

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3099

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2023

Met deze brief beantwoord ik het verzoek van het lid Jansen met betrekking tot het nieuwsbericht *Justitie schat kosten voor asielopvang al 23 jaar te laag in*.¹ Dit verzoek is gedaan naar aanleiding van het op 18 januari jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 3058) verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer waarin de resultaten gepresenteerd van het Focusonderzoek naar de opvangcapaciteit voor asielzoekers. Aanleiding hiervoor was de wijze waarop opvangplekken worden gefinancierd en de onderbelichte invloed die dit heeft op het asielopvangsysteem. De conclusies in het rapport zijn:

- Uitgaven aan asielopvang zijn stelselmatig hoger dan begroot;
- Noodopvang is duurder dan reguliere opvang;
- Er is een gebrek aan inzicht in kosten, m.n. op kosten crisisnoodopvang;
- De huidige problematiek is hardnekkig en heeft vele oorzaken.

Ik ben de Algemene Rekenkamer dankbaar dat zij vanuit een aanvullend / financieel perspectief naar de situatie rondom opvang hebben gekeken. De uitkomsten van het onderzoek ondersteunen en bekrachtigen de maatregelen die ik voornemens ben uit te voeren om de opvang op een meer stabiele basis te organiseren. In deze brief wordt aanvullende duiding en achtergrond geboden bij de conclusies uit het rapport. Kort wordt het proces van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de invloed van de MPP op de begrotingscyclus en de overige factoren die invloed hebben op de COA-bezetting.

De Meerjaren Productie Prognose (MPP)

De MPP is een periodiek overzicht van prognoses voor een groot aantal organisaties in de migratieketen (IND, COA, DT&V, Politie en DJI), het

¹ «Justitie schat kosten voor asielopvang al 23 jaar te laag in» (nos.nl)

Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Rechtspraak. Middels een rekenmodel worden verschillende scenario's geschetst met betrekking tot mogelijke in-, door- en uitstroom in de migratieketen. Op basis hiervan wordt een minimum, medio en maximum scenario opgesteld.

Inherent aan een prognosemodel is dat er een zekere mate van onzekerheid bestaat, zeker in de latere jaren. Wel wordt continu gewerkt aan het aanscherpen van de methodiek waarop de ramingen tot stand komen, zodat deze zo goed als mogelijk aansluiten bij de werkelijkheid. De prognoses zien toe op zowel asielmigratie, reguliere migratie als naturalisatie.

Vanwege de volatiliteit en onderlinge afhankelijkheid van organisaties in de migratieketen worden de prognoses elk half jaar herijkt in februari en september. De prognoses bepalen mede de operationele opgave voor de ketenpartners en vormen een belangrijke basis voor de begrotingen en jaarplannen van de organisaties in de migratieketen. In de brief over de actuele situatie asielketen van 21 april 2023 wordt de MPP uitgebreid toegelicht.²

Onderschatting prognoses

In het rapport wordt beschreven dat de instroom en de huisvesting van vergunninghouders wordt onderschat door het ministerie. Het beeld dat de instroom wordt onderschat wordt voor het lopende jaar (als voorname focus van de MPP) door mij niet herkend. Wanneer men in het algemeen kijkt naar de ramingen voor het lopende jaar vallen de prognoses van de afgelopen jaren binnen de gehanteerde bandbreedtes. Voor de langere termijn is dit inderdaad ingewikkelder vanwege de onzekerheid van prognoses. Het geschetste voorbeeld uit het rapport met betrekking tot de huisvesting van vergunninghouders wordt herkend. Mede door het woningtekort verblijven statushouders langer dan gebruikelijk in opvanglocaties, echter is hier niet structureel sprake van.

Overige factoren bezetting COA

De instroom van asielzoekers is niet als enige bepalend voor de druk op de asielketen. Deze was over het afgelopen half jaar weliswaar hoger, maar binnen de gehanteerde bandbreedte van de prognose. In de praktijk zijn er ook andere oorzaken die zorgen voor knelpunten in de opvang, deze hebben te maken met de doorstroom en uitstroom. De bezetting van opvangplekken wordt ook beïnvloed door het niveau van de doorstroom bij de IND. Een lagere doorstroom bij de IND zorgt ervoor dat mensen langer op de behandeling van een asielaanvraag moeten wachten, wat er voor zorgt dat mensen langer in de opvang verblijven. De huidige situatie op de arbeidsmarkt maakt het lastig om de capaciteit van de IND snel te verhogen. Dit is echter wel nodig om het risico van langere doorlooptijden bij de IND te voorkomen. Daarnaast wordt de uitstroom van statushouders bij COA beperkt als gevolg van schaarste op de woningmarkt. Als gevolg hiervan verblijven er veel statushouders in het COA, waardoor de gemiddelde bezetting bij het COA toeneemt.

