

Vergaderjaar 2024–2025

19 637

Vreemdelingenbeleid

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 3320

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2024

1. Inleiding

De asielinstroom in Nederland is hoger dan de Migratieketen aan kan. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kampt met voorraden bij de behandeling van asiel- en nareisaanvragen en er is onvoldoende sprake van uitstroom van statushouders naar gemeenten. De asielopvang zit door onvoldoende uitstroom en door gebrek aan nieuwe structurele locaties overvol. De uitdaging voor én de druk op de organisaties binnen de Migratieketen als geheel is daarmee onverminderd groot. Een toename van personen in Nederland door migratie leidt tot een grotere vraag naar voorzieningen zoals wonen, zorg en onderwijs. Deze situatie is zorgelijk. Ondanks dat er een lagere instroom op asiel wordt verwacht dan eerder voorzien, ondersteunen de cijfers uit de Meerjaren Productie Prognose (MPP 2024-II) dit beeld.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom in de Migratieketen op basis van de meest recente Meerjaren Productie Prognose (MPP 2024-II). Ik schets de opgave waar dit kabinet en de organisaties in en rond de Migratieketen voor staan, de problematiek en te nemen maatregelen. Dat doe ik door de ontwikkelingen en voortgang over de volle breedte van het asieldomain te beschrijven, na weergave van de belangrijkste ontwikkelingen (2), via de kopjes Grip op migratie (3), Instroom (3.1), Reguleren doorstroom (3.2), Opvang (3.3), Uitstroom (3.4) en inzet op vertrek (3.5). Tenslotte zal ik onder (4) opvolging geven aan de toezegging die ik deed bij de begrotingsbehandeling van 7 november jl, mede naar aanleiding van een interruptie van het lid Bontenbal (CDA), om in deze brief uw Kamer mee te nemen in het verwachte effect van de asielmaatregelen van dit kabinet.

2. Belangrijkste ontwikkelingen

De Meerjaren Productie Prognose (hierna MPP) helpt inzichtelijk te maken welke ontwikkelingen binnen het migratiedomein te verwachten zijn.

Systematiek

De MPP is een periodiek overzicht van prognoses voor een groot aantal organisaties in de Migratieketen¹, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Rechtspraak. Door middel van objectieve analyse worden verschillende scenario's geschetst voor de toekomst voor de verwachte instroom, doorstroom en uitstroom van verschillende onderdelen van de migratieketen. Omdat de toekomst onzeker is, wordt er gewerkt met een bandbreedte op basis van een minimum-, medio- en maximumscenario. De cijfers die in deze brief worden genoemd, hebben betrekking op het medio scenario van de prognose, tenzij anders aangegeven.

Inherent aan prognoses is een zekere mate van onzekerheid. De uitkomsten van de MPP bieden geen garantie voor de daadwerkelijke ontwikkelingen die zich voor gaan doen. De cijfers die aan de basis liggen van de MPP 2024-II zijn bijgewerkt tot en met de maand juni van 2024. In de MPP 2024-II zijn geen maatregelen of beleidswijzigingen meegenomen die nog niet kwantificeerbaar zijn. Omdat de te verwachten effecten van het regeerprogramma en het Europese migratiepact nog worden uitgewerkt, zijn deze effecten géén onderdeel van deze MPP. Zodra het mogelijk is om effecten van maatregelen te kwantificeren zullen deze onderdeel worden van een volgende MPP. De eerstvolgende MPP zal in het najaar van 2025 gepubliceerd worden. In januari 2025 volgt terugkoppeling van de monitoring van de realisatiecijfers over de afgelopen maanden met de dan voorhanden zijnde inzichten.

Asielinstroom

De verwachte totale asielinstroom voor 2024 is, ten opzichte van de vorige MPP, neerwaarts bijgesteld. De raming voor de totale asielinstroom in 2024 was in de vorige MPP berekend op: 49.800 (minimum), 69.800 (medio) en 78.500 (maximum). Het prognose model laat voor 2024 nu een totaal aantal zien van 37.600 (minimum), 57.600 (medio) en 66.700 (maximum). Dit betreft eerste asielaanvragen, nareizigers, hervestigers en herhaalde asielaanvragen.

Ondanks dat de instroom in 2025 nu lager wordt ingeschat dan in de vorige MPP, zal naar verwachting de instroom wel hoger uitvallen dan in 2024. In de vorige MPP voor 2025 was het minimum scenario een totale asielinstroom van 49.400, in het medio scenario 76.400 en in het maximum scenario 83.400. In de huidige MPP voor 2025 is het minimum scenario een totale asielinstroom van 45.000, in het medio scenario 66.000 en in het maximum scenario 74.800.

AMV

Met een totale instroom die minder hard stijgt dan eerder werd aangenomen, stijgt het aantal aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) ook minder hard. Desalniettemin is het de verwachting dat het aantal asielaanvragen van amv hoger zal zijn dan vorige jaren. Hierdoor zal de druk op de IND, de opvangbehoefte voor amv bij het COA en Nidos, de druk op de opvang van amv met

¹ IND, COA, DT&V, Politie

verblijfstatus bij Nidos en de druk op onderwijsvoorzieningen en zorgvoorzieningen de komende jaren aanhouden.

Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

De capaciteitsraming in het kader van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de Spreidingswet) is vastgesteld op 96.000 opvangplekken. De commissarissen van de Koning (CvdK) hebben – in hun rol als rijksorgaan – 31 oktober jl. hun provinciale verslag met de Minister van A&M gedeeld. Per provincie zal de Minister uiterlijk 31 december 2024 een verdeelbesluit nemen waarin de benodigde opvangplaatsen per provincie voor asielzoekers over de in het besluit aangewezen gemeenten worden verdeeld. Vanaf het nemen van de verdeelbesluiten hebben gemeenten een wettelijke taak, en dienen zij uiterlijk 1 juli 2025 het, aan hen toegewezen, aantal opvangplekken beschikbaar te hebben gesteld. Over de exploitatie van de opvanglocatie maken zij afspraken met het COA of kunnen ervoor kiezen dit onder eigen verantwoordelijkheid te doen. Het COA bepaalt in alle gevallen welke asielzoeker waar wordt geplaatst. Zoals bekend wil het Kabinet de Spreidingswet intrekken. Per brief op 14 november jl. is uw Kamer geïnformeerd over de planning van de wetgeving uit hoofdstuk 2 van het regeerprogramma. Tot moment van intrekking zal de wet – conform reactie op de motie van uw Kamer (Kamerstuk 19 637, nr. 3305) worden uitgevoerd.

COA capaciteitsbehoefte

De komende periode staan gemeenten voor een grote uitdaging om naast de opvang van Oekraïners en crisisnoodopvang ook voldoende woningen te vinden voor statushouders. Dit zorgt de komende jaren voor uitdagingen in het vinden van voldoende huisvesting door gemeenten, mede vanwege de krapte op de woningmarkt. De verwachting omtrent de uitstroom van statushouders is bijgesteld naar beneden en is lager dan in de voorgaande MPP. Naar verwachting neemt het aantal statushouders dat wacht op huisvesting toe, meer dan in eerdere MPP's de verwachting was. Door een hogere instroom (onder andere vanwege de instroom van nareizigers) en een achterblijvende uitstroom naar gemeenten zal het aantal statushouders in de opvang toenemen. Naar verwachting is op 1 jan 2026 circa 1 op de 2 COA-bewoners statushouder. De taakstelling voor de huisvesting van statushouders bedraagt 18.750 voor de eerste helft en 17.000 voor de tweede helft van 2024.

Het COA gaat uit van een hierop gebaseerde capaciteitsbehoefte van in totaal 115.000 opvangplekken op 1 januari 2026. Hiervan zijn naar verwachting 7.100 amv opvangplekken nodig op 1 januari 2026. De uit de spreidingswet voortkomende capaciteitsraming van in totaal 96.000 opvangplekken is daarmee niet toereikend voor de verwachte totale COA bezetting op 1 januari 2026. Ik ga met het COA en de medeoverheden in gesprek hoe met deze ontwikkeling om te gaan.

Oekraïense ontheemden capaciteitsbehoefte

In de verzamelbrief opvang Oekraïne van 11 november 2024² is uw kamer geïnformeerd over de prognose opgesteld voor de netto instroom van Oekraïense Ontheemden voor 2024 en verder, en de opvangopgave. Uit de prognose volgt een bandbreedte met daarin een minimum, medio en maximum scenario voor de netto instroom per week. Voor de doorvertaling naar het benodigd aantal gemeentelijke opvangplekken is de

² Kamerstukken II, Vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3312

mediaan van de bandbreedte aangehouden. De mediaan van deze prognose gaat uit van een gemiddeld netto instroom van ca. 350 Oekraïense ontheemden per week. Op basis van deze instroomprognose is de verwachting dat per 1 juli 2025 ca. 135.340 ontheemden uit Oekraïne in Nederland verblijven, dit inclusief derdelanders die onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) vallen.

Gelet op het te verwachten aantal Oekraïense ontheemden in juli 2025, is het benodigde aantal gemeentelijke opvangplekken voor 1 juli 2025 bijgesteld tot 109.000. Dit betreft een inspanningsverplichting. Hierbij is ook meegenomen dat we zien dat er sinds het begin van dit jaar meer ontheemden onderdak vinden via een eigen netwerk of via particuliere initiatieven. Zoals gebruikelijk zal het kabinet uw Kamer via de Voorjaarsnota informeren over de wijze waarop zij de nieuwste ramingen voor asiel en ontheemden verwerkt in de Rijksbegroting.

3. Grip op de Migratieketen

De actuele situatie in de migratieketen en de verwachting voor de toekomst, zoals hiervoor beschreven, maken eens te meer duidelijk dat extra maatregelen noodzakelijk zijn in de aanloop naar 2026. Hier is de inzet van het kabinet, zoals blijkt uit het regeerprogramma, op gericht. Hieronder licht ik de aangekondigde instrumenten specifiek toe: (1) het beheersen van de instroom, (2) het reguleren van de doorstroom, (3) het verlichten van de asielopvang, (4) uitstroom naar gemeenten en (5) inzet op vertrek.

3.1. Instroom

Het kabinet wil dat Nederland tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de Europese Unie behoort. Om de instroom te verlagen, is het kabinet voornemens maatregelen te nemen die de asielinstroom beperken, binnen de Europese regelgeving en internationale verdragen. Het beperken van de asielinstroom zal naar verwachting de enorme druk op de opvang op termijn helpen verlichten.

