

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

30 573

Migratiebeleid

Nr. 2442

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2018

In mei 2017 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken haar advies «Pieken en dalen» aan de regering aangeboden. In dit advies doet de commissie aanbevelingen voor de ontwikkeling van een duurzaam systeem voor de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders. Mijn ambtsvoorganger heeft het advies onder dankzegging op 29 mei 2017 aan uw Kamer gezonden en aangegeven dat de aanbevelingen zouden worden betrokken bij de visievorming over een flexibeler asielsysteem¹. Inmiddels is het programma Flexibilisering Asielketen van start gegaan. Ik heb uw Kamer hierover op 5 juli 2018 per brief geïnformeerd.² Bij de uitwerking van dit programma zijn ook, onder andere, de andere partijen betrokken aan wie het advies in mei 2017 is aangeboden, te weten COA, VNG en Vluchtelingenwerk Nederland.

In verband met de formatie van het nieuwe kabinet en de inrichting van het programma heeft deze reactie enige tijd op zich laten wachten. Dit heeft echter aan de actualiteit en bruikbaarheid van het advies naar mening van het kabinet niets af gedaan. Het kabinet is de ACVZ erkentelijk voor de inzichten die zien op verschillende aspecten van de asielketen. De inzichten uit het advies zijn betrokken bij de ontwikkeling van het programma. Omdat het programma de komende tijd nog wordt uitgewerkt, zijn de betreffende aanbevelingen uit het advies van de ACVZ nog niet geïmplementeerd, maar worden ze nader uitgewerkt binnen de onderdelen van het programma. Daarnaast zijn er sinds 2015 verschillende concrete stappen gezet om de robuustheid van het asielsysteem te vergroten, mede in het licht van de adviezen van de ACVZ. Zo hebben de bestuurlijke partners er bewust voor gekozen om de bestuurlijke overlegstructuur, die in het najaar van 2015 werd ingesteld, ook in de navolgende periode van lagere instroom, in stand te houden om de onderlinge afstemming te kunnen blijven waarborgen. Ook op uitvoerend niveau is

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2330

² Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2415

de samenwerking sinds 2015 geïntensiveerd. Daarnaast houdt COA rekening met verschillende scenario's en worden mogelijkheden voor extra opvangcapaciteit in beeld gehouden, zodat in tijden van hogere instroom tijdig extra plekken kunnen worden gerealiseerd.

Navolgend wordt specifiek, per aanbeveling, aangegeven hoe deze wordt uitgewerkt.

Aanbeveling 1

- a) **Erken en draag op politiek niveau uit dat aard en omvang van de «asielinstroom» structureel fluctueren;**
- b) **Betrek bij het formuleren van een duurzame visie op de opvang van asielzoekers, de huisvesting en integratie van vergunninghouders en (de uitvoering van) het terugkeerbeleid de lessen die te leren zijn van de politiek-bestuurlijke omgang met eerdere pieken en dalen in het aantal asielzoekers;**
- c) **Gebruik voor het formuleren van die duurzame visie en de daarvoor benodigde beleidsaanpassingen het gedeelde maatschappelijke en individuele belang als uitgangspunt: een beperking van de duur van de opvang en een intensieve, op de toekomst (integratie of terugkeer) gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in en tijdens de opvang.**

Met het programma Flexibilisering Asielketen wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling. Het programma heeft, vanuit de onderkenning dat fluctuaties in de asielinstroom een gegeven zijn, tot doel te komen tot een toekomstbestendig, flexibel asielsysteem, dat beter kan inspelen op fluctuaties in de asielinstroom. In de aanloop naar het programma is de historische ontwikkeling van de asielinstroom, en de reactie daarop, bezien. Centraal in het programma staat onder meer de wens om sneller duidelijkheid te bieden over de (kans op) inwilliging of afwijzing van asielverzoeken en het inzetten op beheersbare doorlooptijden en verminderen van stapeling van asielaanvragen, zodat zo spoedig mogelijk kan worden overgegaan tot huisvesting en integratie in de gemeente dan wel tot een terugkeertraject. Voor asielzoekers met een grote kans op inwilliging kunnen vroegtijdig in de opvang activiteiten worden ontplooid gericht op voorbereiding op integratie. Voor asielzoekers met een geringe kans op inwilliging ligt de focus op een eerdere inzet op vertrek.

Aanbeveling 2

Stel voortdurend hoogwaardig, eenduidig en geduid, actueel en voor iedereen toegankelijk feiten- en cijfermateriaal beschikbaar. Bepaal wie voor het vervaardigen, actueel houden van en communiceren over welk type informatie verantwoordelijk is.