MPP en begrotingscyclus

Het verschil tussen de Ontwerpbegroting en de gerealiseerde kosten in het Jaarverslag wordt door mij erkend. De stelling dat de wijze van financieren de belangrijkste oorzaak is voor het feit dat COA in crisismodus erken ik niet. De begroting wordt na de Ontwerpbegroting op de

² Brief actuele situatie asielketen, 21 april 2023.

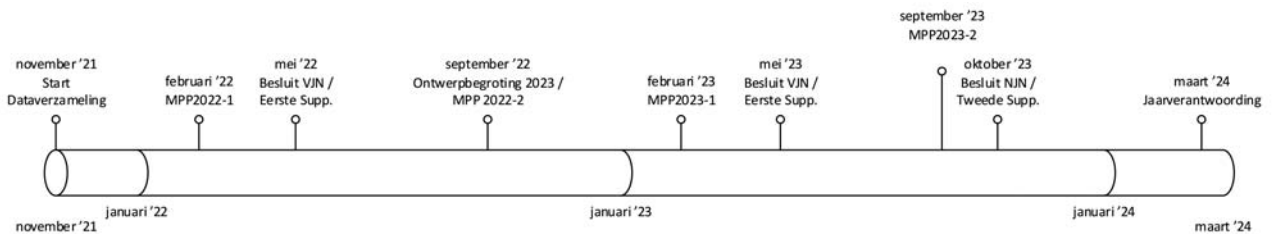
daarvoor bestemde momenten in de begrotingscyclus (bij Voorjaarsnota en Najaarsnota) bijgesteld. Daardoor is er op tijd voldoende duidelijkheid over de voor asielopvang benodigde middelen.

De begrotingscyclus kent een aantal vaste momenten waarop aanpassingen gedaan kunnen worden. Voor de migratieketen werkt dit als volgt, uitgaande van het uitvoeringsjaar 2023:

- De MPP van februari 2022 en de financiële vertaling daarvan wordt betrokken bij de Ontwerpbegroting voor 2023 en verder. Deze wordt gepresenteerd op Prinsjesdag 2022.
- In 2023 wordt vervolgens uitvoering gegeven aan deze Ontwerpbegroting.
- Het jaarverslag 2023 wordt opgesteld in het jaar 2024 en wordt afgezet tegen de Ontwerpbegroting die op Prinsjesdag 2022 is vastgesteld en welke is gebaseerd op de verwachtingen van begin 2022.
- Er zit twee jaar tussen wat op basis van de MPP verwacht wordt aan budget en wat daadwerkelijk benodigd is aan budget.

Wanneer, zoals in het rapport van de Algemene Rekenkamer, wordt uitgegaan van de Ontwerpbegroting klopt het dat de prognose, in tijden van een stijgende instroom en werkvoorraad, achterloopt bij de realisatie. Er zit een periode van bijna 2,5 jaar tussen de prognose op basis van de MPP, verwerking in de Ontwerpbegroting en realisatie. Ontwikkelingen die spelen in de periode tussen MPP vaststelling (februari) en presentatie Ontwerpbegroting, zoals bijvoorbeeld de oorlog in Oekraïne vorig jaar worden dan niet meer meegenomen. Op basis van de MPP van september wordt de prognose geactualiseerd. Deze is voor mij leidend in de sturing op de migratieketen, niet de cijfers die zijn opgenomen in de Ontwerpbegroting. In de huidige systematiek van de Rijksbegroting is de Voorjaarsnota het eerste volgende moment waarop ik een aanpassing van de begroting kan voorstellen. In onderstaande tijdslijn is de periode van raming tot verantwoording grafisch weergegeven met als focus het uitvoeringsjaar 2023. In deze tijdslijn zijn vooral de belangrijkste momenten weergegeven en daaronder toegelicht.

Figuur 1: Tijdslijn van raming tot jaarverantwoording.



Momenten	Inhoud
NOV-21 Dataverzameling MPP	Start van dataverzameling voor input van de MPP 2022–1
FEB-22 MPP2022–1	Besluitvorming MPP2022–1 geldt als grondslag voor begrotingsmutaties richting Voorjaarsnota/Eerste Suppletoire begroting.
MEI-22 Besluit VJN/Eerste supp.	Besluitvorming Voorjaarsnota/ Eerste suppletoire begroting. Meerjarige verwerking is basis voor mutaties Ontwerpbegroting 2023 en verder.
SEP-22 Ontwerpbegroting / MPP2022–2	Besluitvorming Ontwerpbegroting en besluitvorming MPP2022–2. Deze MPP heeft geen financiële invloed op het uitvoeringsjaar 2023. Wel wordt deze MPP gebruikt in de sturing van de migratieketen.
FEB-23 MPP2023–1	Besluitvorming MPP2023–1 geldt als grondslag voor begrotingsmutaties richting Voorjaarsnota/Eerste Suppletoire begroting.
MEI-23 Besluit VJN/Eerste supp.	Besluitvorming Voorjaarsnota/ Eerste suppletoire begroting.
SEP-23 MPP2023–2	Besluitvorming MPP2023–2 geldt als grondslag voor begrotingsmutaties richting Najaarsnota/Tweede Suppletoire begroting. Bijstelling van de begroting voor het lopende jaar.
OKT-23 Besluit NJN/Eerste supp.	Besluitvorming Najaarsnota/ Tweede suppletoire begroting.
MRT-24 Jaarverantwoording	Jaarverantwoording 2023. Inzicht in definitieve realisatie en kosten.

Realisatie COA i.r.t. begrotingen

De beschikbaarheid van middelen is niet het directe probleem, maar het niet meerjarig beschikbaar hebben van de middelen wel, omdat het COA zonder stabiele financiering geen meerjarenafspraken kan maken en derhalve niet is toegerust op het adequaat uitvoeren van de wettelijke taak. De onderstaande tabel laat het percentage zien in welke mate het budget op de begroting overeenkwam met de daadwerkelijke realisatie van het COA in de afgelopen jaren. Hierbij zijn de grootste afwijkingen vanzelfsprekend te constateren in de crisisjaren (2014/2015/2022).

Tabel 1: Overzicht realisatie t.o.v. begrotingen

	Ontwerpbegroting vs. Jaarverslag	Eerste suppletoire vs. Jaarverslag	Tweede suppletoire vs. Jaarverslag
2014	44%	55%	100%
2015	32%	63%	100%
2016	38%	100%	100%
2017	113%	102%	100%
2018	85%	91%	100%
2019	78%	95%	100%
2020	80%	107%	100%
2021	104%	86%	101%
2022	36%	80%	100%

De tabel laat zien dat het twee jaar van te voren niet goed is te voorspellen welke financiering COA nodig heeft. Bij de start van het jaar is dit beter in te schatten en zijn de beschikbaar gestelde middelen via de Eerste Suppletoire begroting veel meer in lijn met de daadwerkelijke realisatie. De begrotingssystematiek is leidend in de mogelijkheden die ik heb om voldoende middelen voor het COA en andere organisaties in de keten beschikbaar te krijgen. Conform de reguliere systematiek kan ik aan het begin van het jaar niet meer beschikbaar stellen aan de organisaties in de migratieketen dan de middelen die op mijn begroting beschikbaar zijn. Via het proces van de Voorjaarsnota doe ik wanneer nodig een voorstel tot

aanpassing van de begroting op grond van de op dat moment actuele prognoses.

Inzicht in kosten

De kosten van een reguliere opvangplek zijn inzichtelijk. Op basis van voorcalculatie van de bezetting wordt middels een beschikking de bijdrage aan het COA overgemaakt. Op basis van realisatie van de gemiddelde bezetting wordt de definitieve bijdrage aan het COA opgesteld. Op basis van de afgelopen 10 jaar ligt de prijs van een bed bij het COA op gemiddeld € 75 per dag.

De kosten van een crisisopvangplek zijn echter hoger dan een reguliere opvangplek en van diverse factoren afhankelijk. In het rapport is opgenomen dat de eerste declaraties bij het COA laten zien dat het gaat om een tarief van € 150–€ 200 euro per dag voor een (crisis)noodopvangplek. Dit is gebaseerd op een beperkt deel van de declaraties die zijn ingediend door gemeenten, het merendeel van de declaraties moet nog binnenkomen. Het COA is voldoende in staat om te kunnen duiden wat de aanvullende kosten zijn van de crisisjaren. Dit laat zien dat snel opschalen meerkosten met zich meebrengt t.o.v. reguliere capaciteit. Hierom werk ik conform eerdere toezegging aan uw Kamer een voorstel uit om de stabiliteit van de financiering van COA en opvang te vergroten.

Stabiele financiering en flexibelere opvang

In de afgelopen jaren is gebleken dat de huidige werkwijze van het op- en afschalen van de capaciteit van het COA, namelijk meebewegen met de actuele opvangbehoefte, niet langer werkt. Het COA is bij het voorzien in voldoende opvangcapaciteit te afhankelijk van een groot aantal factoren, die het vaak niet zelf in de hand heeft: draagvlak bij gemeenten en omwonenden, de beschikbaarheid van geschikt vastgoed en personeel, de arbeidsmarkt en de grote en vaak binnen korte tijdspanne snelle fluctuaties van in- en uitstroom binnen de migratieketen. Conform eerdere toezegging zal ik bij de begrotingsbesluitvorming nader ingaan op het voorstel in het kader van stabiliteit.

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