Inzet in Europa

Het kabinet zet zich ook in Europa in om de asielinstroom naar Nederland fors te beperken. Zo heeft het kabinet reeds in Brussel kenbaar gemaakt bij verdragswijziging te zullen pleiten voor een opt-out. Hiermee is een duidelijk signaal afgegeven. Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van een opt-out een proces van de lange adem is. In de tussentijd wordt ingezet op Europese maatregelen die de instroom op kortere termijn kunnen beperken. Een onderdeel hiervan is de implementatie van het Asiel- en Migratiepact, zowel door Nederland als door andere lidstaten. Een robuuste asielgrensprocedure en screening aan de Europese buitengrenzen kan immers doormigratie naar Nederland tegengaan. De handhaving van de Dublin-verordening is hierbij tevens essentieel. Verder zal het kabinet zich hardmaken voor het versnellen van terugkeer in de EU, door te pleiten voor een herziening van de Terugkeerrichtlijn. Ook het aangaan en verstevigen van brede partnerschappen om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer en opvang in regio te bevorderen, inclusief *out-of-the-box* vormen van partnerschappen, met landen buiten Europa blijft hoog op agenda staan. Het kabinet zal daarbij actief optrekken met gelijkgezinde lidstaten, en zich doorlopend inzetten op alle niveaus.

Inzet op instroombeperkende maatregelen Regeerprogramma

Naast deze Europese inzet wordt ook met een stevig pakket aan nationale maatregelen ingezet op beperking van de asielinstroom. Daartoe is in het regeerprogramma een groot aantal tijdelijke en structurele maatregelen opgenomen, gericht op versterkt grensoezicht, een efficiëntie asielprocedure, sobere opvang, gerichte inzet op terugkeer en een harde aanpak van overlast. Uitgangspunt is steeds dat Nederland niet onnodig aantrekkelijker is dan andere EU-landen.

Beperken nareis

Het kabinet zet in op het beperken van de mogelijkheid tot nareis. Op dit moment bestaat de mogelijkheid voor iedereen die in Nederland een status heeft verkregen om onder minder strenge voorwaarden dan straks een ruimere groep familieleden na te laten reizen. Het kabinet is voor nemens een tweestatusstelsel in te voeren, met strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging voor subsidiair beschermden en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin. Voor subsidiair beschermden wordt gezinshereniging alleen mogelijk wanneer de referent minimaal twee jaar een verblijfstatus, over woonruimte beschikt en een stabiel en toereikend inkomen heeft. Dit betekent een beperking van het aantal mensen dat zich kan beroepen op nareis.

3.2. Reguleren doorstroom

Inwilligingspercentage/landenbeleid

Per brief van 5 maart jl.³ is uw Kamer geïnformeerd over verschillende maatregelen om de verschillen in de uitvoeringspraktijk van de beoordeling van asielaanvragen tussen Nederland en andere lidstaten te verkleinen en meer aan te sluiten bij de EU-regelgeving. Dit betrof onder meer het herzien van het groepenbeleid, met als doel het zwaarder laten wegen van de individuele beoordeling ten aanzien van vreemdelingen die tot deze groepen behoren. Daarnaast is het toetsingskader ten aanzien van de bewijslastverdeling, waaronder de geloofwaardigheidsbeoordeling, in lijn gebracht met het internationaal en Europees recht. Voornoemde maatregelen zijn per 1 juli jl. geïmplementeerd en alle IND medewerkers zijn voorafgaand opgeleid om de nieuwe geloofwaardigheidsbeoordeling en het groepenbeleid op correcte wijze toe te passen.

Daar waar in 2022 uw Kamer nog kon worden gemeld dat het inwilligingspercentage bij eerste asielaanvragen in Nederland exclusief Dublinafdoeningen rond de 85 procent lag, is dat gedaald naar 65% in het derde kwartaal van dit jaar. Ik acht het daarbij van belang te benadrukken dat het niet mogelijk is om op sluitende wijze te concluderen in welke mate dit is toe te schrijven aan de implementatie van deze maatregelen. Er zijn daarvoor te veel onzekere factoren die van invloed zijn op de uitkomst van asielaanvragen. Zo speelt onder andere het landenbeleid en de omvang en samenstelling van de instroom een grote rol bij de inwilligingspercentages. In het commissiedebat Asiel en Migratie d.d. 12 september jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 1420) heb ik toegezegd om uw Kamer per brief te informeren over de wijze waarop het landenbeleid in Nederland tot stand komt maar ook de wijze waarop andere EU lidstaten dit doen. In die brief zal ik uitvoeriger ingaan op het landenbeleid.

³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3211.

Bij asiel- en nareisaanvragen kampt de IND al jaren met oplopende voorraden. Onbeperkt in omvang groeien om voorraden terug te dringen en binnen de beslistermijnen te beslissen is onhoudbaar en biedt geen soelaas. Een eenvoudige manier om op korte termijn deze problemen op te lossen is er niet. De IND heeft de ambitie om de komende jaren in te lopen op de voorraad en zet zich daar – samen met mijn ministerie – hard voor in. U wordt hier voor het einde van het jaar nader over geïnformeerd. Ook ben ik bezig met de uitwerking van het advies toekomstbestendige bekostigingssystematiek.

Een deel van de productie in 2024 op spoor 4 is gerealiseerd via het project bespoediging afdoening asiel (BAA). In de periode van mei 2023 tot augustus 2024 heeft de IND 13.000 kansrijke zaken extra via dit project afgedaan. De BAA is inmiddels afgerond. Uit de evaluatie van de BAA is gebleken dat er op deze doelgroep een aantal *good practices* zijn toe te passen. Deze *good practices*, maar ook andere inzichten die gedurende de BAA zijn opgedaan kunnen betrokken worden bij het inrichten van een nieuwe asielprocedure onder het migratiepact. Te denken valt bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om gehoren te combineren, op locatie te horen en de procedures meer flexibel toe te passen en meer inzet op doelgroepenbenadering om zo efficiënt mogelijk te werken. Een aantal *good practices* wordt ook nu al verder ingezet. Zo wordt in een pilot gewerkt aan een afsprakenplanner, waarmee vreemdelingen zelf een afspraak bij de IND kunnen inplannen. Ook is het aantal administratieve handelingen teruggebracht waardoor de medewerkers zich meer op hun kerntaak van horen en beslissen kunnen richten. Daarnaast worden daar waar mogelijk nog steeds combigehoren toegepast⁴.

Nét zo belangrijk is de prioriteit die IND geeft aan zaken in spoor 1, 2, kansarme aanvragen in spoor 4 (met name Algerijnen en Moldaviërs) en overlastgevers. De inzet van de IND blijft om bij instroom van nieuwe zaken deze zo snel als mogelijk in te plannen en af te handelen. Daarnaast zet de IND extra in op het afhandelen van herhaalde aanvragen, waarbij gemiddeld wekelijks meer opvolgende aanvragen afgehandeld dan dat er per week worden ingediend zodat de voorraad is afgenomen en de gemiddelde doorlooptijd van opvolgende aanvragen inmiddels 41 weken is, ten opzichte van 50 weken in 2023⁵.

De IND heeft ook blijvende aandacht voor de aanpak van de *no-shows* en er zijn verschillende maatregelen getroffen. Zo heeft de IND in samenwerking met het COA erop ingezet om de planning en verhuisbewegingen beter op elkaar af te stemmen. Ook wordt er – daar waar mogelijk – gebruik gemaakt van *hosts* om de vreemdelingen te wijzen op hun afspraak bij de IND. Daarbij is ook ingezet op een betere informatievoorziening waardoor vreemdelingen ook zelf meer regie kunnen pakken. Om de capaciteit van de IND alsnog optimaal te benutten wordt er tevens gebruik gemaakt van een reserveplanning. Daarnaast kijkt de IND ook naar handelingsperspectieven indien iemand zonder verschoonbare reden niet is verschenen op zijn gehoor⁶.

⁴ Toezegging 124134 *De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zegt de Kamer toe om voor de zomer een brief over een evaluatie van het project BAA (bespoediging asielaanvragen) van de IND te sturen*

⁵ Toezegging 123481: *SJenV zegt toe de Kamer aan het einde van het jaar te informeren over welk effect de maatregelen hebben gehad op de doorlooptijd en het concreet en daadwerkelijk versnellen van opvolgende asielaanvragen*

⁶ Motie 124051: *Motie ingediend over maatregelen treffen om het no-showpercentage bij IND-gehoren terug te dringen (Kamerstuk 36 349, nr. 16)*

Uw Kamer is eerder geïnformeerd dat de beslistermijn in asielzaken drie maal categoriaal van 6 naar 15 maanden is verlengd middels WBV 2022/22⁷, WBV 2023/3⁸ en WBV 2023/26⁹. Door de blijvende druk bij de IND is het van belang dat aanvragers weten waar ze aan toe zijn. Deze categoriale verlenging is inmiddels onderwerp van twee sets prejudiciële vragen bij het Europese Hof van Justitie (HvJEU). Wanneer het HvJEU de categoriale verlengingen onverbindend verklaart, betekent dit dat de beslistermijn weer 6 maanden is, wat de dwangsomprognoses flink zal doen wijzigen. Bij een maximum scenarioberekening met peildatum 1 september 2024 waarbij alle eerdere beslistermijnverlengingen van 6 naar 15 maanden met terugwerkende kracht voor de lopende zaken ongedaan worden gemaakt (dus 15 maanden beslistermijn heeft nooit bestaan), zal de verwachte potentiële dwangsomschuld voor de jaren 2024 t/m 2027 in totaal gezamenlijk (dus niet per jaar) stijgen met circa € 73,- mln. Wanneer alleen de eerste beslistermijnverlenging in stand zou worden gelaten, zou de potentiële dwangsomschuld voor de jaren 2024 t/m 2027 in totaal (dus niet per jaar) stijgen met circa € 62,- mln. Voor de jaren 2028 en verder heeft het geen gevolgen, omdat de beslistermijn in alle zaken dan weer 6 maanden bedraagt. De IND zal per kwartaal voor spoor 4 en spoor 1 de doorlooptijden online publiceren.¹⁰ Het kabinet is voornemens om de rechtelijke dwangsommen in verband met de vreemdelingenrechtelijke procedures af te schaffen. Hiervoor zal het kabinet een wetsvoorstel uitwerken met inachtneming van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Identificatie en registratie (I&R)