Het kabinet deelt het oordeel van de ACVZ dat informatiegestuurd werken van groot belang is om tot een flexibeler asielsysteem te komen. De informatiedeling tussen de verschillende betrokken partijen, en over de verschillende stappen in het asielsysteem heen, vraagt om een verbetering. Zo kan, door zicht te hebben op volume en samenstelling van de instroom, beter op de in de asielketen benodigde capaciteit worden geanticipeerd. Ten behoeve van een effectief terugkeertraject is het van belang dat zo vroeg mogelijk informatie wordt verkregen over nationaliteit, identiteit en andere belangwekkende feiten. En inzicht in de aantallen inburgeringsplichtigen en bepaalde achtergrondkenmerken kan van belang zijn voor het inburgerings- en integratieproces. Het genereren en duiden van informatie, met oog voor de privacy van de vreemdeling, en het delen hiervan met de partners, is dan ook een belangrijk aspect van het programma. De partijen in de asielketen hebben sinds de verhoogde instroom in 2015 reeds stappen gezet in het beschikbaar krijgen en delen van informatie. Er wordt onder andere via de Landelijke Regietafel

Migratie en Integratie (LRT) regulier informatie uitgewisseld tussen de bestuurlijke partners en het Ministerie van Justitie en Veiligheid stelt een dashboard op met gegevens over de asielinstroom dat met de partners wordt gedeeld. Voortbouwend op de aanbeveling van de ACVZ zullen nadere afspraken worden gemaakt hoe in de nog bestaande informatiebehoefte tussen de partners in de asielketen kan worden voorzien en over de borging van de kwaliteit en toegankelijkheid en de taken en verantwoordelijkheden.

Aanbeveling 3

Verzeker de afstemming tussen de betrokken ministeries over het verloop van de aantallen asielzoekers en de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van vergunninghouders en hun integratie in brede zin, ook in tijden waarin er minder asielzoekers zijn.

Aanbeveling 4

Bouw voort op de bestuurlijke samenwerking die vanwege de verhoogde aantallen asielzoekers in 2015 is geïntensiveerd en richt deze robuuster en efficiënter in door:

- a) **Een wettelijke taakstelling voor gemeenten te creëren voor de opvang van asielzoekers, vergelijkbaar met de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders;**
- b) **Hierbij een onderscheid te maken tussen eerste- en tweedelijnsopvang, waarbij de eerstelijnsopvang de verantwoordelijkheid van het Rijk blijft en gemeenten locaties ter beschikking stellen voor de tweedelijnsopvang;**
- c) **«Opvangquota» aan individuele gemeenten toe te wijzen, maar aan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten over te laten hoe de totale opvang- en huisvestingstaakstelling van de regio wordt gerealiseerd;**
- d) **De coördinerende rol van de commissaris van de Koning in zijn functie van Rijksheer bij de afstemming over het realiseren van de taakstellingen met het lokale bestuur te handhaven;**
- e) **Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bij het beoordelen van business cases voor tweedelijns opvanglocaties alleen nog op budget te laten sturen;**
- f) **Lokale organisaties ruimte te bieden om de begeleiding van asielzoekers in de tweedelijnsopvang op zich te nemen.**

De afstemming tussen de betrokken ministeries en andere partners wordt geborgd via specifiek daartoe ingerichte overleggremia op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Hierbij wordt voortgebouwd op de bestuurlijke samenwerking zoals die sinds 2015 vorm heeft gekregen, en die door de ACVZ positief is geëvalueerd. Hierbij worden de in 2015 opgerichte Landelijke Regietafel Verhoogde Asielinstroom, tegenwoordig de LRT, evenals de destijds ingestelde provinciale/regionale regietafels benut. De LRT komt meermaals per jaar bijeen onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en fungeert als interbestuurlijk overlegorgaan. In de LRT hebben zitting het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de rijksheren, het Interprovinciaal overleg en COA. De samenwerking tussen rijk en gemeenten is vastgelegd in het Interbestuurlijk Programma van 14 februari 2018, waarin afspraken zijn gemaakt om de gezamenlijke opgaven op het terrein van migratie op basis van een gelijkwaardig partnerschap op te pakken.

Voor de afstemming tussen de betrokken ministeries onderling over de ontwikkeling van de instroom van asielzoekers en de huisvesting van

vergunninghouders is de Hoogambtelijke Taskforce Migratie opgericht, welke periodiek bijeenkomt.

