

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1036

Vragen van het lid **Podt** (D66) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *het bericht «En weer schat het ministerie het aantal asielzoekers te laag in: locaties «te laat, te krap en te kort» beschikbaar»* (ingezonden 28 april 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 14 december 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2794.

Vraag 1

Klopt het dat de prognoses voor het aantal asielzoekers in 2022 weer te laag zijn?¹

Antwoord 1

De afgelopen tijd zijn door u en de pers verschillende vragen over de prognoses gesteld. Deze zijn in eerdere brieven² aan de Kamer al veelal beantwoord. Om de Kamer zo volledig, actueel en transparant beeld te schetsen zal ik in de beantwoording van deze en de verdere onderstaande vragen ingaan op de meest actuele prognose van september jl. Daarnaast ga ik ook uitgebreid in op het totstandkomingsproces van de Meerjaren Productie Prognose (MPP).

De MPP is een periodiek overzicht van prognoses voor een groot aantal organisaties in de migratieketen³, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Rechtspraak. Inherent aan een prognose is dat deze aan vele externe factoren onderhevig is en daardoor complex is, zeker bij een volatiel onderwerp als migratie. Daardoor wordt er gewerkt met een bandbreedte. Door deze aanpak kan de prognose ook rekening houden met de mogelijkheid dat er gebeurtenissen optreden, die invloed hebben op de migratiestromen.

De afgelopen periode laat deze complexiteit ook duidelijk zien, met o.a. COVID-19 en de situatie in Afghanistan en Oekraïne. Dit zijn externe ontwikkelingen met grote invloed op migratiestromen die enkele maanden eerder, maar zeker een jaar daarvoor, niet te voorzien zijn. Aangezien het hier

¹ Trouw, 26 april 2022.

² Kamerstuk 19 637, nr. 2914; Kamerstuk 19 637, nr. 3006.

³ IND, COA, DT&V, politie en DJI.

om unieke gebeurtenissen gaat, zijn er geen ervaringscijfers die als basis kunnen dienen voor een prognose.

Door verschillende scenario's op te stellen en een waarschijnlijkheidskans toe te kennen aan ieder scenario wordt deze onzekerheid ook weergegeven in het model. Middels een rekenmodel worden vervolgens verschillende scenario's geschetst met betrekking tot mogelijke in-, door- en uitstroom in de migratieketen. Op basis hiervan wordt uiteindelijk een minimum, medio en maximum scenario opgesteld.

In zijn algemeenheid geldt ook dat hoe verder vooruit een prognose kijkt, hoe groter de onzekerheid wordt. De prognoses die een jaar of langer vooruit kijken kennen daarmee een grotere onzekerheidsfactor. Om deze onzekerheid te verkleinen worden de prognoses van de MPP gedurende het jaar aangescherpt op basis van de meest recente inzichten, onzekerheden en aannames. Hieronder zal ik ingaan op een aantal onderdelen van de asiel instroomprognose⁴.

Eerste asiel instroom

De verwachte eerste asielinstroom voor 2022 lag met een kans van 75% tussen de 21.500 (minimum scenario) en 38.500 (maximum scenario) aanvragen (exclusief ontheemden uit Oekraïne). In het medio scenario werden in 2022 31.000 eerste asielaanvragen verwacht. Deze prognose is gebruikt ten behoeve van de MPP 2022-I (februari 2022) en ten behoeve van de MPP 2022-II (september 2022).

Op dit moment ligt de eerste asielinstroom hoger dan zou worden verwacht in het medio scenario, maar nog wel onder het hoge scenario. Naar verwachting zal het totaal aantal eerste asielaanvragen tot het eind van het jaar tussen deze scenario's uitkomen en dus nog binnen de bandbreedte vallen.

Totale asielinstroom

De totale asielinstroom is opgebouwd uit: eerste asielaanvragen, tweede en opvolgende asielaanvragen, nareis en relocatie/hervestiging⁵. Daarvoor zijn aanvullende aannames nodig (over nareis en herhaalde aanvragen, etc.). Op basis van de in september jl. vastgestelde MPP (MPP 2022-II) wordt een totale asielinstroom voor het gehele jaar 2022 verwacht met een bandbreedte tussen 38.700 en 55.700 (exclusief ontheemden uit Oekraïne) asielaanvragen. Gezien de recente instroomcijfers over de afgelopen weken is de verwachting dat de totale asielinstroom eind 2022 tussen de 48.200 (medio scenario) en 55.700 (hoog scenario) uitkomt. Deze totale asielinstroom voor 2022 ligt bijna 12.000 aanvragen hoger dan in de prognose van september 2021 werd verwacht. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat vorig jaar de onzekerheid omtrent (mogelijke) effecten van de COVID-19-pandemie en daarbij komende reisbeperkingen nog een dempend effect hadden op de verwachte asielinstroom. Daarnaast is deze toename van de instroom vrijwel volledig toe te schrijven aan de instroom van nareizigers. Ten opzichte van de vorige prognose van februari jl. ligt de recente prognose van de totale asielinstroom ca. 6.700 aanvragen hoger.

Een toename van het aantal asielaanvragen is ook in Europa als geheel zichtbaar. In 2022 ligt de asielinstroom in Europa het gehele jaar hoger (circa 812.600 tot en met week⁶ dan vorig jaar (circa 545.140).

De gevolgen voor medewerkers en organisaties in de migratieketen zijn fors. Zo is de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) niet ingericht om deze hogere dan eerder verwachte asielinstroom te verwerken. De IND heeft onvoldoende capaciteit hiervoor en opschaling kost tijd. De hogere prognoses voor zowel 2022 als 2023 betekenen dat de voorraden in het beoordelen van asielverzoeken vermoedelijk verder oplopen, waardoor asielzoekers en nareizende gezinsleden langer op hun beslissing moeten wachten en wettelijke termijnen minder vaak gehaald worden. Daarnaast is een opval-

⁴ De asielinstroom is opgebouwd uit: 1e asielaanvragen, tweede en opvolgende asielaanvragen, nareis en relocatie/hervestiging. Exclusief zaken die beoordeeld moeten worden terugverwezen.

⁵ Exclusief zaken die beoordeeld moeten worden terugverwezen.

⁶ Trouw, 26 april 2022.

lende trend dat in 2022 het inwilligingspercentage van asielaanvragen hoger is en ook het aantal nareizigers in het kader van gezinshereniging toeneemt. Onzekerheden rondom instroom, doorlooptijden en uitstroom hebben allemaal direct effect op het COA.

Voor de opvangcapaciteit geldt dan ook dat zowel het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) als Nidos dat deze de komende jaren verder moet toenemen. Het COA zal dus langer dan gewenst andere dan reguliere opvanglocaties moeten blijven inzetten.

Op 4 november jl. heb ik uw Kamer⁷ geïnformeerd over de actuele situatie in de asielketen en de ontwikkelingen die in 2023 worden verwacht op basis van de meest recente prognoses.

Vraag 2

Ligt de te lage prognose, zoals gesteld in het artikel, onder meer aan een onderschatting van het aantal nareizigers? Hoe is dit mogelijk, aangezien het aantal nareizigers redelijk te voorzien is?

Antwoord 2

Ten aanzien van de te verwachte aantallen nareizigers klopt het dat het werkelijke aantal nareizigers dat tot nu toe in 2022 naar Nederland is gekomen, hoger is dan geprognosticeerd.

De prognose ten aanzien van het aantal ingereisde nareizigers wordt bepaald op basis van het verwachte aantal MVV nareisaanvragen en het verwachte inwilligingspercentage. In 2022 is het inwilligingspercentage van asielaanvragen hoger dan eerder het geval was en hoger dan waarmee in de prognoses rekening mee werd gehouden. Hierdoor is ook het aantal nareizigers in het kader van gezinshereniging hoger dan eerder verwacht. Deze ontwikkeling is in de nieuwste prognoses verwerkt, wat heeft geleid tot een aangescherpte en hogere prognose.

Daarnaast is het daadwerkelijke moment van inreis in Nederland van een nareiziger lastig te voorspellen. Dit komt, omdat het beslissen op een nareisaanvraag enige tijd kost, onder andere vanwege het verzamelen van alle documenten door de aanvrager. Nadat de MVV-nareisaanvraag is ingewilligd heeft iemand 90 dagen de tijd om de MVV op de diplomatieke post op te halen en daarna 90 dagen de tijd om Nederland in te reizen. Het exacte moment van inreis is daardoor niet op voorhand bekend. Ook is er na het grotendeels opheffen van de (reis)beperkingen als gevolg van de COVID-19 een inhaalslag van nareizigers te zien. Dit komt onder andere, omdat het voor nareizigers – door de toen geldende beperkingen – in sommige landen enige tijd niet mogelijk was om naar een diplomatieke post te reizen om de MVV op te halen of om de reis naar Nederland te reizen. De termijnen voor MVV nareis zijn ook in sommige gevallen verlengd.

Vraag 3

Kunt u een overzicht geven van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) van de afgelopen tien jaar (twee per jaar) en het daadwerkelijk aantal asielzoekers wat in elk van deze jaren uiteindelijk naar Nederland kwam? Hoe beziet u de verschillen tussen beide getallen?

Antwoord 3

Vanaf begin 2018 wordt een verbeterde prognosemethodiek voor de eerste asielinstroom toegepast. Om die reden is het zinnig om vooral de prognoses vanaf 2018 te evalueren. Bij die methodiek spelen een aantal concepten een rol die hieronder nader worden uitgelegd. De prognose bestaat niet uit een enkel getal, maar uit een zogenoemde *Probability Density Function* (PDF), of kansdichtheidsverdeling. Dat wil zeggen: voor elke mogelijke realisatie van de eerste asielinstroom wordt een bepaalde waarschijnlijkheid gegeven. Deze functie vormt als zodanig de prognose. Deze prognose is dus niet één op één met de realisatie te vergelijken. Wat wel kan, en dat gebeurt ook stelselmatig, is het bekijken in welke mate de realisaties van de spontane asielinstroom de afgelopen jaren binnen de door de prognoses geschetste kansverwachtingen vielen. Op die manier kan bepaald worden of de betreffende prognoses goed

⁷ Kamerstuk 19 637, nr. 3006.

gekalibreerd waren. Met deze term wordt het volgende bedoeld: afwijkingen tussen de werkelijke ontwikkelingen en de verwachtingswaarde die volgens de prognoses gemiddeld bijvoorbeeld maar eens in de drie jaar zouden mogen optreden, blijken ook in de praktijk maar eens in de drie jaar op te treden. Afwijkingen die volgens de prognose gemiddeld eens in de tien jaar zullen optreden, treden ook in de praktijk maar eens in de tien jaar op, etc. Een dergelijke kansverdeling houdt ook rekening met niet *specifiek* te voorziene ontwikkelingen die de asielmigratie sterk kunnen beïnvloeden, zoals niet voorziene conflicten of pandemieën.

Hieronder wordt een korte vergelijking weergegeven tussen de prognoses eerste asielinstroom en realisaties van de afgelopen jaren:

	De MPP van het jaar daarvoor			MPP-1 (februari)			MPP-II (september)			Werkelijke Instroom
	Minimum	Medio	Maximum	Minimum	Medio	Maximum	Minimum	Medio	Maximum	
2018	n.v.t.	20.500	n.v.t.	n.v.t.	15.700	n.v.t.	n.v.t.	19.000	n.v.t.	20.350
2019	n.v.t.	17.500	n.v.t.	n.v.t.	21.500	n.v.t.	n.v.t.	22.000	n.v.t.	22.530
2020	n.v.t.	24.000	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	11.000	14.500	17.000	13.670
2021	15.000	18.500	22.000	11.000	18.000	22.000	17.500	22.500	25.500	24.690
2022	17.500	25.000	30.000	21.500	31.000	38.500	21.500	31.000	38.500	

Tabel 1. Overzicht Prognose Eerste Asielinstroom – realisatie t.o.v. prognose 2018 t/m 2021.

In bovenstaande tabel staat per jaar de verwachte eerste asielinstroom weergegeven in vergelijking met de werkelijke instroom. Vanaf 2020 bestaat de MPP uit meerdere scenario's en is de verwachte eerste instroom uit zowel het minimum, medio en maximum scenario weergegeven. Voorheen is er wel gewerkt met waarschijnlijkheidsintervallen, maar is dit niet in scenario's weergegeven en vastgesteld.

De eerste asielprognoses van 2018 en 2019 hadden een relatief smalle kansverdeling, en de realisatie zat in het lopende jaar dicht bij de verwachtingswaarde.

In 2020 was door de COVID-pandemie de instroom een tijdlang bijzonder laag en werd er pas later in het jaar een officiële prognose opgesteld. Deze bleek iets te hoog, maar is ook opgesteld onder hoogst onzekere factoren.

Opgemerkt kan worden dat de uiteindelijke asielinstroom ondanks de niet te voorziene COVID-pandemie, nog steeds wel binnen het waarschijnlijkheidsinterval viel van de cumulatieve kansverdeling voor 2020 (die in 2019 was opgesteld).

Voor 2021 was de kansverdeling relatief breed vanwege de grote mate van onzekerheid veroorzaakt door de evacuatie vanuit Afghanistan en de COVID-ontwikkelingen. De reisbeperkingen werden sneller opgeheven dan voorzien, mede daardoor kwam het aantal eerste asielaanvragen boven de verwachtingswaarde uit, zij het wel binnen de geprognosticeerde bandbreedte.

Voor 2022 ligt de eerste asielinstroom boven het verwachte aantal aanvragen in het medio scenario. Naar verwachting komt het aantal eerste asielaanvragen dit jaar wel onder het maximum scenario uit.

Geconcludeerd kan worden dat, mede gelet op alle onzekerheden, de realisaties dichtbij de prognoses liggen van het lopende jaar. Wel worden de prognoses gedurende de tijd verstrijkt nauwkeuriger aangezien dan de meest recente ontwikkelingen worden meegenomen. Op dit moment worden de instroomprognoses opgesteld circa 2–3 maanden voordat ze worden vastgesteld⁸ (juli en december – februari en september). In die termijn worden de keteneffecten en aannames met alle betrokken partijen getoetst en besproken. Op dit moment wordt er gekeken om deze termijn te verkorten zonder dat dit te kosten gaat van de kwaliteit. Op deze manier kunnen de meest recente actualiteiten nog worden meegenomen in de ramingen.

Vraag 4

Hoe is het mogelijk dat de prognoses er steeds zo naast zitten?

⁸ De instroomramingen worden opgesteld in december/juli en vastgesteld in februari/september.

Antwoord 4

Inherent aan een prognose is dat deze aan vele externe en interne factoren onderhevig is en daardoor complex is, zeker bij een volatiel onderwerp als migratie. Hierbij valt te denken aan het uitbreken van conflicten, de productie van de betrokken partijen in de keten, inwilligingspercentages en de mate waarin vreemdelingen uit de keten stromen. De MPP ondervangt dit door verschillende scenario's (laag, medio en hoog) op te stellen en een waarschijnlijkheidskans toe te kennen aan ieder scenario.

Dat laat onverlet dat er onderdelen zijn waarop ontwikkelingen in de werkelijkheid anders uitpakken dan verwacht, het blijft immers een prognose. Hiermee wordt via een continue proces rekening gehouden volgens de PDCA-cyclus. Dit is ook de reden om de MPP twee keer per jaar bij te stellen op basis van de inzichten, onzekerheden en aannames die op dat moment van kracht zijn. Dit geldt zowel voor de operationele opgave als de financiële effecten die hierdoor optreden. Waar de MPP minder accuraat is gebleken, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van nareizigers, wordt de prognose dan ook aangescherpt.

Vraag 5

Zijn nog stappen ondernomen de MPP meer accuraat te maken sinds onze vragen en van verschillende andere partijen tijdens de begrotingsbehandeling van november 2021?

Antwoord 5

De MPP wordt gezien als een belangrijk en zorgvuldig sturings- en planningsinstrument dat voortdurend in ontwikkeling is. Eind vorig jaar is er een brief naar uw Kamer gestuurd met daarbij de uit te werken aanpak, welke onder andere toeziet op het implementeren van externe betrokkenheid, (gedeeltelijke) openbaarstelling en een vernieuwd MPP-protocol.⁹ Dit protocol is als bijlage bij deze beantwoording toegevoegd. De prognosecijfers worden dus continu gecontroleerd op interne consistentie, op een plausibele ontwikkeling ten opzichte van de waarnemingen en op overeenstemming met de veronderstellingen. Ieder half jaar worden de uitkomsten van de laatste prognose getoetst aan nieuwe ontwikkelingen. Voor elke nieuwe prognose worden de veronderstellingen geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Deze veronderstellingen worden besproken in een werkgroep waarin alle relevante partners van de migratieketen vertegenwoordigd zijn.

Vraag 6

Kunt u in detail aangeven hoe de MPP tot stand komt?

Antwoord 6

Het opstellen van de MPP is een periodiek terugkerend proces dat enkele maanden in beslag neemt, verschillende deelproducten kent en veel afstemming vraagt met nationale en internationale actoren. De precieze totstandkoming van de MPP is beschreven in het Protocol Meerjaren Productie Prognose migratieketen. Dit protocol is als bijlage bij deze beantwoording toegevoegd.

Vraag 7

Klopt de beschrijving uit het onderzoek van Regioplan (2020) nog steeds waarin wordt aangegeven dat «hiervoor geen vaste, gestructureerde of geformaliseerde werkwijze» bestaat?

Antwoord 7

Nee, dit klopt niet. Het citaat dat wordt aangehaald refereert naar de bevinding van Regioplan rondom de totstandkoming van de eerste asielprognose, specifiek betreffende een onderdeel van stap 1 «Kale instroomprognoses». Inmiddels is het gehele totstandkomingsproces van de MPP, waaronder het opstellen van de instroomprognoses, vastgelegd in bijgevoegd protocol. Hiermee is gestand gedaan aan een toezegging die aan uw Kamer is gedaan

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2765.

op basis van de bevindingen van Regioplan. De beschrijving uit het artikel op basis van het onderzoek van Regioplan wordt daarmee niet herkend.

Vraag 8

Bent u eens dat deze manier van werken nogal ongericht klinkt, met name als er steeds ook op meer voorspelbare aspecten zoals nareis, een verhoogd aantal mensen na corona of een gebrekkige uitstroom als gevolg van de woningcrisis zo naast wordt gezeten?

Antwoord 8

Nee, zie ook de beantwoording op vraag 7. Bij de MPP wordt binnen een continu proces gekeken op welke aspecten de prognoses bijgesteld en/of verrijkt kunnen worden op basis van nieuwe inzichten, aannames en onzekerheden. Dit geldt ook voor de benoemde aspecten uit de vraagstelling. In de Kamerbrief «Actuele situatie asielketen» van 4 november jl., ben ik nader ingegaan op de actualiteit van de migratieketen en de daarbij gepaarde uitdagingen.

Vraag 9

Welke maatregelen worden in de asielketen genomen nu er aanzienlijk meer asielzoekers komen dan de prognose liet zien?

Antwoord 9

De huidige problematiek in de asielketen wordt niet alleen veroorzaakt door de hoogte van de eerste asielinstroom, maar ook door de beperkte door- en uitstroom van asielzoekers. Met name het tekort aan uitstroommogelijkheden voor vergunninghouders naar gemeenten, zorgt ervoor dat er op dit moment een groot tekort is aan opvangplekken. Voor maatregelen die het Kabinet neemt om deze problematiek tegen te gaan, verwijs ik u graag naar eerdere brieven die aan uw Kamer zijn gestuurd over de asielcrisis.¹⁰

Vraag 10

Welke mogelijkheden ziet u voor verbetering van het opstellen van de MPP?

Antwoord 10

Het is inherent aan de toepassing van prognoses dat deze continu in ontwikkeling zijn. Het gebruik van prognoses vereist dan ook een constant proces van aanpassingen en bijstellingen. Dit proces wordt vormgegeven binnen een speciale werkgroep, waarin alle relevante partners van de migratieketen vertegenwoordigd zijn. Momenteel wordt er specifiek gekeken naar een (nog) verder verbeterde informatiepositie op de onderwerpen nareis en de uitplaatsing van vergunninghouders. Daarnaast worden er ook stappen gemaakt om de termijn tussen de instroomprognoses en het vaststellen van deze cijfers te verkorten, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Dit proces kan nu namelijk enkele maanden duren.

Vraag 11

Bent u bereid de MPP vanaf volgend jaar te laten opstellen door een instelling buiten de asielketen, zoals eerder in het Regioplan onderzoek werd overwogen, ook met het oog op het vermijden van de schijn van interne beïnvloeding?

Antwoord 11

Naar aanleiding van het onderzoek van Regioplan (in opdracht van het WODC) naar de governance van de MPP is vorig jaar een beleidsreactie naar uw Kamer gestuurd. De beleidsreactie gaat in op een zestal adviezen die op dit moment binnen het MPP-proces worden uitgewerkt. Deze zien onder andere op het vergroten van de transparantie, openbaarheid en navolgbaarheid van de MPP.

¹⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld Kamerstuk 30 573, nr. 192, Kamerstuk 19 637, nr. 2948, Kamerstuk 19 637, nr. 2953, Kamerstuk 19 637, nr. 2954, Kamerstuk 19 637, nr. 2940, Kamerstuk 19 637, nr. 2950, Kamerstuk 19 637, nr. 2956, Kamerstuk 19 637, nr. 2992, Kamerstuk 19 637, nr. 2986 en Kamerstuk 19 637, nr. 2993.

Zoals uit het onderzoek naar voren komt, kent elk prognose- of doorrekenmodel zijn unieke eigenschappen en is er niet een ideale vorm van intern of extern beleggen om alle mogelijkheden voor een schijn van oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen. Van belang is dat er voldoende waarborgen geïmplementeerd zijn. Met de implementatie van de hierboven genoemde adviezen acht ik dat er op dit moment voldoende waarborgen zijn binnen de huidige werkwijze.