Het afgelopen jaar is flink geïnvesteerd om het proces van Identificatie en Registratie (I&R) van asielzoekers te vereenvoudigen, te optimaliseren en anders te beleggen in de asielketen. Het doel is om te komen tot een robuust, flexibel en schaalbaar proces, waarin snel duidelijkheid is over identiteit en eventuele veiligheidsrisico's van de aanvrager voordat de asielaanvraag daadwerkelijk geregistreerd wordt. De afgelopen periode zijn in een derde I&R-straat (naast de bestaande straten van de politie in Budel en Ter Apel) verbeteringen te zien op het ontdebellen van processtappen tussen het I&R-proces en het aanmeldproces van de IND alsmede de inzet van daartoe speciaal opgeleid burgerpersoneel om zodoende de politieorganisatie te ontlasten. In het Hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat de administratieve taken die de politie in de asielketen doet, worden overgeheveld naar een andere, ter zake kundige organisatie. Concreet betekent dit dat de I&R-taak ten behoeve van asiel wordt verzelfstandigd en op termijn, rond de invoering van het Migratiepact, overgaat naar de IND. Hierdoor wordt de inzet van de politie vanaf 1-1-2025 teruggebracht tot haar kerntaken die zich op de koppelvlakken van dit proces afspelen, zoals de opvolging van strafrechtelijke signalen. Tot aan de invoering van het Migratiepact, zal bij de verzelfstandiging van taken ingezet worden op het implementeren van het herontworpen proces waarin verschillende optimalisaties worden doorgevoerd met als doel een goede aansluiting op het asielproces van de IND in juni 2026.

⁷ Verlenging beslistermijn van 6 naar 15 maanden van asielaanvragen ingediend tot 1 januari 2023.

⁸ Verlenging beslistermijn van 6 naar 15 maanden van asielaanvragen ingediend van 1 januari 2023 tot 1 januari 2024.

⁹ Verlenging beslistermijn van 6 naar 15 maanden van asielaanvragen ingediend van 1 januari 2024 tot 1 januari 2025

¹⁰ Toezegging 124654: om per kwartaal inzicht te geven over de doorlooptijden bij de IND

3.3. Opvang

De asielopvang staat al lange tijd onder grote druk. Onvoldoende uitstroom van statushouders uit de opvang naar huisvesting is één van de oorzaken. De eerste helft van 2024 werd afgesloten met een achterstand van circa 10.900 te huisvesten statushouders. Naar verwachting loopt deze achterstand aan het eind van 2024 verder op. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders door veel gemeenten niet wordt gehaald, waardoor te weinig statushouders uitstromen uit de asielopvang. Het is de verwachting dat aan het eind van dit jaar ruim 37% van de populatie in de asielopvang bestaat uit mensen die reeds een status hebben, waarvan een deel al had moeten uitstromen naar huisvesting in gemeenten. Ook zijn de afgelopen jaren onvoldoende nieuwe opvangplekken gerealiseerd die nodig zijn om iedereen met recht op opvang een kwalitatief afdoende opvangplek en dito begeleiding te bieden.

Duurzame opvanglocaties

De Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen¹¹ (hierna: uitvoeringsagenda), die eerder dit jaar met de Tweede Kamer is gedeeld, schetst het toekomstbeeld van het asielopvanglandschap waar we naartoe willen werken. Het realiseren van grote locaties blijft nodig om de (acute) opvangbehoefte in te kunnen vullen. Grote locaties passen in principe binnen de kaders van de uitvoeringsagenda en zijn aanvullend op de ruimte die het COA en gemeenten hebben om kleinschalige locaties te realiseren.

De uitvoeringsagenda wordt uitgewerkt en geïmplementeerd in lijn met de Pact-verordeningen en richtlijn, waaronder de herziene Opvangrichtlijn.

Het realiseren van voldoende reguliere opvangplekken is randvoorwaardelijk voor een succesvolle implementatie van de Uitvoeringsagenda. De opvangcapaciteit dient voldoende stabiel en flexibel te zijn om binnen aanvaardbare bandbreedtes, snel te kunnen meebewegen met de actuele vraag naar opvangplekken. De inzet van kostbare noodopvang, cruiseschepen, hotels en tijdelijke gemeentelijke opvang wordt zoveel mogelijk voorkomen. Bestaande noodopvanglocaties zullen op termijn vervangen worden door structurele opvangplekken, waaronder ook grootschalige sobere opvanglocaties. Met het COA zijn afspraken gemaakt over het toegroeien naar en het aanhouden van een vaste voorraad van 41.000 plekken die betaalbaarder zijn en waarmee samen met gemeenten langjarig beleid gevoerd kan worden op en rondom een locatie, ter verhoging van lokaal draagvlak. Indien deze 41.000 plekken niet volledig nodig zijn voor asielopvang, kunnen deze worden gebruikt voor andere doelgroepen zoals spoedzoekers. Met de vanaf 2027 beschikbare middelen in de begroting is het nog niet mogelijk om deze stabiele capaciteit van 41.000 opvangplekken aan te blijven houden. Daarmee is de structurele financiering van de vaste voorraad niet geborgd in de Rijksbegroting.

Opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De druk op de opvangcapaciteit voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) blijft reden tot grote zorg. De problematiek valt binnen de bredere context van een tekort aan asielopvang plekken en de beperkte door- en uitstroom. Het COA zet stevig in op de realisatie van voldoende opvangplekken voor deze kwetsbare doelgroep, maar ondanks

¹¹ Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, 3 april 2024.

deze inzet blijft het tekort aan amv-plekken fors. Het COA beschikt begin oktober over 4.130 opvangplekken voor amv, terwijl er in 2025 fors meer nodig zijn.

Proces beschikbaarheidsaanpak (PBA)

Op 1 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (onder meer) aangegeven dat de gehanteerde grondslag om een vreemdeling in de procesbeschikbaarheidslocatie (PBL) te plaatsen onvoldoende is om de gehanteerde mate van vrijheidsbeperking te rechtvaardigen. Hierna is veel voorbereidend werk verricht om de heropening in Ter Apel te realiseren op een meer solide juridische basis. Er is samen met de ketenpartners een escalatiemodel uitgewerkt en de doelgroep van de PBA is vastgesteld. Voor de heropening in Ter Apel is één van de randvoorwaarden dat Ter Apel een maand onder de 2.000 bewoners blijft. Daarnaast is het de bedoeling dat ook in Budel op termijn een PBA zal worden geopend. Hiervoor lopen de gesprekken met de gemeente Cranendonck. Momenteel wordt met de verschillende ketenpartners bezien wanneer en op welke manier ook daar gestart kan worden met het hernieuwde concept. Het is de bedoeling dat daar gefaseerd opgeschaald wordt naar circa 40/60 plekken. De inzet is om ook hierna meer van dit soort locaties te realiseren.

3.4. Uitstroom

Taakstelling gemeenten

Uitstroom van statushouders naar gemeenten zorgt ervoor dat de statushouder een goede start kan maken in de Nederlandse samenleving door integratie en participatie daarnaast levert huisvesting van statushouders in gemeenten direct ruimte in de asielopvang op. Op 25 oktober jl. heeft het kabinet een pakket aan maatregelen gepresenteerd om het asielstelsel ingrijpend te hervormen en de instroom van asielzoekers te beperken. Onderdeel van dit pakket is de maatregel dat de wettelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders wordt geschrapt. Het kabinet is voornemens om sobere voorzieningen in te willen richten voor statushouders. Het realiseren van doorstroomlocaties wordt, vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van gemeenten en rijk, sterk bevorderd. De Minister van VRO zal voor de beide wetsvoorstellen betreffende de huisvestingswet, namelijk het schrappen van de taakstelling en het schrappen van de voorrangspositie voor statushouders, voor de jaarwisseling met een eerste procesvoorstel komen.

Voor het schrappen van de taakstelling is dus een wetwijziging nodig. Tot het moment dat de Huisvestingswet hierop is aangepast, blijft het huidige stelsel van kracht. De lopende taakstelling voor de tweede helft van 2024 blijft dus gelden, en ook voor de eerste helft van 2025 heb ik de taakstelling vastgesteld. De taakstelling 2025-I is vastgesteld op 17.700 te huisvesten statushouders. Dit aantal is berekend door te kijken naar de te verwachten inwillingen in de periode 1 april 2024 t/m 31 september 2024. Voor deze opgave wordt ingezet op de doorontwikkeling van doorstroomlocaties en het beter benutten van bestaande gebouwen.

Huisvesting AMV met verblijfstatus

De statushouders die onder de taakstelling vallen betreffen voor een deel amv met een verblijfsstatus. Deze amv worden door Nidos en haar contractpartners opgevangen. De vastgestelde capaciteitsbehoefte van Nidos voor amv met verblijfsstatus bedraagt in totaal ca. 3.000 benodigde

plekken in de kleinschalige opvang binnen gemeenten voor de eerste helft van 2025. Gemeenten blijven daarbij verantwoordelijk voor passende vervolghuisvesting van de jongeren. Elke amv met verblijfstatus telt op het moment van plaatsing in de kleinschalige opvang van Nidos of haar contractpartners mee voor de taakstelling van de betreffende gemeente. Voor amv vanaf 15 jaar geldt dat zij na het ontvangen van een verblijfsstatus verhuizen van de opvang bij COA naar de kleinschalige opvang bij Nidos, of één van haar contractpartners. De jongere verblijft bij Nidos of één van haar contractpartners totdat hij 18 jaar oud is, of maximaal tot 21 jaar in het geval de jongere voor een langere periode begeleiding nodig heeft en aangeeft gebruik te willen maken van de verlengde opvang. Door een tekort aan kleinschalige opvangplekken bij Nidos en haar contractpartners kunnen amv met verblijfsstatus al geruime tijd niet tijdig doorstromen vanuit het COA naar de opvang van Nidos. Daarnaast stromen ex-amv niet in alle gevallen tijdig vanuit de kleinschalige opvang van Nidos door naar huisvesting in gemeenten. Hierdoor neemt de druk op de opvangcapaciteit van Nidos verder toe. In de tweede helft van oktober staan er circa 450 amv met een status op de wachtlijst voor plaatsing bij Nidos.

