Daarbij doe ik nogmaals de oproep om geen restricties te hanteren ten aanzien van de te plaatsen doelgroep op (crisishulp)opvanglocaties. Hoewel ik begrip heb voor de maatschappelijke dynamiek die de komst van een locatie met zich kan meebrengen, leiden dergelijke restricties er in de praktijk toe dat er veel plekken niet inzetbaar zijn.

Als onderdeel van het maatregelenpakket wordt ingezet op het realiseren van zowel grootschalige als kleinschalige opvanglocaties. Voor het realiseren van kleinschalige opvang moet bijvoorbeeld gedacht worden aan opvangvormen zoals die nu door kerken als noodopvang wordt aangeboden. Gemeenten geven al langer aan dat kleinschalige opvanglocaties voor hen eenvoudiger te realiseren zijn dan grootschalige opvanglocaties. Het maatschappelijk draagvlak wordt hierbij als een

⁹ Bestuurlijke afstemming met betrekking tot ontheemden uit Oekraïne vindt conform het Bestuurlijke afsprakenkader d.d. 1 juli 2022 plaats in het Veiligheidsberaad, tot de Tijdelijke Wet opvang ontheemden Oekraïne inwerking treedt. Voor de situatie daarna worden nieuwe afspraken gemaakt met de medeoverheden.

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nrs. 3064, 3065, 3070 en 3078.

belangrijke overweging genoemd. Er zijn momenteel geen wettelijke beperkingen voor het realiseren van kleinschalige opvang. Wel is het noodzakelijk een kader te hebben waaraan kleinere opvanglocaties moeten voldoen en afspraken te maken over de financiering van kleinschalige opvang. Het gaat hier om voorwaarden als de eisen aan het pand zelf, beschikbaarheid van medische zorg, begeleiding van de asielzoeker, voldoende onderwijsvoorzieningen, cameratoezicht en de inzet van mobiele ondersteuningsteams, analoog aan het Zweeds model.

Om de aanwezige potentie van kleinschalige opvang optimaal te benutten doe ik een beroep op de capaciteit en expertise van het Rode Kruis hierin. Het Rode Kruis biedt op basis van haar humanitaire grondbeginselen en vanuit haar mandaat noodhulp tijdens crisissituaties. Het Rode Kruis zet haar expertise en ervaring in het managen van kleinschalige opvanglocaties daarom reeds in binnen zowel de opvang van ontheemden uit Oekraïne als de asielopvang. Om op korte termijn meer opvangplekken te realiseren zal het Rode Kruis haar ondersteuning op kleinschalige opvanglocaties waar nodig en mogelijk verder uitbreiden. Het Rode Kruis verzorgt de opvang en het COA blijft verantwoordelijk voor het opvolgen van de procedures. Het COA behoudt derhalve procesverantwoordelijkheid op grond van haar wettelijke taak. Voor de lange termijn werkt het COA daarnaast met verschillende ketenpartners aan kaders om kleinschalige opvang in gemeenten in de toekomst beter te faciliteren. Met deze inzet poog ik de realisatie van kleinschalige opvang op zowel de korte- als de lange termijn te faciliteren en kom ik zoveel mogelijk tegemoet aan de wens die spreekt uit de moties van lid Van der Plas.¹¹

Stabiel en flexibel opvanglandschap

Naast deze maatregelen op de korte termijn zet ik in op maatregelen om een stabiel en flexibel opvanglandschap te realiseren. Stabiel door structureel voldoende reguliere opvanglocaties beschikbaar te hebben om gemiddelde schommelingen in het aantal asielzoekers aan te kunnen en flexibel door standaard reservecapaciteit voorhanden te hebben of snel beschikbaar te kunnen maken. Leidraad voor de realisatie van deze uitgangspunten is de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen.¹² Belangrijk onderdeel van de afgesproken actualisering is de eerdergenoemde Spreidingswet. Deze wet heeft tot doel om te zorgen voor voldoende opvangplekken en een evenwichtiger verdeling van asielopvang over het land. Het wetsvoorstel is op 27 maart jl. naar uw Kamer gestuurd.¹³

In de afgelopen jaren is gebleken dat de huidige werkwijze van het op- en afschalen van de capaciteit en het personeel van het COA, om zo mee te bewegen met de actuele opvangbehoefte, niet optimaal werkt. Het COA is bij het voorzien in voldoende opvangcapaciteit te afhankelijk van een groot aantal factoren, die ze vaak niet zelf in de hand heeft; draagvlak bij gemeenten en omwonenden, de beschikbaarheid van geschikt vastgoed, de arbeidsmarkt en de (grote) fluctuaties van in- en uitstroom binnen de asielketen. Om die redenen is gewerkt aan een voorstel voor stabiele financiering van het COA om een hogere vaste capaciteit inclusief een buffer te kunnen aanhouden, welke niet wordt afgeschaald als de capaciteit onder dit niveau komt. Dit heeft niet alleen positieve financiële effecten voor de opvang zelf, maar heeft ook vele maatschappelijke baten (te denken valt aan positieve effecten op integratie en participatie van asielzoekers) en voorkomt veel maatschappelijke onrust als gevolg van

¹¹ Kamerstuk 19 637, nrs. 2974 en 2975.

¹² Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (overheid.nl)

¹³ Kamerstuk 36 333.

het openen en sluiten van locaties. In tijden van een lagere opvangbehoefte kan deze capaciteit ingezet worden voor maatschappelijke opvang door bijvoorbeeld gemeenten. Dit maakt dat het COA beter kan anticiperen op stijgingen van de bezetting en tegen lagere kosten de extra opvang kan verzorgen. Het kabinet zal uw Kamer hier in het kader van de voorjaarsbesluitvorming nader over informeren. Naast het voorstel voor een stabiele financiering bij het COA beziet het kabinet of, en zo ja hoe, een stabielere financiering eventueel ook behulpzaam kan zijn bij de IND.

Ondersteuning sociaal domein

Het realiseren van opvangvoorzieningen heeft gevolgen voor de lokale organisatie van de voorzieningen binnen het sociaal domein. Dit geldt temeer nu ook andere opgaven binnen de grenzen van gemeenten samenkomen, zoals de opvang van ontheemden uit Oekraïne en de huisvesting en inburgering van vergunninghouders. Daarom kijk ik op alle fronten naar mogelijkheden om de belemmeringen om opvang te realiseren weg te nemen. Met voldoende opvangcapaciteit en stabiliteit kunnen onnodige verhuisbewegingen bijvoorbeeld worden voorkomen, en daarmee kan de aansluiting op sociale voorzieningen en onderwijs beter worden georganiseerd. Dit draagt tevens bij aan het versterken van een doorgaande lijn op participatie en inburgering. Voorbeelden van maatregelen zijn de voorbereiding van wetgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op het gebied van onderwijs, het regelen van de toegang tot de huisartsenzorg (door het COA en GZA), het stimuleren van woningdeling bij het huisvesten van vergunninghouders alsook het stimuleren van de arbeidsparticipatie van vergunninghouders. Departementen, gemeenten en provincies hebben gezamenlijk de knelpunten en oplossingsrichtingen geïnventariseerd. De komende periode volgt nadere uitwerking.

4. Aanpak uitstroom

Huisvesting vergunninghouders

Het vooruitzicht van een aanhoudend hoge asielinstream uit met name onveilige landen betekent dat in de komende taakstellingsperiodes het aantal te huisvesten vergunninghouders verder zal stijgen. De taakstelling voor 2023-II is vastgesteld op 27.300 te huisvesten vergunninghouders. Dit is de hoogste taakstelling sinds de hoge instroom in 2015. De verwachting is dat het ook in de daaropvolgende taakstellingsperiodes om hoge(re) aantallen zal gaan.

Gemeenten blijven voor een grote uitdaging staan in het huisvesten van vergunninghouders, zeker gezien de huidige woningmarkt. Een snelle uitstroom van vergunninghouders is echter van groot belang voor hun integratie en participatie in onze samenleving. De snelste en meest gebruikelijke manier om dat te bereiken is huisvesting in de bestaande woningvoorraad van corporaties, maar met de steeds groter wordende taakstelling biedt dat in de huidige woningmarkt in steeds minder gemeenten voldoende oplossingen. Daarnaast gaat het in toenemende mate om kleine huishoudens en enkele relatief grote, waar de Nederlandse woningvoorraad voor een aanzienlijk deel bestaat uit woningen voor gezinnen. Het is daarom cruciaal dat de sociale woningvoorraad wordt vergroot en dat de bestaande voorraad beter wordt benut. Het kabinet blijft gemeenten hierin ondersteunen. In de woondeals heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening afspraken gemaakt over de bouw van ruim 935.000 woningen in de periode 2022 tot en met 2030 waarvan twee derde betaalbaar.

Met de bestuurlijke afspraken van de zomer van 2022 hebben het kabinet, provincies en gemeenten zich tot doel gesteld om 37.500 flexwoningen te realiseren in de periode 2022–2024. De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zal uw Kamer begin mei uitgebreid informeren over de stand van zaken ten aanzien van de versnelling van tijdelijke huisvesting. Kort resumerend zijn de afgelopen maanden diverse mijlpalen bereikt waar dit en volgend jaar op wordt voortgebouwd:

- De Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting en de Uitvoeringsorganisatie Versnelling Tijdelijke Huisvesting (UVTH) – biedt bij gemeenten, corporaties en anderen ondersteuning aan ruim 100 projecten.
- Via de stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen is € 100 mln. toegekend ten behoeve van ruim 8.300 woningen waarvan per project de eerste woningen dit jaar moeten zijn opgeleverd. In deze regeling is opgenomen dat 1/3e van de woningen uit het project beschikbaar moet zijn voor ontheemde Oekraïners of vergunninghouders. Aanvullend zijn via de Regeling Huisvesting Aandachtgroepen (RHA) ook aanvragen toegekend voor 5.800 flexwoningen. Met de gemeenten is afgesproken dat zij deze woningen binnen drie jaar zullen opleveren.
- Het is van belang dat er locaties beschikbaar komen voor de ontwikkeling van flexwoningen. Flexwoningen zijn ook onderdeel van de woondeals, waar in totaal ruim 47.000 flexwoningen in zijn opgenomen. In een aantal gevallen wordt aanvullend daarop afspraken gemaakt in realisatieovereenkomsten. Op 14 december is eerst de eerste realisatieovereenkomst gesloten met de provincie Utrecht en gemeentes en corporaties in de regio. Hier zijn afspraken gemaakt over 1.500 flexwoningen. Ook is er op 24 februari een realisatieovereenkomst gesloten met de Metropoolregio Amsterdam voor de realisatie van 5.000 flexwoningen.
- Onzekerheden over vervolglocaties bij tijdelijke plaatsing van flexwoningen leiden tot financiële risico's voor corporaties. Afgelopen maanden zijn de contouren en voorwaarden van de financiële herplaatsingsgarantie gepubliceerd. De herplaatsingsgarantie vergroot de kans dat flexwoningen na de eerste exploitatietermijn op een andere locatie ingezet kunnen worden, en anders is een financiële compensatie mogelijk. De garantie zorgt ervoor dat businesscases met een korte exploitatietermijn makkelijker rond te rekenen zijn. Hierdoor neemt de garantie een grote belemmering weg voor gemeenten en investeerders om flexwoningen op tijdelijke locaties te realiseren.
- Tegelijkertijd wordt de fysieke herplaatsingsgarantie verder uitgewerkt. Daar zijn recent de eerste stappen in gezet met de ondertekening van een intentieovereenkomst met de gemeentes Apeldoorn en Doetinchem voor een verkenning van een Flexcity in beide steden.

Deze maatregelen dragen veel bij aan de gezamenlijke inspanning van kabinet, gemeenten en woningcorporaties om tot de benodigde woningen te komen. Desondanks blijven er projecten die door financiële tekorten geen of vertraagd doorgang kunnen vinden.

Met het oog op de beperkte mogelijkheden die gemeenten hebben om grote gezinnen (zeven of meer personen) te huisvesten, werkt de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan een regeling waarmee gemeenten en corporaties ondersteund worden in het aanpassen van woningen zodat deze geschikt zijn voor het huisvesten van grote gezinnen. Het streven is deze regeling voor de zomer van 2023 open te stellen. Voor de kleinere huishoudens kunnen gemeenten juist verder inzetten op zogenoemde tussenvoorzieningen. Vergunninghouders kunnen hier beginnen met integreren en participeren in de gemeente waar zij aan gekoppeld zijn, om na een periode – al dan niet anticiperend op de komst van gezinsleden – door te verhuizen naar een reguliere

woning. Verder zal de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening inzetten op het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, bijvoorbeeld door hospitaverhuur en woningdelen. Uw Kamer wordt hierover op korte termijn nader geïnformeerd. Daarnaast wordt door alle ketenpartners gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen in het huisvestingsproces, zoals ook aangekondigd in de brief van 23 december 2022.

Tot slot ben ik voornemens om in samenwerking met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bij te dragen aan het huisvesten van vergunninghouders en andere gemeentelijke doelgroepen door gemeenten via het COA flexwoningen aan te bieden bij afspraken over het realiseren van opvangplekken. Op dit moment worden de randvoorwaarden uitgewerkt met het doel om op korte termijn over te gaan tot tenuitvoerlegging. Met deze aanpak kan tegelijkertijd een bijdrage worden geleverd aan het verlichten van de druk op de asielopvang, het vergroten van de duurzaamheid (structurele voorraad) van het opvanglandschap en het sneller laten huisvesten en integreren van de vergunninghouders in de gemeente waaraan ze zijn toegewezen. Bovendien wordt hiermee niet alleen een impuls gegeven aan de huisvesting van vergunninghouders, maar ook aan de uitbreiding van de lokale woningvoorraad. Het kabinet realiseert zich dat dit essentieel is voor het behouden van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

Vertrek stimuleren

Om vertrek verder te stimuleren heeft het kabinet in het bestuursakkoord van 26 augustus 2022 structureel EUR 15 miljoen gereserveerd voor het bevorderen van terugkeer, met specifieke aandacht voor uitgeprocedeerde asielzoekers die overlastgevend gedrag vertonen. De planvorming voor de besteding van deze middelen bevindt zich in de afrondende fase en ziet op een set aan nationale investeringen, aangevuld met separaat budget waarmee de Nederlandse inzet op migratiepartnerschappen verder versneld kan worden. Op korte termijn informeer ik uw Kamer in een afzonderlijke brief over de maatregelen die ik tref in het kader van overlast.

Zoals eerder vermeld zet het kabinet zich actief in om migratie- en terugkeersamenwerking te intensiveren met een aantal van de voor Nederland meest relevante migratieherkomst- en doorstroomlanden, zowel bilateraal als in Europees verband. Bovengenoemde migratiepartnerschappen dienen onder meer om mogelijkheden tot vertrek te vergroten door het verbeteren van de samenwerking op terugkeer met landen van herkomst. Om dit te bereiken wordt gestreefd naar gelijkwaardige partnerschappen op basis van een brede relatie. Daarin worden afspraken gemaakt over terugkeer, identificatie en de afgifte van reisdocumenten. Tevens wordt samengewerkt op zaken als het tegengaan van irreguliere migratie en mensensmokkel, capaciteitsopbouw van grens-, migratiemanagement en asielstelsels, alsook handel, en hulp en steun bij opvang. In dit kader reis ik bij gelegenheid samen met andere bewindspersonen met regelmaat naar relevante landen, zoals onlangs naar Marokko en Niger, om migratiesamenwerking te versterken en partnerschappen verder te brengen.

Tot slot

Sinds de start van deze kabinetsperiode zijn maatregelen getroffen om te werken aan de beheersbaarheid van ontwikkelingen in het asieldomain. Met name in het afgelopen jaar is veel werk verzet, waarbij het zwaartepunt lag op het aanpakken van de meeste acute uitdagingen op de korte

termijn. De aanpak van het kabinet geschetst in deze brief is erop gericht om ook op de langere termijn meer grip te krijgen op asielmigratie.

Het uiteindelijke doel is om migratie naar Nederland zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen door de instroom beheersbaar te krijgen, ongewenste migratiebewegingen zoveel mogelijk te beperken en het draagvlak voor migratie in onze samenleving te behouden en te versterken. Het kabinet is in gesprek om tot een strategische migratie-agenda te komen ter nadere invulling van dit doel. Daarnaast is gestart met een fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel. ABDTOPConsult voert dit traject uit. Uw Kamer is op 23 december 2022 geïnformeerd over de opzet van de fundamentele heroriëntatie.¹⁴ Op dit moment worden ketenpartners, medeoverheden, en andere stakeholders betrokken bij de nadere opzet en uitwerking hiervan. De focus in deze fase ligt op de inventarisatie van knelpunten in (de uitvoering van) het asielbeleid en het asielstelsel. Hierbij is oog voor de bestaande probleemanalyses, lopende verbetertrajecten en nieuwe perspectieven en invalshoeken. Op basis van deze uitkomsten worden in een volgende fase oplossingsrichtingen uitgewerkt. Ik zal uw Kamer blijven informeren over het verloop van dit traject.

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

¹⁴ Kamersutk 19 637, nr. 3053.