

BIJLAGE 1: Nadere toelichting MPP-cijfers

In de brief is ingegaan op de maatregelen en het handelingsperspectief vanuit het kabinet op basis van verwachte ontwikkelingen. In deze bijlage gaat het hoofdzakelijk om een toelichting van de feitelijke cijfers die uit de MPP volgen.

Meerjaren Productie Prognose

De MPP is een periodiek overzicht van prognoses voor een groot aantal organisaties in de migratieketen en de Rechtspraak, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 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 bijlage worden genoemd, hebben betrekking op het medio scenario van de prognoses tenzij anders aangegeven.

Inherent aan een prognosemodel is dat er een zekere mate van onzekerheid bestaat, zeker in de latere jaren. De uitkomsten van het rekenmodel van de MPP bieden niet een garantie voor de daadwerkelijke realisatie. De prognoses zijn immers verwachtingen of ramingen op basis van huidige beleid. Wel wordt continu gewerkt aan het aanscherpen van de methodiek op basis waarvan de ramingen tot stand komen, zodat deze zo goed als mogelijk aansluiten bij de werkelijkheid. Tegelijkertijd dient de asielketen zich altijd voor te bereiden op afwijkende ontwikkelingen.

De MPP wordt continue doorontwikkeld. In een eerdere brief heb ik ten aanzien van de MPP een aantal toezeggingen gedaan.¹ Bij de vorige brief omtrent de actuele situatie van de asielketen van 4 november heb ik het inmiddels opgestelde MPP protocol gedeeld. In het MPP-protocol zijn de procesmatige kant van de MPP en bijhorende afspraken vastgelegd.

Ten aanzien van de openbaarstelling van de MPP wordt met deze brief structureel een visualisatie van de belangrijkste uitkomsten van de MPP als bijlage meegestuurd. Deze visualisatie bevat de belangrijkste uitkomsten onder de genoemde inzichten, aannames, risico's en onzekerheden van de desbetreffende MPP. Ten behoeve van de externe evaluatie is met de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) afspraken gemaakt rond een externe betrokkenheid voor de komende periode.

Instroomontwikkeling

Op basis van de in maart vastgestelde MPP (MPP 2023-I) wordt een totale asielinstream voor het gehele jaar 2023 verwacht in een bandbreedte tussen circa 49.000 in het minimum scenario en 77.000 in het maximum scenario (exclusief ontheemden uit Oekraïne). Verwachting is dat de instroom tussen het medio (67.000) en het maximum scenario uitkomt. Dit heeft te maken met de inschatting van de kans welk scenario zich zal voordoen, daarbij rekening houdend met de vele onzekerheden die op dit moment spelen.

Deze totale asielinstream voor 2023 ligt hoger dan in de prognose van september 2022 voor het jaar 2023 werd verwacht. De instroom van derdelanders uit Oekraïne met een tijdelijke verblijfsvergunning voor dat land, is betrokken bij de prognose, omdat zij per 4 september niet meer onder de richtlijn tijdelijke bescherming vallen.

Voor 2024 is de actuele prognose dat – bij ongewijzigd beleid - de stijging van de asielinstream verder doorzet naar een verwachte totale asielinstream van bijna 63.000 in het medio scenario. De reden dat de verwachting over 2024 in het medio scenario lager ligt dan 2023 is dat dit jaar de derdelanders uit Oekraïne in de asielprocedure worden meegenomen en dat het aantal nareizigers hoger uitkomt door het wegvallen van de nareismaatregel. De eerste asielaanvragen (79 procent) en de nareis (17 procent) hebben het grootste aandeel in de totale instroom. De overige instroom bestaat uit herhaalde asielaanvragen en hervestiging. Ook voor de opvolgende jaren (2025 e.v.) is op dit moment de verwachting dat de totale asielinstream structureel hoger blijft (gemiddeld bijna 69.000 in het medio scenario) dan in voorgaande jaren. Deze cijfers kennen echter een hogere mate van onzekerheid doordat deze prognose verder in de tijd ligt en er nog veel factoren van invloed op de realisatie kunnen zijn.

Doorstroom: Immigratie- en Naturalisatiedienst

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 19 637, nr. 2763.

Bij de MPP-prognose in september 2022 verwachtte de IND in bijna 25.000 asielzaken in 2023 een beslissing te nemen.² Met de aangepaste prognose van februari 2023 is deze productieverwachting licht gestegen. De instroomcijfers zijn in 2023 hoger dan eerder verwacht en liggen hoger dan de productiecijfers. Hierdoor lopen de voorraden bij de IND, ondanks de hogere productie, verder op. De werkvoorraad van asielzaken van de IND gaat van circa 30.000 zaken begin 2023 naar circa 56.000 zaken begin 2024. De aanvullende maatregelen bij de IND zoals beschreven in de brief zijn hierbij niet meegenomen.

Opvang

Het kabinet stelt de prognose op in samenwerking met de ketenpartners en raamt zo welke bezetting het COA verwachten kan, ofwel het aantal mensen met recht op opvang. Op basis van deze bezettingsraming neemt het COA een capaciteitsbesluit, waarmee geraamd wordt hoeveel opvangplekken benodigd zijn. De benodigde capaciteit wordt afgestemd op de verwachte bezetting en de (on)mogelijkheid om elk bed, op elk moment te bezetten. Dit is niet altijd het geval, denk aan het niet beschikbaar zijn van opvangplekken door verbouwingen en renovaties en het niet kunnen benutten van bedden in gedeelde kamers doordat niet iedereen in een gedeelde kamer kan worden ondergebracht.

In oktober 2022 is op basis van toen geldende prognoses vastgesteld dat eind 2023 in totaal 75.500 opvangplekken nodig zijn om alle asielzoekers met recht op opvang een opvangplek te bieden. Op 2 april 2023 verblijven ongeveer 53.000 mensen met recht op opvang in opvanglocaties van het COA en in crisishulpopvanglocaties die door gemeenten en veiligheidsregio's worden gecoördineerd. Ongeveer 1.600 mensen verblijven op 2 april 2023 in andersoortige voorzieningen, zoals bij particulieren via de logeeregeling 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, zijn 75.500 plekken niet voldoende om in 2023 te voorzien in opvang van alle asielzoekers met een daartoe strekkend recht. COA heeft, op basis van de nieuwe MPP, een nieuw capaciteitsbesluit genomen. Voor 1 januari 2024 is de capaciteitsbehoefte vastgesteld op 77.100 opvangplekken. Gezien de ontwikkelingen op instroom is het de verwachting dat de capaciteitsbehoefte voor 1 januari 2025 substantieel zal stijgen. De verdeling van de capaciteitsbehoefte over de provincies vindt plaats conform de verdeelsleutel die is afgesproken aan de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT). Dit zal worden uitgevoerd in lijn met de huidige systematiek en tot het moment van de inwerkingtreding van de Spreidingswet.

Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De verhoogde instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) houdt aan. Ook voor de komende jaren zal dit naar verwachting aanhouden. Door het tekort aan opvangcapaciteit bij zowel het COA als Nidos voor amv stagneert tevens de doorstroom en uitstroom van amv. Verzoeken om meer opvangplekken die naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken van 26 augustus 2022 zijn gedaan bij de PRT's, hebben helaas tot op heden niet het gewenste resultaat gehad. Het is dan ook van essentieel belang dat er zo spoedig mogelijk meer opvangplekken bij komen. Het tekort betekent op dit moment al dat er 165 amv met een vergunning een plek bezet houden in de COA-opvang, wachtend op uitstroom, en dat dit aantal maandelijks toeneemt. Amv-vergunninghouders vallen voorts onder de taakstellingsopgave die gemeente krijgen.

Uitstroom en vertrek

Uitstroom

Een snelle uitstroom van vergunninghouders naar gemeenten stelt hen in staat te beginnen met integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Daarnaast helpt het bij het verlichten van de druk op asielopvang. Om de druk op de asielopvang te verminderen is het naast het uitbreiden van de structurele opvangcapaciteit ook nodig om het aantal vergunninghouders uit de opvang te begeleiden. Het COA vangt op het moment van schrijven circa 13.000 vergunninghouders die na het verstrijken van de afgesproken termijn (i.e. 14 weken na vergunningverlening) nog in de opvang verblijven.

In de tweede helft van 2022 hebben gemeenten circa 17.130 vergunninghouders gehuisvest. Dat is bijna 1.800 personen boven de wettelijke taakstelling inclusief achterstand, maar minder dan de

² Het gaat om zaken in behandelsporen 1, 2 en 4.

doelstelling van 20.000 uit de bestuurlijke afspraken van 26 augustus 2022. Doordat er bijna 1.800 personen boven de wettelijke taakstelling zijn gehuisvest, starten gemeenten de taakstellingsperiode 2023-I met een voorsprong. Het huisvestingstempo van de laatste maanden 2022 is niet doorgezet in de eerste maanden van 2023, waardoor gemeenten ondertussen achterlopen op het realiseren van de taakstelling 2023-I. De taakstelling voor 2023-II is vastgesteld op 27.300 te huisvesten vergunninghouders. Dit is de hoogste taakstelling sinds de hoge instroom in 2015. Het vooruitzicht van een aanhoudend hoge asielinstream uit met name onveilige landen betekent dat in de komende taakstellingsperiodes het aantal te huisvesten vergunninghouders niet zal dalen naar het niveau van de periode 2018-2021.

Vertrek

De Dienst Terugkeer en Vertrek is klaar voor de verwachte instroom. In 2022 stroomden circa 12.620 zaken in bij de DT&V. Dit relatief lage aantal bracht met zich mee dat de DT&V in de gelegenheid was ketenpartners op diverse manieren bij te staan en actief bij te dragen aan actuele maatschappelijke opgaven. In de laatste categorie kan gedacht worden aan de bijstand aan Oekraïners met een terugkeerwens en de uitvoering van het remigratiebeleid voor derdelanders uit Oekraïne. De meest recente MPP-raming voorziet voor 2023 in een instroomniveau van bijna 16.000 zaken. De daadwerkelijke instroom bij de DT&V in de eerste negen weken van 2023 komt 11 procent boven deze raming uit. Dit hangt samen met een intensievere afhandeling van Dublinzaken door de IND en zal in de tweede helft van 2023 naar verwachting stabiliseren.

Wat betreft vertrekcijfers valt op dat, ondanks de lagere instroom, in 2022 sprake is van een lichte toename. Vooral in de tweede helft van 2022 is sprake van toenemend aantoonbaar vertrek (zowel zelfstandig als gedwongen) en een afname van niet-aantoonbaar vertrek. Een van de oorzaken is dat er sinds de tweede helft van 2022 geen Dublinlanden meer zijn die een vaccinatiebewijs en/of een negatieve uitslag van een COVID-test als inreisvoorwaarde stellen. Waar voorheen het weigeren van een COVID-test vertrek kon voorkomen, heeft onze actieve inzet ertoe geleid dat veel landen deze voorwaarde hebben laten vallen. Deze positieve ontwikkeling geldt vooral voor vertrek binnen de EU. Hoewel ook het aantal landen buiten de EU dat met COVID-inreisvereisten werkt minder wordt, blijft nog een aanzienlijk aantal landen van herkomst wel werken met dergelijke inreisvereisten. Ter illustratie: in 2022 werden nog circa 590 geboekte vluchten geannuleerd vanwege een weigering mee te werken aan een coronatest. Het wetsvoorstel waarmee de afname van een COVID-test afgedwongen kan worden, is inmiddels in consultatie gebracht.

Rechtspraak

Raad voor de Rechtspraak

De rechtbanken zijn voor de instroom (grotendeels) afhankelijk van de uitstroom bij de IND (hier bedoeld in de zin van het aantal afgehandelde asielaanvragen door 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. Vanaf oktober 2022 tot en met januari 2023 is de hoge instroom van het aantal beroepen niet tijdig beslissen (BNTB) relatief stabiel gebleven op een hoog niveau. In het gehele jaar 2022 ging het om ruim een kwart van de totale instroom vreemdelingenzaken en is de instroom BNTB's ruim vier keer hoger dan de jaarprognose zoals opgenomen in de eerste MPP over 2022. Per saldo was in 2022 de totale instroom beroepen iets lager dan de totale prognose uit de MPP waarvan een groot deel van de beroepen dus bestond uit niet voorspelde BNTB's. In januari 2023 is instroom BNTB ongeveer een vijfde van de totale instroom vreemdelingenzaken bij de rechtbanken. Een groot deel van de huidige capaciteit wordt nog steeds 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 afdeling bestuursrechtspreek van de Raad van State. 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 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 door de (eerdere) wijze van afdoening bij de IND. Het jaar 2022 laat zien dat het aanbod aan hoger beroepen fors lager is (ca. 35 procent) dan de destijds vastgestelde MPP-prognose in november 2021, welke prognose voor de Raad het referentiekader is, vanwege de geldende vaststellingsmethodiek omtrent de financiering in 2022. Daarbij wordt opgemerkt dat het aanbod en de productie hoger beroep in 2022, nagenoeg in evenwicht zijn.

In de huidige (nieuwe) MPP-ramingen zijn de prognoses voor de verwachte aantallen instroom en uitstroom, ten opzichte van de hierboven genoemde ramingen in november 2021, naar beneden bijgesteld. Belangrijk aandachtspunt voor wat betreft het aanbod is hierbij het optreden van een verdringingseffect ten gevolge van de eventuele afdoening van grote aantallen BNTB-zaken bij de Raad voor de Rechtspraak.