3.5 Vertrek

Het is de inzet om te komen tot een sneller vertrek naar het land van herkomst als er geen sprake is van een inwilliging. Om te zorgen dat personen die niet mogen blijven echt vertrekken, wordt de asielprocedure voor asielzoekers die een beperkte kans hebben op een status versneld en wordt de terugkeerinzet over de hele linie versterkt, met prioriteit voor overlastgevers. Daarnaast wordt de detentiecapaciteit uitgebreid met 50–100 plekken. Het niet meewerken aan terugkeer wordt strafbaar en beperkt zoveel mogelijk de mogelijkheid tot herhaalde aanvragen. De rijksbijdrage aan de Landelijke Vreemdelingenvoorziening wordt beëindigd. Er wordt in overleg met gemeenten ingezet op de aanpak van overlast en terugkeer van mensen zonder geldige verblijfstitel. Het frustreren van terugkeer door het stapelen van procedures zal met een pakket aan maatregelen, waaronder het tot een minimum beperken van de rechtsmiddelen, worden aangepakt. Via de Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring worden vreemdelingen verplicht medewerking te verlenen aan de voor terugkeer noodzakelijke presentatie bij de autoriteiten van het herkomstland.

4. Verwacht effect asielmaatregelen

Bij de behandeling van de begroting van Asiel en Migratie zegde ik, mede naar aanleiding van een interruptie van het lid Bontenbal (CDA), toe in deze oplegbrief bij de MPP uw Kamer mee te nemen in het verwachte effect van de asielmaatregelen van dit kabinet.

De begroting A&M voor 2025 bevat inzake de asielinstroom de volgende kengetallen:

Asielinstroom					
2023	2024	2025	2026	2027	2028
50.670	69.820	76.400	78.780	24.730	24.730

Meerdere leden van uw Kamer stelden bij de begrotingsbehandeling kritische vragen over de daling in die reeks met ingang van het jaar 2027.

Hoewel het niet mogelijk is een precieze voorspelling te geven van die instroomeffecten van de brede kabinetsinzet op het terrein van asiel, begrijp ik goed dat uw Kamer wil toetsen of aan hetgeen in de begroting is opgenomen een valide redenering ten grondslag ligt.

De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale migratiemaatregelen zijn ook EU-maatregelen, sociaal-economische ontwikkelingen en geopolitieke ontwikkelingen van belang. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie niet mogelijk is. Het betekent eerder dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen, maar door middel van een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, nationaal en in EU verband. Dit licht ik hieronder toe aan de hand van de instroomprognose en de begrotingssystematiek.

Een essentieel aspect van de kabinetsinzet rond asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daartoe wordt een ambitieus wetgevingspakket opgesteld, waarvan uw Kamer op 14 november jl. de planning heeft ontvangen (Kamerstuk 36 600 XX, nr. 52). Nog dit jaar gaan de asielnoodmaatregelenwet, met daarin een achttal maatregelen en het wetsvoorstel tot invoering van het tweestatusstelsel naar de Raad van State. Het asielhervormingspakket ter implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact gaat nog dit jaar in consultatie. Ook dat pact met stevige maatregelen aan de EU-buitengrenzen is essentieel om te voorkomen dat er binnen EU waterbedeffecten ontstaan als individuele lidstaten enkel eigen maatregelen treffen. Voor de planning van de andere onderdelen van het wetgevingsprogramma verwijs ik u naar genoemde brief.

Met het wetgevingspakket, aangevuld met meerdere beleidsmaatregelen, onder meer inzake het reeds ingevoerde gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid, zal Nederland gaan behoren tot de strengste lidstaten als het gaat om asieltoelating. Zo geeft Nederland een duidelijk signaal af en is Nederland niet langer aantrekkelijker dan andere lidstaten. De instroomeffecten die daar naar verwachting vanuit gaan, moeten dan ook niet worden geduid aan de hand van de losse maatregelen, maar juist als samenhangend pakket. Eerder hebben we in andere lidstaten kunnen zien hoe sterk het effect is dat daarvanuit gaat. Denemarken is een vaak genoemd voorbeeld. Maar omdat Denemarken in Europa een opt-out heeft op het terrein van asiel, zal ik hier verder het voorbeeld van Zweden nemen. In de periode 2010–2015 nam Zweden jaarlijks 14 procent op van het EU-totaal aan asielzoekers. In 2015 kwamen zelfs rond de 160 duizend asielzoekers naar Zweden. Na 2015 greep de toenmalige regering fors in een serie samenhangende maatregelen. In 2016 kwam nog maar 2 procent van het EU-totaal aan asielzoekers naar Zweden en inmiddels is dat in 2023 minder dan 9 duizend eerste asielaanvragen, 1 procent. De Zweedse regering houdt zich aan de internationale verdragen, maar benut alle mogelijke juridische ruimte om de regelgeving zo streng mogelijk te maken. Zonder de cijfers van dit Zweedse voorbeeld al te eenvoudig naar de Nederlandse situatie te willen extrapoleren, geeft dit wel duidelijk aan dat met een krachtige inzet het mogelijk is om een enorm verschil te maken als het gaat om de asielinstroom. En het geeft aan dat het mogelijk is die kanteling in relatief korte tijd te maken.