Naar het oordeel van het kabinet is een kernelement van een toekomstbestendig asielsysteem het zo spoedig mogelijk bieden van duidelijkheid over de (kans op) inwilliging of afwijzing van een asielverzoek. Zo weten alle betrokken partijen waar ze aan toe zijn en kan zo spoedig mogelijk worden ingezet op een passend vervolgtraject voor elke asielzoeker. Zo zal op een aantal middelgrote locaties in het land, Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL's), worden bepaald welk vervolgproces nodig is voor welke asielzoeker. Asielzoekers met een grote kans op een asielvergunning worden opgevangen in (de buurt van) de gemeente van huisvesting. Asielzoekers met weinig tot geen kans op een asielvergunning beginnen na afwijzing direct met een terugkeertraject.

Hierin wordt de gedachte uit de aanbeveling van de ACVZ, om te komen tot twee lijnen van opvang, betrokken. Ik wil samen met gemeenten bezien hoe de overgang naar de gemeenten van asielzoekers met een (grote kans op een) asielvergunning zo snel en soepel mogelijk kan verlopen. Daarbij kan ook worden gekeken naar de taakverdeling tussen betrokken partijen. Het invoeren van een wettelijke taakstelling en quota voor de opvang van asielzoekers door gemeenten sluit naar mijn mening echter onvoldoende aan bij de geest van de interbestuurlijke samenwerking zoals die sinds 2015 is ontwikkeld en heeft derhalve niet mijn voorkeur.

In het programma worden verder voorstellen ontwikkeld voor flexibele, snel op- en afschaalbare, opvangcapaciteit op de GVL's en op reguliere opvanglocaties. Hierbij wordt actief de samenwerking gezocht met gemeenten en maatschappelijke organisaties. Daarnaast onderzoeken we in samenwerking met gemeenten nieuwe vormen van opvang en huisvesting, die kunnen bijdragen aan flexibilisering van de opvangmogelijkheden en aan de integratie van vergunninghouders en asielzoekers met een grote kans op een asielvergunning. Ook bezien we de mogelijkheden om de spreiding en schaal van de opvang waar mogelijk beter te laten aansluiten bij de behoeften vanuit gemeenten.

Aanbeveling 5

Betrek organisaties buiten de vreemdelingenketen meer bij het vastleggen van afspraken over de maatregelen die bij een volgende toename van het aantal asielzoekers (moeten) worden genomen. Stel een «netwerkdraaiboek verhoogde aantallen asielzoekers» op, inclusief een informatie- en communicatieplan, waarin niet alleen wordt ingegaan op de gevolgen van te nemen maatregelen voor de organisaties in de vreemdelingenketen, maar ook wordt stilgestaan bij de consequenties daarvan voor de taken en werkzaamheden van de overige betrokken organisaties. Hou het draaiboek actueel door het regelmatig met die organisaties te bespreken.

Binnen de keten is een operationeel draaiboek ontwikkeld om sneller te kunnen inspelen op veranderingen in de instroom. Daarnaast wordt een gezamenlijke planningsvoorziening ontwikkeld op basis waarvan de ketenpartners capaciteit beter en gericht kunnen inzetten. Ik zal de aanbevelingen betrekken bij de volgende stappen. Zo zal de komende tijd worden bezien hoe andere partners ook bij deze initiatieven kunnen worden betrokken en hoe de informatievoorziening en communicatie rond het draaiboek kan verlopen.

Aanbeveling 6

- a) **Creëer een buffer voor kortdurende tekorten aan opvangcapaciteit. Handhaaf het beleid om bij een afname van het aantal asielzoekers af te schalen door de bezettingsgraad en de voorzieningencapaciteit van bestaande locaties te verlagen, waarmee feitelijk in buffercapaciteit wordt voorzien. Huur of koop daarnaast stukken grond in de nabije omgeving van opvanglocaties waar alvast nutsvoorzieningen worden aangelegd zodat daar indien nodig snel modulaire wooneenheden voor asielzoekers kunnen worden geplaatst;**
- b) **Zet de kosten van de buffercapaciteit af tegen de feitelijke, maar ook de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kosten van noodoplossingen bij onverwachte pieken. Een dergelijke berekening is te maken op basis van bestudering van crisissituaties in de afgelopen decennia.**

Een belangrijk onderwerp binnen het programma Flexibilisering Asielketen betreft flexibilisering van de opvang. Er zullen verschillende scenario's worden verkend van snel op- en afschaalbare opvangcapaciteit. Voorbeelden van oplossingen zoals door de ACVZ genoemd zullen hiervan onderdeel zijn.

Aanbeveling 7

Creëer sneller inzetbare behandelcapaciteit door:

- a) **Personeel in de vreemdelingenketen multi-inzetbaar te maken en tussen de ketenorganisaties uit te wisselen;**
- b) **Een flexibele schil van «reservisten» op te leiden die bij een snelle, forse toename van het aantal asielzoekers tijdelijk kan worden ingezet op werkzaamheden bij de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen. Deze «reservisten» zouden door de betrokken overheden samen moeten worden gefinancierd.**

Het terugbrengen van de doorlooptijden, en effectiever inzetten van personeel, is een belangrijk onderdeel van het programma Flexibilisering Asielketen. Er wordt onder meer een gezamenlijke planningsvoorziening ontwikkeld die de organisaties in de keten beter in staat moet stellen personele capaciteit effectiever in te zetten, ook bij veranderingen in de instroom. Sinds 2015 hebben de ketenorganisaties zelf ook al verschillende stappen gezet om de flexibiliteit te vergroten, onder meer waar het gaat om de inzetbaarheid van medewerkers. De aanbevelingen van de ACVZ inzake de uitwisselbaarheid van medewerkers en het opleiden van een «reserve» zullen verder worden verkend en uitgewerkt.

Aanbeveling 8

Flexibiliseer de logistieke organisatie in de keten door het aantal «opvangmodaliteiten» (typen opvanglocaties) te beperken. Voorkom de inzet van crisisnoodopvang zo veel als mogelijk, met name door verhogingen van de wettelijke taakstelling voor gemeenten als bedoeld in aanbeveling 4a en 4b tijdig aan te kondigen. Door minder gebruik te maken van crisisnoodopvang neemt ook het aantal verhuizingen van asielzoekers af.

Aanbeveling 9

Financier het COA niet langer op basis van veel en verschillende opvangmodaliteiten, maar op basis van een gemiddelde kostprijs per asielzoeker per overnachting, die is vastgesteld op grond van een berekening van de gemiddelde kostprijs van alle opvangmodaliteiten over een langjarige periode.

Zoals hiervoor aangegeven, wordt gewerkt aan een asielsysteem waarbij het eerste deel van de asielprocedure zich op de GVL's voltrekt, waar zo vroeg mogelijk in het proces duidelijkheid wordt gegeven over de (kans op) inwilliging van een asielverzoek. Op de GVL's worden de organisaties en processen om de asielzoeker heen georganiseerd in plaats van de asielzoeker verschillende organisaties en locaties te laten bezoeken. Op deze manier kan ook het aantal verhuizingen en reisbewegingen verminderen. Het concept rond de GVL's wordt momenteel samen met alle betrokkenen nader uitgewerkt. Daarbij komt ook het gewenste aanbod aan opvangmodaliteiten aan de orde. Hierbij wordt ingegaan op de beoogde effecten, de kosten en de mogelijkheden om deze te dekken. De aanbeveling van de ACVZ om te werken met een gemiddelde kostprijs wordt daarbij betrokken.

Door de combinatie van alle verschillende maatregelen die met het programma Flexibilisering Asielketen zijn beoogd, van beheersbare doorlooptijden in het asielproces tot flexibilisering van de opvangcapaciteit en de benodigde resources, moet de asielketen sneller en adequater kunnen reageren op veranderingen in de instroom. Het uitgangspunt is dat door deze stappen in de toekomst geen beroep meer hoeft te worden gedaan op crisisnoodopvang. Overigens zal, naast de uitvoering van het programma Flexibilisering Asielketen, ook de uitvoering van andere onderdelen van de Integrale Migratieagenda van het kabinet³, hieraan bijdragen. Over deze agenda heb ik uw Kamer in maart van dit jaar geïnformeerd.

Aanbeveling 10

Stimuleer de «uitstroom» van vergunninghouders uit de opvang door:

- a) **Een grotere variatie in de inrichting en locatie van gebouwen die beter aansluit bij de variatie in woonbehoeften van de bevolking in het algemeen en de variatie in de populatie van vergunninghouders;**
- b) **Structurele voorzieningen te treffen voor hergebruik van leegstaand vastgoed voor de huisvesting van gemengde woongroepen, waaronder vergunninghouders; en**
- c) **Niet enkel financiële opbrengsten, maar ook het maatschappelijk belang van een versnelde huisvesting van vergunninghouders mee te wegen bij het afstoten van leegstaand Rijksvastgoed.**

De tijdige huisvesting van vergunninghouders is in het belang van alle betrokken partijen. Het voorkomt knelpunten in de asielopvang en draagt bij aan de spoedige integratie van vergunninghouders. De actuele situatie laat dit belang goed zien. Op de woningmarkt in brede zin is sprake van verschillende knelpunten, die ook vergunninghouders raken. De huidige krapte op de woningmarkt, en de bijgevolg stagnerende uitstroom van vergunninghouders uit de opvang, is een van de oorzaken van de huidige hoge bezetting van de asielopvang. Van rijkszijde ligt de regie voor deze vraagstukken bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Samen met gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere partners, onderzoeken we woonvormen waarmee sneller kan worden voorzien in de huisvestingsbehoefte van vergunninghouders. Hierbij wordt specifiek ingezet op gemengde woonvormen, die ruimte bieden voor de huisvesting van vergunninghouders en andere groepen woningzoekenden met een urgente en tijdelijke woningvraag, zoals arbeidsmigranten of studenten. Dergelijke gemengde woonvormen kunnen ook bijdragen aan de integratie van

³ Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2375

vergunninghouders in de lokale samenleving. Op verschillende plaatsen in het land worden hiertoe projecten ontwikkeld. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van leegstaand vastgoed. Met deze ervaringen kunnen we nieuwe vormen van flexibele huisvesting op hun haalbaarheid en effectiviteit toetsen.

Aanbeveling 11

Erken dat extra inspanningen nodig zijn om de integratie van vergunninghouders op langere termijn significant te verbeteren en handel daarnaar door:

- a) **een integrale beleidsvisie op toekomstperspectief voor asielzoekers en vergunninghouders te ontwikkelen, op basis van het gedeelde maatschappelijke en individuele belang van de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders zoals geformuleerd in aanbeveling 1 en paragraaf 4.2;**
- b) **de inzet op activering van uitgeprocedeerde vreemdelingen met kinderen die onderdak krijgen in gezinslocaties uit te breiden tot alle (al dan niet uitgeprocedeerde) asielzoekers in opvang- en onderdaklocaties;**
- c) **de regie op inburgering en integratie (weer) geheel bij gemeenten te beleggen;**
- d) **het thema «inburgering en integratie» prominenter op de agenda van de bestuurlijke samenwerking te plaatsen.**

De inburgering en integratie van vergunninghouders is nauw verbonden met het functioneren van het asielsysteem. Een voortvarende inburgering en integratie kan bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid en kan ook helpen om de tijdige uitstroom uit het asielsysteem en vestiging in de gemeenten te bevorderen. Op rijksniveau ligt de beleidsverantwoordelijkheid voor inburgering en integratie bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in zijn brief inzake de veranderopgave inburgering⁴, die uw Kamer op 2 juli 2018 heeft ontvangen, de visie van het kabinet uiteengezet op de ontwikkeling van het inburgeringsstelsel. Het doel van de in deze brief geschetste aanpassingen van het stelsel is dat de inburgering van nieuwkomers in Nederland ten dienste komt te staan van zo snel mogelijk participeren, liefst via betaald werk. Om die reden krijgen gemeenten in de nieuwe situatie ook weer meer regie over de uitvoering van de inburgering. Vanuit de asielketen wordt op verschillende manieren aan deze maatschappelijke opgaven bijgedragen. Al in de asielopvang wordt ingezet op integratie, o.a. door versterking van de voorinburgering en het aanbieden van activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk. Verder wordt bij de koppeling van asielstatushouders aan gemeenten zo veel mogelijk rekening gehouden met het arbeidspotentieel. Net zoals in het voortraject richting de hiervoor genoemde brief van 2 juli, zullen VNG, gemeenten en overige relevante stakeholders nauw betrokken zijn bij de verdere uitwerking van de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Op deze wijze is goed geborgd dat het thema «inburgering en integratie» nu en in de toekomst stevig is verankerd in de bestuurlijke samenwerking tussen rijk en gemeenten en op verschillende tafels onderwerp is van gesprek.

Met betrekking tot aanbeveling 11b merk ik nog op dat de aard van de gezinslocaties en de opvang en de voorzieningen die daar worden geboden, specifiek zijn toegesneden op gezinnen die geen rechtmatig verblijf meer hebben en geen recht meer hebben op opvang in een AZC.

⁴ Kamerstuk 32 824, nr. 223

Op de gezinslocaties wordt onderdak verleend op basis van een soberder regime om humanitaire noodsituaties te voorkomen, en wordt met de volwassen gezinsleden gewerkt aan terugkeer. Ik acht het dan ook niet wenselijk om deze aanpak uit te breiden naar andere groepen asielzoekers. In mijn reactie op het rapport «Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties» (Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2439), welke rond deze tijd aan uw Kamer zal worden gezonden, ga ik nader in op de situatie en het regime op de gezinslocaties.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers