

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2539

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

In het Programma Flexibilisering Asielketen werken alle organisaties in de asielketen samen aan een flexibeler en effectiever asielsysteem, dat beter kan inspelen op fluctuaties en bijdraagt aan een effectieve terugkeer van vertrekplichtige asielzoekers en aan integratie van vergunninghouders. Deze uitkomst – integratie of terugkeer – staat hiermee in het vernieuwde asielsysteem meer centraal.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van het Programma¹. Ik schets eerst het integrale toekomstbeeld. Hierin worden de verschillende onderdelen van de asielketen in samenhang beschreven. Vervolgens zet ik uiteen hoe het toekomstbeeld gerealiseerd wordt en geef ik per maatregel aan wanneer resultaat te verwachten is. Verschillende maatregelen zijn al geïmplementeerd, andere worden nog uitgewerkt en getoetst ter voorbereiding op de implementatie.

In juni van dit jaar heeft de Onderzoekscommissie «Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfrecht» (hierna: de commissie Van Zwol) haar bevindingen gepresenteerd. Uw Kamer ontvangt separaat en gelijktijdig met deze brief een reactie hierop. Een deel van de bevindingen van de commissie Van Zwol is specifiek gerelateerd aan (onderdelen van) het Programma. Waar van toepassing zal ik hier in deze brief nader op ingaan.

Toekomstbeeld

De asielketen van de toekomst kent een asielproces waarin asielzoekers zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over de kansrijkheid van het asielverzoek. Verhuisbewegingen worden zoveel mogelijk beperkt. De tijd in de asielprocedure wordt effectief ingevuld, gericht op een succesvol

¹ Zie ook Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2415, Kamerstuk 19 637, nr. 2443 en Kamerstuk 19 637, nr. 2476.

vervolgtraject. Vergunninghouders en asielzoekers met een grote kans op verblijf beginnen vroegtijdig met de voorbereiding op inburgering en integratie. Daarbij wordt voortgebouwd op de stappen die daar de afgelopen jaren samen met gemeenten in zijn gezet. Voor hen die moeten vertrekken, wordt direct ingezet op terugkeer.

De inzet van mensen, middelen en opvangcapaciteit kan beter meebewegen met de ontwikkelingen in de asielinstroom. Het asielproces is ingericht om veranderingen in volume en samenstelling van de instroom snel te kunnen verwerken. De asielketen opereert voorspelbaarder in het op- en afschalen en er wordt nauw samengewerkt met gemeenten en andere partners. Zo weten asielzoekers, bewoners en bestuurders beter waar ze aan toe zijn, komen we minder voor verrassingen te staan, en vergroten we daarmee het draagvlak voor de opvang van asielzoekers

Het toekomstbeeld bestaat uit de volgende samenhangende onderdelen:

A. Een flexibel en effectief asielproces

- Er is sprake van informatie-gestuurd werken: vanaf de start van het proces wordt verzamelde informatie waar mogelijk ketenbreed gedeeld en beoordeeld ter voorbereiding op de asielprocedure, integratie of terugkeer.
- Het identificatie- en registratieproces (I&R-proces) is vernieuwd en draagt effectiever bij aan de identificatie en registratie van asielzoekers.
- Een regietafel met de relevante ketenpartners (hierna: regietafel) geeft op basis van alle beschikbare informatie en met gebruikmaking van een doelgroepgerichte benadering de juiste richting aan het vervolgtraject naar terugkeer of integratie.
- Er is een afwegingskader om de kansrijkheid van een asielaanvraag te kunnen inschatten en op basis daarvan een passend vervolgtraject te bepalen.
- De ketenpartners sturen gedurende het gehele asielproces actief en in gezamenlijkheid op het zo snel mogelijk realiseren van de uitkomst, onder meer door het wegnemen van (procedurele) belemmeringen voor terugkeer. Het eindresultaat is daarmee leidend bij het doordenken van alle processtappen.
- De asielprocedure kent een efficiënte inrichting en het stapelen van aanvragen wordt tegengegaan, onder meer door een snellere afhandeling van herhaalde asielaanvragen.

B. Een gezamenlijke planningsomgeving

Een gezamenlijke planningsomgeving verbetert het inzicht in de positie en doorstroom van zaken door de keten. Dit biedt handvatten om flexibel te kunnen reageren op fluctuaties in de instroom en op de te behandelen werkvoorraad in het proces. Op basis van actuele en betrouwbare informatie wordt het voor de keten mogelijk om voldoende capaciteit aan mensen en middelen te organiseren en deze effectief in te zetten. Daardoor wordt het asielproces beter stuurbaar en worden doorlooptijden beter beheerst.

C. Alle ketenpartners op een GVL

Het asielproces wordt begonnen op een Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocatie (GVL). Een GVL is een middelgrote proceslocatie waar asielzoekers tijdelijk verblijven. Hier zijn de ketenpartners onder één dak gehuisvest en verzorgen zij in nauwe samenwerking het flexibele doelgroepgerichte asielproces. Zo wordt het asielproces effectief en efficiënt doorlopen en hoeven asielzoekers zo min mogelijk te reizen.

D. Flexibele opvangcapaciteit

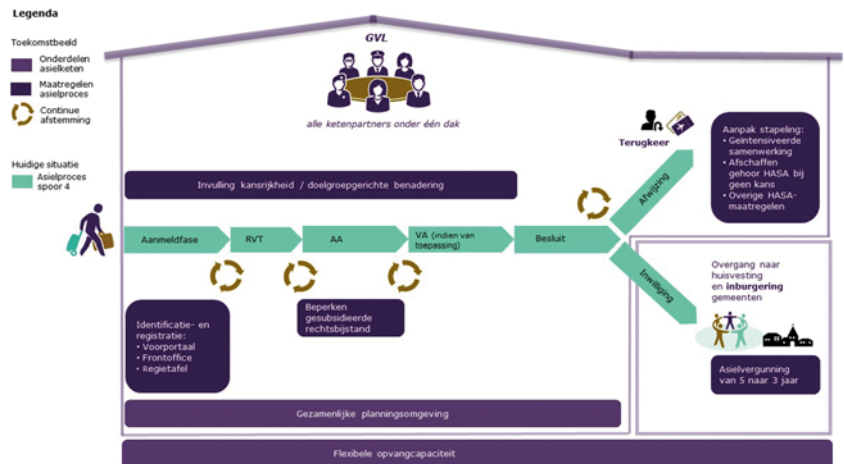
Er zijn afspraken met bestuurlijke partners over flexibele, snel op- en afschaalbare en multifunctionele vormen van opvang en over de wijze van op- en afschalen. Zo kan de opvangcapaciteit beter meebewegen

met fluctuaties en wordt het draagvlak voor op- en afschalen van opvang versterkt.

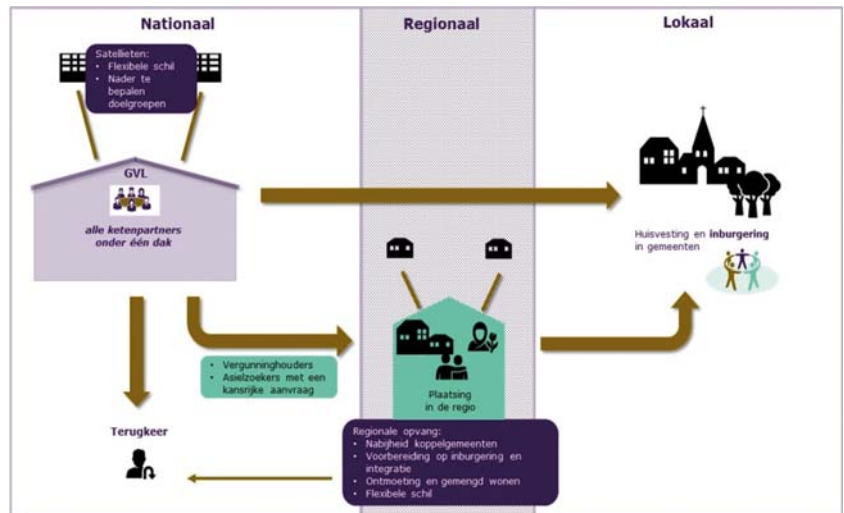
E. Samen werken aan de stap naar integratie of terugkeer

- Er zijn afspraken met bestuurlijke partners over een soepele overgang van opvang naar huisvesting en integratie. Vergunninghouders en asielzoekers met een grote kans op verblijf worden geplaatst in of nabij de gemeente van huisvesting en starten zo snel mogelijk met (voorbereiding op) inburgering en integratie.
- Voor asielzoekers met een kansarme aanvraag starten op een GVL zo snel mogelijk in ketenverband te handelingen gericht op vertrek. Hierbij is de informatie die is vergaard en beoordeeld in de I&R-fase, cruciaal.

Figuur I: Vereenvoudigde weergave A en B



Figuur II: Vereenvoudigde weergave C, D en E



Beschrijving van maatregelen

De maatregelen binnen het Programma kennen verschillende snelheden en het tijdpad varieert van enkele maanden tot enkele jaren, bijvoorbeeld omdat aanpassingen in het vastgoed nodig zijn. De maatregelen zijn in de eerste plaats gericht op structurele systeemverbeteringen. Daarbij kunnen ze, in aanvulling op andere maatregelen, ook bijdragen aan het verlichten van actuele knelpunten, zoals de achterstanden bij de behandeling van asielaanvragen.

A. Een flexibel en effectief asielproces

Wat & wanneer?

- ✓ Vernieuwd I&R-proces (tests vanaf Q3 2018, besluitvorming en implementatie vanaf Q1 2020)
- ✓ Doelgroepgerichte benadering en invulling kansrijkheid (tests vanaf Q1 2019)
- ✓ Aanpak stapeling: heringericht proces herhaalde asielaanvragen (geïmplementeerd per 1 juli 2019)
- ✓ Maatregelen om beleid in lijn met Europese wet- en regelgeving te brengen:
 1. Maatregel om af te zien van het gehoor bij herhaalde asielaanvragen zonder kans van slagen (geïmplementeerd per juli 2019);
 2. Maatregel gericht op het beperken van de gesubsidieerde rechtsbijstand (implementatie vanaf 2021);
 3. Wetstraject gericht op het aanpassen van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar (implementatie vanaf 2021, afhankelijk van wetgevingstraject Tweede Kamer en Eerste Kamer).

Vernieuwd I&R-proces

Het vernieuwde I&R-proces is meer dan voorheen gericht op het vroegtijdig veiligstellen van informatie die zowel waardevol is voor het toelatingsproces als voor het realiseren van terugkeer. In dat kader zijn de onderdelen «voorportaal», «frontoffice» en «regietafel» ontwikkeld. Door eerstgenoemde onderdelen kan effectiever gestart worden met de identificatie en registratie van asielzoekers. Aan de regietafel beoordelen de ketenpartners de vergaarde informatie en geven zij de juiste richting aan het vervolgtraject. Bij deze beoordeling worden ook aspecten betrokken die te maken hebben met openbare orde en nationale veiligheid; strafrechtelijke antecedenten kunnen mogelijk bijdragen aan dossieropbouw ten behoeve van een gedwongen vertrek. Ook is er aandacht voor signalen van migratiecriminaliteit.

De onderdelen zijn de afgelopen maanden met succes op kleine schaal getest. In het najaar van 2019 zijn de tests naar meerdere locaties uitgebreid. Thans worden de aanpassingen als onderdeel van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse getoetst op effectiviteit, haalbaarheid en doelmatigheid. Begin 2020 informeer ik uw Kamer over de resultaten van deze fase en de besluitvorming over verdere implementatie van de voorstellen.

De commissie Van Zwol komt tot de aanbeveling om te investeren in het vaststellen van de identiteit en daar juist bij aanvang van de procedure met alle betrokken organisaties inspanningen voor te leveren. Vernieuwingen in het I&R-proces dragen hieraan bij.

Doelgroepgerichte benadering en invulling kansrijkheid

In het belang van een vlotte doorstroom richting integratie of vertrek wordt doelgroepgericht gewerkt. Dat betekent onder meer dat het principe van «first in – first out» kan worden losgelaten als een bepaalde zaak of groep van zaken dat verlangt. Deze werkwijze wordt momenteel in de praktijk getest en, in lijn met de verdere invulling van «kansrijkheid» (zie hierna), verder ontwikkeld. Voor Moldavische asielzoekers geldt bijvoorbeeld dat een asielaanvraag weinig tot geen kans van slagen heeft. Tegelijkertijd betreft het zaken met een goed perspectief op terugkeer. Daarom wordt voor deze groep een versnelling in spoor 4 aangebracht door deze aanvragen het minimale aantal van 6 dagen rust- en

voorbereidingstermijn te laten doorlopen en daarna direct te behandelen in de Algemene Asielprocedure. De wachttijd wordt hierdoor met enkele maanden teruggebracht, waardoor snel op deze aanvragen kan worden beslist. IND, COA en DT&V werken hierin nauw samen. De aanpak zorgt ervoor dat terugkeer snel plaatsvindt en dat Moldavische asielzoekers tijdig de COA-opvang verlaten. Een ander voorbeeld betreft de groep asielzoekers uit veilige (Noord-)Afrikaanse landen die stellen uit Libië afkomstig te zijn, met als doel onder het huidige besluit- en vertrekmoreatorium voor Libië te vallen. Met het versneld afdoen van deze zaken wordt het signaal afgegeven dat misbruik van de asielprocedure niet loont. Ook groepen asielzoekers met een grote kans op een verblijfsvergunning, zoals (momenteel) asielzoekers uit Jemen en Syrië, zijn geprioriteerd en versneld behandeld in de Algemene Asielprocedure.

Onderscheid in het asielproces tussen kansrijke aanvragen en aanvragen met weinig tot geen kans van slagen draagt bij aan snelle inburgering van asielzoekers met een (grote kans op een) vergunning en aan effectieve terugkeer van asielzoekers van wie de aanvraag een kleine tot geen kans van slagen heeft. De uitwerking gebeurt langs de hieronder beschreven stappen:

1. Het direct toepassen van het onderscheid binnen de mogelijkheden in de huidige asielprocedure, zoals hierboven beschreven voor Moldaviërs, Syriërs, Jemenieten en asielzoekers uit veilige (Noord-) Afrikaanse landen die stellen uit Libië afkomstig te zijn.
2. Het ontwikkelen en invoeren van een algemeen afwegingskader. Dit kader bevat criteria (zoals nationaliteit, Dublin-claimmogelijkheden en contra-indicaties met betrekking tot openbare orde en nationale veiligheid) waarmee in de aanmeldfase onderscheid kan worden gemaakt tussen kansrijke aanvragen en aanvragen met weinig tot geen kans van slagen. Met dit afwegingskader kunnen keuzes worden gemaakt in het plannen van zaken.
3. Het koppelen van de doelgroepen aan de vernieuwingen in het opvangmodel en de plaatsing richting gemeenten. Hiermee wordt vergunninghouders en asielzoekers met een kansrijke aanvraag een pakket aan inburgeringsactiviteiten geboden of moeten afgewezen asielzoekers naar de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) om binnen 12 weken terug te keren.

Aanpak stapeling: herinrichting van het proces voor herhaalde asielaanvragen

Het stapelen van asielaanvragen wordt waar mogelijk ontmoedigd, onder meer door het asielproces in te richten zoals hiervoor toegelicht en door het terugkeerproces zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de afwijzende beschikking.

Daarnaast is prioriteit gegeven aan het herinrichten van het proces voor herhaalde asielaanvragen. Tijdens het Algemeen Overleg van 23 april 2019 is toegezegd uw Kamer hier nader over te informeren. Om het toenemende aantal incomplete herhaalde asielaanvragen tegen te gaan, heeft de IND sinds oktober 2018 een proces ingericht om incomplete herhaalde asielaanvragen zo snel mogelijk af te doen. Na indiening van de aanvraag beoordeelt de IND de aanvraag zo spoedig mogelijk op compleetheid. Indien een aanvraag niet compleet is, krijgt de asielzoeker in beginsel één week om de aanvraag te completeren. Deze termijn kan in bepaalde gevallen korter zijn, bijvoorbeeld een aantal uur, als er indicaties zijn dat de aanvraag voornamelijk is ingediend voor andere doelen zoals het verkrijgen van opvang, het frustreren van het terugkeerproces, of het stapelen van procedures. Wordt de aanvraag niet binnen de gegeven termijn gecompleteerd, dan wordt de aanvraag buiten behandeling

gesteld. Hierdoor worden incomplete aanvragen snel afgedaan en wordt voorkomen dat deze aanvragen in de procedure van de ééndagstoets (hierna: EDT) terecht komen.

Per 1 juli 2019 is de procedure voor het indienen van een herhaalde asielaanvraag verder herzien en verbeterd. Per genoemde datum kunnen herhaalde asielaanvragen niet langer schriftelijk worden ingediend, maar dient een asielzoeker zijn aanvraag in persoon bij de IND in te dienen. Daarnaast is het sinds 1 juli jl. mogelijk om het gehoor bij een herhaalde asielaanvraag achterwege te laten. Een aanvraag kan zonder horen worden afgedaan indien het voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag niet noodzakelijk is om een asielzoeker te horen en reeds op grond van de stukken blijkt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 stelt de IND in staat om (complete) aanvragen die geen kans van slagen hebben versneld schriftelijk af te doen.

De herziening van de procedure voor het indienen van een herhaalde asielaanvraag draagt bij aan de aanbeveling van de commissie Van Zwol om een strakke sturing op doorlooptijden van tweede en volgende asielprocedures te realiseren.

Tijdens het Algemeen Overleg van 23 april jl. is eveneens toegezegd uw Kamer te informeren over het percentage herhaalde asielaanvragen dat binnen de termijn van de EDT wordt behandeld. Uit cijfers² blijkt dat ongeveer 35% van de herhaalde asielaanvragen buiten behandeling is gesteld, omdat de aanvraag niet compleet was. Deze aanvragen waren daarom al afgehandeld vóór de start van de EDT-procedure. Daarnaast is ongeveer 10% van de herhaalde asielaanvragen door de vreemdeling ingetrokken. Ongeveer 25% van de herhaalde aanvragen is afgehandeld binnen de EDT-procedure en ongeveer 30% is afgehandeld in een langere of andere procedure³.

Maatregelen om beleid in lijn met Europese wet- en regelgeving te brengen

In het regeerakkoord is een aantal maatregelen opgenomen om het Nederlandse asielbeleid meer in lijn te brengen met Europese wet- en regelgeving. Dat betekent dat wijzigingen in wet- en regelgeving worden aangebracht om ervoor te zorgen dat het nationale recht niet verder gaat dan waartoe het Europese recht verplicht. De stand van zaken is als volgt:

1. Maatregel om af te zien van het gehoor bij herhaalde asielaanvragen zonder kans van slagen:

Om deze maatregel mogelijk te maken, was een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 vereist. Deze wijziging is per 1 juli 2019 in werking getreden.

2. Maatregel gericht op het beperken van de gesubsidieerde rechtsbijstand:

Met betrekking tot deze maatregel heeft de Eerste Kamer de motie Strik c.s. aangenomen⁴. In deze motie wordt de regering onder meer verzocht om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de beoogde algemene maatregel van bestuur een uitvoeringstoets uit te voeren bij zowel de IND als de rechterlijke macht. De resultaten van deze uitvoeringstoetsen heb ik ontvangen en verwacht ik op korte termijn

² Peilperiode 1 januari 2019 tot 1 september 2019. Bron IND (Metis).

³ De Algemene Asielprocedure, Verlengde Asielprocedure of een andere procedure zoals de Grensprocedure, de Dublinprocedure of de procedure voor last-minute aanvragen (vliegtuig-trapaanvragen)

⁴ Kamerstuk 35 000 VI, I

van een reactie te voorzien. Waar nodig zullen resultaten worden meegenomen in het opstellen van het ontwerpbesluit. Ik streef ernaar het ontwerpbesluit in het eerste kwartaal van 2020 in consultatie te laten gaan onder gelijktijdige aanbieding aan de beide Kamers in het kader van de voorhangprocedure.

3. Wetstraject gericht op het aanpassen van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar:
Voor deze maatregel is een aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 vereist. In april 2019 is uw Kamer gemeld⁵ dat het voorstel tot wijziging is uitgewerkt, in consultatie is gebracht en voor advies is aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Ik heb het advies inmiddels ontvangen en streef ernaar het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2020 aan uw Kamer aan te bieden.

B. Een gezamenlijke planningsomgeving

Wat & wanneer?

- ✓ Er wordt een gezamenlijke planningsomgeving voor het asielproces ontwikkeld. Onderstaande instrumenten worden vanaf Q4 2019 ontworpen en na besluitvorming vanaf Q3 2020 in fasen geïmplementeerd:
1. Simulatiemodel
 2. Processtatusinformatie
 3. Resource managementmodel

Om een zo goed mogelijke doorstroom van zaken door het asielproces te bereiken en knelpunten te voorkomen, moeten de benodigde middelen, zoals medewerkers, tolken, hoorkamers, technische apparatuur en opvangbedden op het juiste moment inzetbaar zijn. Een gezamenlijke planningsomgeving kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Om in de keten gezamenlijk te kunnen sturen op de doorstroom van zaken en tijdig te kunnen bijsturen bij knelpunten, is inzicht nodig in de gevolgen van instroomfluctuaties en beleidswijzigingen, de doorstroom van zaken door het asielproces en de beschikbare capaciteit bij de ketenpartners. Hiertoe worden drie instrumenten ontwikkeld. Ten eerste wordt een simulatiemodel ontwikkeld waarmee de impact van veranderingen in de instroom en beleidskeuzes vooraf inzichtelijk worden gemaakt. Op basis hiervan kan beter worden geanticipeerd op veranderingen in de instroom of beschikbare capaciteit. Zo kunnen er tijdig keuzes worden gemaakt. Ten tweede worden systeemaanpassingen voorbereid, waardoor de doorstroom van asielzoekers door het asielproces beter kan worden gevolgd. Hiermee wordt meer inzicht verkregen in de feitelijke doorlooptijden en kan waar nodig worden bijgestuurd. Ten slotte wordt een model opgesteld om inzicht te krijgen in de totale capaciteit van medewerkers en middelen, en hoe deze optimaal in onderlinge afstemming kan worden ingezet. De verschillende instrumenten worden vanaf het vierde kwartaal van 2019 ontworpen en vanaf het derde kwartaal in 2020 in fasen geïmplementeerd, afhankelijk van tussentijdse besluitvorming.

Door te komen tot een gezamenlijke planningsomgeving in het asielproces wordt ook invulling gegeven aan de aanbeveling van de commissie Van Zwol die ziet op het verbeteren van de planning in elke stap van de asielprocedure.

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2476

C. Alle ketenpartners op een GVL

Wat & wanneer?

- ✓ Er is een conceptueel kader en bedrijfsvoeringsmodel uitgewerkt voor de GVL's.
- ✓ De ketenpartners hebben de intentie uitgesproken om langjarig op de locatie Budel te blijven en daar de ontwikkeling van een GVL door te zetten. De GVL-functies worden gefaseerd ontwikkeld in de periode 2019–2024.
- ✓ De verwerving van een GVL in het westen of midden van het land is in voorbereiding.

Een integraal, tijdig en flexibel proces op de GVL

Alle asielzoekers starten de asielprocedure op de GVL. Kenmerkend is dat hier alle werkzaamheden plaatsvinden die frequent contact vragen met de ketenpartners. De dienstverlening is hier geconcentreerd. In beginsel betekent dit dat op een GVL asielzoekers verblijven vanaf het begin van hun procedure tot aan het moment van toelating of afwijzing. Ook asielzoekers met een afwijzing verblijven in principe op de GVL. Vergunninghouders en asielzoekers met een grote kans op een vergunning worden zo snel mogelijk geplaatst in opvanglocaties in of nabij de gemeente van huisvesting (zie hiervoor onderdeel E). Aangezien asielzoekers zoveel mogelijk de asielprocedure op de GVL doorlopen en daar ook verblijven, worden verhuisbewegingen van asielzoekers en bijbehorende kosten tot een minimum beperkt. De GVL kent satellietlocaties die in flexibele opvangcapaciteit voorzien en waar met name groepen worden ondergebracht die in de asielprocedure nader onderzoek vergen en waarbij sprake is van minder frequent contact met de ketenpartners.

Op de GVL's kunnen de ketenpartners hun werkprocessen onderling beter afstemmen, zodat het asielproces effectiever en sneller kan worden uitgevoerd. Ook kunnen fouten en dubbelingen eerder worden gesignaleerd en hersteld. De ruimtes worden multifunctioneel ingericht zodat de processen en de bemensing makkelijker kunnen meebewegen met veranderingen in de instroom. De ontwikkeling van GVL's vindt plaats binnen de beschikbare budgettaire kaders.

Bij de ontwikkeling van GVL's wordt, in het licht van de voorbereiding op integratie dan wel terugkeer, ook rekening gehouden met bijkomende voorzieningen en activiteiten. Waar het gaat om afgewezen asielzoekers wordt ingezet op zo snel mogelijke terugkeer. Met gemeenten en onderwijsinstellingen worden vroegtijdig afspraken gemaakt over nieuwkomersonderwijs voor schoolgaande kinderen. GVL's bieden door hun omvang en exploitatieduur de mogelijkheid om op of rond de locatie de benodigde voorzieningen, zoals onderwijs, beter vorm te geven.

Ontwikkeling landelijk netwerk van GVL's

Uitgaande van de functie van de GVL als proceslocatie en van de groepen die op een GVL worden ondergebracht, zijn er minimaal vier locaties nodig. De locatie Ter Apel fungeert in veel opzichten reeds als een GVL. Daarnaast hebben de ketenpartners op 25 april 2019 de intentie uitgesproken om, in overleg met de gemeente Cranendonck, langjarig op de locatie Budel te blijven en hier de ontwikkeling van een GVL door te zetten. Er wordt een plan voor de bouw en de transitie opgesteld, wat zal resulteren in een definitief investeringsvoorstel. In Budel zullen de verschillende GVL-functies gefaseerd worden ontwikkeld. Daarnaast hebben de ketenorganisaties samen de verwerving van een nieuwe

GVL-locatie in gang gezet, waarbij er met het oog op de gewenste spreiding een nadrukkelijke behoefte is aan een locatie in het midden of westen van het land.

D. Flexibele opvangcapaciteit

Wat & wanneer?

- ✓ Er is een handelingsperspectief op- en afschalen ontwikkeld dat inzicht geeft in flexibele opvangcapaciteit en waarmee de betrokken partijen transparant en voorspelbaar kunnen op- en afschalen.
- ✓ Er worden opvangvormen ontwikkeld waarbij flexibele capaciteit wordt geborgd door het combineren van groepen bewoners en functies. Deze vormen worden in projecten getest op uitvoerbaarheid.
- ✓ Begin 2020 ontwikkelen COA en gemeenten, aan de hand van het handelingsperspectief en de projecten, een gezamenlijk kader voor het organiseren en inzetten van flexibele opvangcapaciteit waarmee fluctuaties in de instroom tijdig en doelmatig kunnen worden opgevangen.

Flexibele opvangcapaciteit

Er wordt een flexibeler opvangsysteem ontwikkeld, zodat de opvangcapaciteit beter kan meebewegen met schommelingen in de behoefte. Zo kunnen we voorkomen dat er in tijden van toenemende instroom onder grote druk meer opvang moet worden gerealiseerd, en dat er bij afnemende instroom veel plekken leeg komen te staan. Dit kan eveneens bijdragen aan een vermindering van het aantal verhuisbewegingen.

Het COA heeft in afstemming met de VNG een handelingsperspectief voor het op- en afschalen van opvangcapaciteit ontwikkeld. Dit biedt inzicht in de verschillende benodigde vormen van flexibele opvangcapaciteit, en bevat uitgangspunten, overwegingen en een stappenplan voor het op- en afschalen. Het doel is de transparantie en het draagvlak rond capaciteitsbeslissingen te vergroten en gemeenten zorgvuldig te betrekken bij het openen of sluiten van locaties. Zo kan er beter op capaciteitsbeslissingen worden geanticipeerd en kan de flexibiliteit worden vergroot. Bij de laatste capaciteitsaanpassing is het handelingsperspectief reeds benut.

Er worden verschillende projecten uitgevoerd om flexibele opvangvormen uit te werken. Het inzetten van een locatie voor meerdere doelgroepen en functies kan bijdragen aan de flexibiliteit en doelmatigheid van de opvang. Dit betekent dat op een opvanglocatie tijdelijk andere groepen woningzoekenden kunnen worden ondergebracht, zoals arbeidsmigranten, vergunninghouders en andere spoedzoekers. Door duidelijke afspraken te maken over tijdelijke huurtermijnen, kan ook in tijden van een krappe woningmarkt de capaciteit op korte termijn beschikbaar blijven voor asielopvang. Er worden projecten uitgevoerd om dit concept verder op effecten en uitvoerbaarheid te testen. Hierbij worden onder meer de lessen uit het project Plan Einstein in Utrecht op meerdere plekken in het land toegepast. Hiermee geef ik tevens uitvoering aan de motie van Uw Kamer hieromtrent⁶.

Het handelingsperspectief op- en afschalen en de projecten rond het flexibele opvangconcept bieden een kader op basis waarvan COA, gemeenten en partners samen de benodigde flexibele opvangcapaciteit kunnen organiseren binnen de huidige krappe vastgoedmarkt. Hierbij zal ook worden ingegaan op de overige faciliteiten die asielzoekers worden geboden, zoals begeleiding, zorg en onderwijs.

⁶ Kamerstuk 35 000 XV, nr. 25

Gelijktijdig worden samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) projecten uitgevoerd gericht op gemengde huisvesting van vergunninghouders en andere doelgroepen. Dit is onderdeel van de Stimuleringsaanpak Flexwonen die door het Ministerie van BZK wordt ontwikkeld, en waar uw Kamer eind mei 2019 over is geïnformeerd⁷. Met behulp van deze aanpak moet onder meer de aansluiting tussen de asielopvang en de huisvesting van vergunninghouders worden verbeterd.

E. Samen werken aan de stap naar integratie of terugkeer

Wat & wanneer?

- ✓ Er wordt ingezet op bestuurlijke afspraken tussen gemeenten, provincies en rijk begin 2020. Deze afspraken zien op plaatsing van vergunninghouders en asielzoekers met een kansrijke aanvraag in regionale opvanglocaties dichtbij koppelgemeenten, een doorgaande lijn naar integratie in de gemeente en flexibele opvang- en huisvestingscapaciteit.
- ✓ Op een aantal locaties wordt in aanloop naar de afspraken het concept van regionale opvanglocaties of onderdelen daarvan getest.

Er worden bestuurlijke afspraken uitgewerkt over plaatsing van asielzoekers met een verblijfsvergunning, of met een grote kans daarop, in regionale opvanglocaties in of nabij de gemeente van huisvesting.

Deze locaties fungeren als voorportaal op de uiteindelijke huisvesting in de gemeente. Hier kan men zich voorbereiden op vestiging en integratie in de toekomstige woonomgeving en kan men aan de slag met (voorbereiding op) inburgering. Bezien wordt op welke wijze ook asielzoekers met een grote kans op een vergunning kunnen beginnen met hun voorbereiding op inburgering.

De locaties zijn gespreid over het land, waarbij rekening wordt gehouden met aansluiting op de arbeidsmarkt. Doordat men vanuit de GVL zo veel mogelijk direct in de omgeving van de gemeente van huisvesting wordt geplaatst, kan het aantal verhuisbewegingen worden beperkt. Dit is met name in het belang van gezinnen met schoolgaande kinderen.

Bij de ontwikkeling van regionale opvanglocaties wordt het bestaande aanbod aan COA-locaties als startpunt genomen. Mogelijk heeft de wens tot plaatsing in regionale opvanglocaties gevolgen voor de wijze van koppeling en plaatsing en de screeningsgesprekken. Dit wordt onderzocht. De ontwikkeling van de regionale locaties vindt plaats binnen beschikbare budgettaire kaders.

Bij grote fluctuaties in de instroom kunnen regionale opvanglocaties tevens worden benut voor de opvang van andere groepen dan vergunninghouders en kansrijke asielzoekers.

Ook over flexibele opvangcapaciteit worden afspraken uitgewerkt. Het eerder genoemde handelingsperspectief op- en afschalen en de flexibele opvang concepten die worden getest, maken daar onderdeel van uit. Zoals eerder aangegeven, wordt hierbij nadrukkelijk gekeken naar het op dezelfde locatie onderbrengen van verschillende groepen bewoners en functies, omdat dit kansen biedt voor ontmoeting, integratie en draagvlak in de omgeving. Bij de afspraken worden ook de voorstellen van het lid Jasper van Dijk betrokken inzake de verdeling van asielzoekers over gemeenten.

⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 521

Parallel met het uitwerken van de afspraken wordt het concept van regionale opvanglocaties getest. In Tynaarlo is een locatie ontwikkeld waar zowel vergunninghouders als asielzoekers met een grote kans op een verblijfsvergunning, die gekoppeld zijn aan gemeenten in de regio, verblijven. Hier kunnen de gemeenten activiteiten ontplooiën gericht op integratie. Ook op andere locaties worden de mogelijkheden voor dergelijke projecten onderzocht.

Daarnaast wordt gezien hoe het koppelingsproces kan worden verbeterd. Zoals besproken met uw Kamer, wordt op initiatief van het COA onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de aansluiting van het koppelingsproces met de arbeidsmarktkansen te versterken met behulp van «big data». In het vierde kwartaal van 2019 wordt gezien welke stappen met deze methodiek verder kunnen worden gezet.

Aandachtspunten bij de implementatie

De flexibiliteit en effectiviteit van de asielketen zijn gebaat bij een stabiele financiering van de organisaties in de keten. Naar aanleiding van de motie van uw Kamer⁸ en daarmee samenhangende toezegging van mijn ambtsvoorganger inzake de financieringssysteem van de IND is gezien welke mogelijkheden er zijn om de IND op een stabielere wijze te financieren. De uitkomsten hiervan zijn betrokken bij de voorjaarsbesluitvorming, waarbij het kabinet heeft besloten om de IND een hogere structurele stabiele financiering toe te kennen. De verwachting is dat de organisatie daarmee in staat is om de productie structureel beter te organiseren en zo op termijn de instroom aan zaken beter bij te kunnen houden. Bij een afwijkende instroom ten opzichte van de raming moet worden gezien of aanvullende financiële maatregelen nodig zijn.

Ook voor andere organisaties in de asielketen zijn extra middelen vrijgemaakt. Zo wordt ook het budget voor COA en DT&V structureel verhoogd. Deze structurele financiering maakt de keten weerbaarder voor fluctuaties in de instroom en draagt bij aan een efficiënter proces.

Zoals eerder aangegeven zijn verschillende maatregelen reeds ingevoerd en staan andere klaar voor implementatie. Andere maatregelen worden nader getest en getoetst op hun effectiviteit, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Uitgangspunt is onder meer dat de kosten en baten van het totaal aan maatregelen in evenwicht zijn. In dit kader wordt een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) voor het totale programma uitgevoerd.

Ik zal uw Kamer de komende tijd periodiek informeren over de implementatie van de verschillende maatregelen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

⁸ Kamerstuk 35 000 VI, nr. 42