In de tweede helft van dit jaar is een relatieve daling in de asielinstroom zichtbaar. Daar waar in de begrotingsreeks nog werd uitgegaan van een totale asielinstroom van 76.400 voor het jaar 2025, is dat in bijgaande MPP

al met ruim 10 duizend naar beneden bijgesteld naar een medio scenario van 66.000. Een vergelijkbare daling geldt voor het jaar 2026. Het kabinet heeft de keuze gemaakt de aangekondigde maatregelen wel al een plek te geven in begroting. Dat effect is, vanwege het voorzichtigheidsprincipe, vanaf 2027 verwerkt in de begroting. Vanaf dat jaar is een sterke daling te zien in de instroomcijfers. Naast de effecten op instroom zijn ook andere factoren bepalend voor het geheel van de begroting. Hieronder ga ik daar verder op in.

Kijkend naar de maatregelen in het wetgevingspakket is een extra argument om de sterke daling in de instroom uiterlijk vanaf 2027 te verwachten de maatregel om te komen tot aanpassing van het nareis-beleid. Na inwerkingtreding daarvan zullen asielstatushouders met subsidiaire bescherming hun gezinsleden pas kunnen laten nareizen na een wachttermijn en het voldoen aan onder meer een middeleneis en een huisvestingseis. Voor een periode van ongeveer twee jaar vanaf inwerkingtreding van deze maatregel, zal de nareis van gezinsleden van nieuwe subsidiair beschermden daarom naar verwachting vrijwel nihil zijn. Over de afgelopen 12 maanden (oktober 2023 t/m september 2024) bestaat circa 23% van de totale asielinstroom uit Asiel Nareis. In de afgelopen jaren is ruim de helft van de nareizigers ingereisd nadat de hoofdpersoon subsidiaire bescherming heeft gekregen. Dit is dan ook de ordegrrootte van de daling in het aandeel nareizende gezinsleden van nieuwe vergunninghouders dat van deze maatregel kan worden verwacht.

Daarnaast wil ik uw Kamer nog meenemen in de ontwikkeling van het inwilligingspercentage in asielzaken. Bij brief van 4 november 2022 (Kamerstuk 19 637, nr. 3006) is uw Kamer gemeld dat het inwilligingspercentage eerste asielaanvragen in Nederland exclusief Dublinafdoeningen rond 85 procent lag (januari – juni 2022), terwijl dat EU-breed op 48 procent lag. Het inwilligingspercentage in andere EU-landen, danwel het EU-gemiddelde laat zich lastig vergelijken. Dit percentage is afhankelijk van meerdere factoren, zoals bijvoorbeeld de (grootste) instroomlanden en de persoonlijke profielen van de asielzoekers. Daarnaast speelt landenbeleid een belangrijke rol in het inwilligingspercentage. Inmiddels zien we dat het inwilligingspercentage in Nederland is gedaald naar 65% in het derde kwartaal van dit jaar. Niet uit te sluiten is dat reeds ingezette beleidsaanpassingen hier van invloed zijn geweest.¹² Niet alleen draagt deze ontwikkeling bij aan het minder aantrekkelijk zijn van Nederland als bestemmingsland, ook heeft het tot gevolg dat er minder nareis zal plaatsvinden en in combinatie met minder statushouders versterkt dit het positieve effect op opvang en huisvesting.

Met de besluitvorming bij voorjaarsnota 2024 heeft het vorige kabinet ervoor gekozen om de middelen gebaseerd op de MPP tot en met 2026 aan de Migratieketen toe te kennen. In 2027 is daarnaast 0,5 miljard euro en vanaf 2028 1 miljard besparing uit het hoofdlijnenakkoord verwerkt in de begroting van de Migratieketen. Een post in de begroting die zeer omvangrijk is, is de post voor opvangkosten. Alle inzet is erop gericht om ook deze kosten te verminderen. De benodigde besparingen in de keten hangen daarom niet enkel samen met de instroom, maar evenzeer met de door- en uitstroom. De uitstroom betreft dan zowel de uitstroom via het terugkeerproces, alsook de uitstroom van statushouders naar gemeenten. In het regeerprogramma zijn meerdere maatregelen opgenomen om de terugkeer van vreemdelingen verder te bevorderen, waaronder de voorgenomen strafbaarstelling

¹² Informatie t.b.v. de analyses bij totstandkoming van deze MPP is meegenomen tot en met peilmoment juni 2024. Deze daling is ingezet in Q3 en dus ook nog niet meegenomen in de MPP.

van niet meewerken aan vertrek. Ook als het gaat om de uitstroom van statushouders naar gemeenten is aanvullende inzet essentieel, onder andere door de inrichting van sobere voorzieningen voor statushouders en het sterk bevorderen van doorstroomlocaties vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van gemeenten en rijk.

Alle inzet is er opgericht om te komen tot de in de kengetallen van de begroting opgenomen daling van de asielinstroom per 2027. Desalniettemin benadruk ik dat op basis van een nieuwe MPP zal worden gezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de Migratieketen. De uitvoeringsorganisaties dienen tenslotte over voldoende middelen te beschikken voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Bij de voorjaarsnota zal hierover besluitvorming plaatsvinden.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst