

Vergaderjaar 2017–2018

19 637

Vreemdelingenbeleid

30 573

Migratiebeleid

Nr. 2415

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2018

In maart van dit jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd over de integrale migratieagenda van het kabinet, waarin wordt ingegaan op de verschillende pijlers van het migratiebeleid, zowel internationaal als nationaal.¹ Met deze brief informeer ik uw Kamer nader over de uitwerking van een onderdeel van de migratieagenda, de flexibilisering van de asielketen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanleiding en context, de aanpak en het tijdsplan.

Naar een flexibeler en duidelijker asielsysteem

Het kabinet streeft als onderdeel van de migratieagenda naar een asielsysteem dat flexibeler kan inspelen op grote fluctuaties in de asielinstroom. Daarnaast willen we het systeem maatschappelijk en financieel effectiever maken en ad-hoc maatregelen zo veel mogelijk voorkomen. We leren van de ervaringen met grote schommelingen in de instroom in 2015 en 2016. Het opvangen van grote groepen asielzoekers vroeg destijds het uiterste van alle betrokken partijen en legde veel druk op het maatschappelijk draagvlak. Zo moesten er in hoog tempo grote aantallen extra (nood)opvangplekken worden gerealiseerd, moesten asielzoekers veelvuldig worden verplaatst en liep de doorlooptijd van de asielprocedure sterk op. Ook de scherpe daling van de asielinstroom in 2016 vroeg veel van de betrokken organisaties. De effecten zijn tot op de dag van vandaag merkbaar.

Er moet sneller duidelijkheid worden geboden over de (kans op) inwilliging of afwijzing van een asielverzoek, conform de termijnen die hiervoor staan. Ook de stapeling van asielaanvragen moet worden verminderd. Zo weten asielzoekers, gemeenten en burgers waar ze aan toe zijn en kan op zo kort mogelijke termijn worden ingezet op een passend traject voor elke asielzoeker. Vervolgens kan men aan de slag met

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2375.

integratie of met een terugkeertraject. De verhuisbewegingen van asielzoekers (met name waar het schoolgaande kinderen betreft) worden hiermee beperkt. Bovendien worden overlastgevers of kwaadwillende personen sneller in beeld gebracht en met de juiste maatregelen aangepakt.

Een flexibeler asielsysteem vraagt om aandacht en betrokkenheid van alle partijen in en om de asielketen: rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties. De samenwerking met deze partners wordt versterkt. De samenwerking met gemeenten is van groot belang, omdat het in de gemeenten is waar opvanglocaties worden gerealiseerd, waar vergunninghouders integreren en waar het maatschappelijk draagvlak tot stand komt. De samenwerking tussen rijk en gemeenten is vastgelegd in het Interbestuurlijk Programma van 14 februari 2018, waarin afspraken zijn gemaakt om gezamenlijke opgaven op het terrein van migratie op basis van een gelijkwaardig partnerschap op te pakken.

Een integrale, gezamenlijke en meervoudige aanpak

Sinds 2015 zijn door de organisaties in de asielketen al meerdere stappen gezet om de flexibiliteit te versterken. Om tot effectieve en duurzame verbeteringen te komen, is een integrale aanpak essentieel. Hierbij moeten de verschillende onderdelen van het asielsysteem, zoals asielprocedure, opvang en terugkeerproces, in samenhang worden gezien. Daarnaast moet het asielsysteem in samenhang worden gezien met het huisvestings- en integratieproces. Daarom is door de partners in en om de asielketen gezamenlijk een ketenbreed programma Flexibilisering Asielketen ontwikkeld.

De aanpak vanuit het programma is meervoudig. Enerzijds wordt gewerkt aan een herontwerp van (delen van) het systeem; anderzijds worden momenteel vanuit de bestaande praktijk op onderdelen stappen gezet om op kortere termijn al concrete verbeteringen te realiseren. Oplossingen worden gezocht in zowel aanpassing van regels en procedures als in de wijze van (samen)werken in en om de asielketen. Hierbij wordt de scope van mogelijke oplossingen mede bepaald door bestaande en in ontwikkeling zijnde wet- en regelgeving en internationale afspraken, waaronder de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Er wordt ingezet op de volgende vijf oplossingsrichtingen:

1. Een voorspelbaar, transparant en efficiënt asielproces
2. Verkorten van doorlooptijden
3. Afstemmen van opvangcapaciteit op schommelingen in de instroom
4. Aansluiting op huisvesting en integratie in de gemeenten, dan wel een effectief terugkeertraject
5. Samenwerking met maatschappelijke en bestuurlijke partners

De komende periode werken de betrokken partijen deze oplossingsrichtingen uit in concrete maatregelen. Deze worden onderzocht op hun doelmatigheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De kosten (zoals benodigde capaciteit en frictiekosten), en baten (zoals kortere opvangduur) worden in beeld gebracht in een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het doel is dat kosten en baten in het totale pakket van maatregelen tegen elkaar opwegen; financiële dekking zal dan ook binnen de begroting worden gevonden. Voor alle maatregelen worden kosten-batenanalyses opgesteld.

Oplossingsrichtingen en tijdspad

Omdat de oplossingsrichtingen verschillend van aard zijn en zijn gericht op zowel de korte als langere termijn, varieert het tijdspad van enkele maanden tot enkele jaren (bijvoorbeeld bij wijziging van wetgeving of (her)ontwikkeling van locaties). Hieronder wordt ingegaan op de stappen om tot maatregelen te komen. Een aantal zijn of worden op korte termijn in gang gezet. Andere vragen verdere verkenning en uitwerking. Hierover zal ik uw Kamer periodiek nader informeren.

Bij de keuze voor onderstaande oplossingsrichtingen heb ik gebruik gemaakt van het advies *Pieken en dalen* van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.² Op dit advies zal ik kort na het zomerreces bij afzonderlijke brief reageren.

1. Een voorspelbaar, transparant en efficiënt asielproces

De huidige asielprocedure en de daarop gebaseerde ketenbrede werkprocessen worden herzien en op onderdelen herontworpen zodat fluctuaties in de instroom beter kunnen worden opgevangen.

We verkennen een herontwerp van het identificatie- en registratieproces van de Nationale Politie samen met andere ketenpartners. Recentelijk is de eerste fase voltooid en is een aangepast concept ontwikkeld voor dit proces. Dit concept houdt in dat nog eerder kan worden gestart met de identificatie en registratie van asielzoekers, zowel degenen die op straat worden aangetroffen als degenen die zich melden in Ter Apel. Daardoor kan ook sneller waardevolle informatie worden veiliggesteld die van belang is in het kader van de nationale veiligheid en een goed en snel verloop van het verdere asielproces. Ook voor een eventueel terugkeerproces is het essentieel dat al bij de identificatie en registratie de benodigde informatie wordt verkregen, aangezien deze informatie later in het proces moeilijker te verkrijgen is. Onderdeel is verder een regietafel waarmee de verschillende ketenpartners gezamenlijk kunnen sturen op het identificatie- en registratieproces en de daarop volgende stappen in het asielproces. Zo kunnen onder meer asielzoekers eerder naar het juiste proces worden geleid en risico's op overlast eerder worden gesignaleerd. Momenteel gaat het herontwerp de volgende fase in, waarin verschillende scenario's worden getest. Ik verwacht uw Kamer eind dit jaar over de eerste resultaten te kunnen informeren.

Als onderdeel van het herontwerp van het asielproces treffen we eveneens voorbereidingen voor een aantal aanpassingen van wet- en regelgeving. Het gaat om aanpassingen die zijn bedoeld om Nederland meer in de pas te laten lopen met Europese regelgeving en om te bewerkstelligen dat de asielprocedure sneller kan worden doorlopen. Zoals aangegeven, zullen de kosten en baten van de maatregelen in beeld worden gebracht en dekking binnen de begroting worden gevonden.

- Ten eerste wordt bezien hoe herhaalde asielaanvragen sneller kunnen worden afgehandeld. Hiertoe wordt om te beginnen een pakket maatregelen uitgewerkt om de schriftelijke fase (van kennisgeving tot formele aanvraag) te versnellen. De eerste maatregelen binnen dit pakket zullen eind dit jaar gereed zijn. Tegelijkertijd wordt het Vreemdelingenbesluit aangepast, zodat het mogelijk wordt om het gehoor achterwege te laten als uit de stukken blijkt dat de aanvraag

² Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, «Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders» (23 mei 2017). Zie Kamerstuk 19 637, nr. 2330.

- geen kans van slagen heeft. Het traject van deze aanpassing is reeds gestart en zal naar verwachting ongeveer een jaar in beslag nemen.
- Daarnaast werken we aan een verkorting van de termijn waarvoor de asielvergunning wordt verstrekt, van vijf jaar naar drie jaar. Voor de vreemdeling is hiermee duidelijk dat een verblijfsvergunning eerder opnieuw wordt beoordeeld. Dit vraagt een wijziging van de Vreemdelingenwet. De voorbereidingen hiervoor zijn reeds gestart; ik verwacht het wetsvoorstel voor het einde van dit jaar bij uw Kamer te kunnen indienen. Tegelijkertijd zet de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onverminderd in op het tussentijds interveniëren bij reeds verstrekte vergunningen. Op die manier kunnen we, als door veranderingen het recht op verblijf wijzigt, snel actie ondernemen en de vergunning zo nodig intrekken.
 - Zoals in het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) afgesproken zal rechtsbijstand, in lijn met Europese regelgeving, alleen na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag worden verstrekt. Daartoe worden op dit moment in overleg met relevante partijen de consequenties in beeld gebracht. Zoals toegezegd aan uw Kamer zal in de uitwerking worden gewaarborgd dat de asielzoeker voldoende wordt voorbereid op het asielproces en de advocaat voldoende gelegenheid tot voorbereiding heeft.

2. Verkorten van doorlooptijden

De doorlooptijden moeten omlaag. Er wordt ingezet op verkorting van de wachttijden alsmede het afhandelen van asielaanvragen in de daartoe bedoelde acht dagen, tenzij het echt niet anders kan, bijvoorbeeld omdat essentiële informatie nog ontbreekt. Ook de aansluitende stappen in het asielproces moeten zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Als eerste stap is hiertoe een model ontwikkeld waarmee de doorlooptijden van het proces worden gemonitord en mensen en middelen gericht kunnen worden ingezet op de onderdelen waar knelpunten dreigen.

Op een aantal middelgrote locaties in het land kunnen ketenpartners gezamenlijk worden gehuisvest en in samenhang meerdere fasen (van aanmelding tot terugkeer) in het asielproces effectiever, zorgvuldig en binnen de gestelde termijnen uitvoeren. Hierbij worden de organisaties en processen om de asielzoeker heen georganiseerd in plaats van dat de asielzoeker verschillende organisaties en locaties moet bezoeken. Doordat het totale proces op één locatie wordt uitgevoerd, waar ook de asielzoeker is ondergebracht, wordt het aantal verhuizingen en reisbewegingen beperkt. Bij de ontwikkeling van deze zogenoemde Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties (GVL's) moet, in samenwerking met gemeenten en andere partners, ook rekening worden gehouden met het aanbieden van voorzieningen zoals onderwijs. Dit is in lijn met mijn toezegging aan uw Kamer om het aantal verhuisbewegingen zoveel mogelijk te beperken, met name waar het schoolgaande kinderen betreft.

Op de GVL's wordt snel bepaald welk proces nodig is voor welke asielzoeker. Het in de afgelopen jaren ontwikkelde sporenbeleid, waarbinnen verschillende behandelsporen worden onderscheiden die zijn toegesneden op verschillende groepen asielzoekers, wordt doorgezet. Op deze manier wordt in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid geboden aan de asielzoeker en de betrokken instanties over (de kans op) inwilliging. Vervolgens kunnen de benodigde vervolgstappen snel in gang worden gezet. Asielzoekers met (een grote kans op een) ingewilligd verzoek worden opgevangen in de buurt van de gemeente van huisvesting; asielzoekers met weinig tot geen kans op asiel beginnen na afwijzing zo snel mogelijk met een terugkeertraject.

Het concept van GVL's wordt in overleg met alle betrokkenen de komende tijd nader uitgewerkt. Daarbij moet onder meer worden bepaald welke functies nodig zijn, hoe de locaties zich onderling verhouden en hoe de gezamenlijke uitvoering en werkprocessen eruit gaan zien. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) heeft met de gemeenten Cranendonck en Gilze-Rijen bestuursovereenkomsten gesloten die het mogelijk maken om daar gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties te ontwikkelen, gebruikmakend van de ervaringen in Ter Apel. Hiervoor worden momenteel de eerste voorbereidingen getroffen. Voor de locatie in Cranendonck wordt momenteel een haalbaarheidsstudie uitgevoerd; voor de locatie Gilze-Rijen is een aanbestedingsprocedure in gang gezet voor een grootschalige renovatie van de bestaande locatie. Afronding van beide trajecten is voorzien voor eind dit jaar. Ik zal uw Kamer hier vervolgens over informeren.

Daarnaast wordt een gezamenlijke planning voor het asielproces ontwikkeld tussen alle partners in de asielketen, zodat de activiteiten en de benodigde capaciteit beter inzichtelijk worden en beter kunnen worden afgestemd op mogelijke veranderingen in de instroom. In aanloop naar een gezamenlijke planning is reeds een Ketenbreed Operationeel Centrum Vreemdelingen opgericht als steunpunt voor planning en logistieke processen; er worden voorstellen ontwikkeld voor een doorontwikkeling van dit coördinatiecentrum. Ook is een ketenbreed draaiboek opgesteld, waarin de ketenpartners afspraken maken hoe in onderlinge samenwerking om te gaan met veranderingen in de instroom.

Verkorting van de doorlooptijd is ook van belang voor de effectiviteit van het terugkeerproces. Hoe langer het asielproces duurt, des te minder asielzoekers in het algemeen bereid zijn actief mee te werken aan hun terugkeer en des te groter de kans dat bijvoorbeeld reisdocumenten zijn verlopen. Met name bij herhaalde aanvragen geldt dat een lange doorlooptijd het terugkeerproces kan belemmeren. Hierbij is van belang dat er in het geval van een (mogelijke) afwijzing direct een vertrekstrategie klaar ligt. Daarnaast is het zaak dat aan de betreffende asielzoekers door alle betrokken partijen een eenduidige boodschap wordt uitgedragen die niet de hoop op een vergunning vergroot, maar juist bijdraagt aan de bereidheid terug te keren.

3. Beter afstemmen van opvangcapaciteit en instroom

Er worden al verschillende stappen gezet om de flexibiliteit van de asielopvang te vergroten. Zo is er een scenario voor acute noodopvang ontwikkeld, waarbinnen het COA afspraken heeft gemaakt met gemeenten en andere partijen over de beschikbaarheid van 3.000 direct inzetbare tijdelijke opvangplekken. In aanvulling hierop worden meerdere scenario's uitgewerkt met verschillende vormen van snel op- en afschaalbare opvangcapaciteit. Hierbij worden gemeenten en andere partners betrokken. Bij de scenario's wordt, aan de hand van kosten-batenanalyses rekening gehouden met de beoogde effecten, de kosten en de mogelijkheden om deze te dekken.

Bij op- en afschalen van de opvang is ook aandacht nodig voor het aanbod van de overige faciliteiten die de asielzoeker worden geboden, zoals begeleiding, maar ook voldoende en tijdig aanbod van zorg en onderwijs, waarbij taalles vanaf dag één wordt aangeboden aan volwassen asielzoekers met een grote kans op inwilliging en onderwijs aan kinderen binnen twee maanden. De ten tijde van de verhoogde instroom ingevoerde medische intake blijft dan ook gehandhaafd.

Daarnaast worden in samenwerking met gemeenten ook nieuwe en innovatieve vormen van opvang onderzocht, die kunnen bijdragen aan flexibilisering van de opvangcapaciteit en aan de integratie van asielzoekers. Er wordt onder meer geëxperimenteerd met gemengde huisvesting van verschillende doelgroepen met een tijdelijke woningvraag, zoals asielzoekers, vergunninghouders, studenten en arbeidsmigranten. Hierbij maken we gebruik van veelbelovende initiatieven in het land. In Utrecht is bijvoorbeeld een aanpak ontwikkeld waarbij asielzoekers en jongeren in hetzelfde gebouw zijn gehuisvest, waar zij elkaar ook kunnen ontmoeten en samen activiteiten kunnen ondernemen; momenteel wordt bekeken of deze werkwijze ook op andere locaties in Utrecht kan worden toegepast. In Tynaarlo wordt de mogelijkheid onderzocht voor gemengde huisvesting van asielzoekers en statushouders op een kleinschalige locatie. Hiermee wordt de aansluiting met gemeenten in praktijk gebracht. Met deze ervaringen kunnen nieuwe vormen van flexibiliteit, die ook bijdragen aan integratie, op hun effectiviteit worden getoetst.

Bij de nadere uitwerking van flexibiliteit in de asielopvang betrek ik ook de voorstellen van het lid Jasper Van Dijk (SP) omtrent de verdeling van vluchtelingen. Mede op basis van voornoemde experimenten wordt bezien wat de mogelijkheden zijn om de spreiding en schaal van opvanglocaties beter af te stemmen op de omstandigheden en wensen die lokaal spelen, zoals de draagkracht van gemeenten en de kansen voor integratie. Dit is een ontwikkeling die tijd en overleg vraagt, aangezien het bestaande aanbod aan opvanglocaties niet op korte termijn ingrijpend gewijzigd kan worden.

Door sneller duidelijkheid te bieden over de (kans op) inwilliging van een asielverzoek en vervolgens zo snel mogelijk in te zetten op integratie en een goede aansluiting op de arbeidsmarkt kan worden bevorderd dat de verdeling van vluchtelingen beter aansluit bij de omstandigheden in gemeenten. Plaatsing van asielzoekers met een grote kans op een ingewilligd verzoek en van vergunninghouders moet dan ook gebeuren op een opvanglocatie zo dicht mogelijk in de buurt van de gemeente waar ze zullen worden gehuisvest, en rekening houdend met de regionale arbeidsmarkt. Hier is de afgelopen periode door COA een impuls aan gegeven. Het COA zal, waar nodig, de koppeling tussen de opvanglocatie en plaatsing in een gemeente verbeteren.

4. Aansluiting met huisvesting en integratie dan wel terugkeer

Tijdige huisvesting van vergunninghouders door gemeenten is in het belang van alle betrokken partijen, zowel in het licht van integratie, participatie en gezondheid, als om knelpunten in de asielopvang te voorkomen. Samen met gemeenten, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere partners worden op verschillende plekken in het land woonvormen onderzocht waarmee sneller kan worden voorzien in de huisvestingsbehoefte van vergunninghouders en andere tijdelijk woningzoekenden. Ook de eerder genoemde experimenten met gemengde woonvormen worden hierbij betrokken.

De beleidsverantwoordelijkheid voor inburgering en integratie ligt op rijksniveau bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) is afgesproken dat de gemeenten weer een grotere rol krijgen op dit terrein. In zijn brief inzake de veranderopgave inburgering die uw Kamer op 2 juli 2018 heeft ontvangen (Kamerstuk 32 824, nr. 223), zet de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn voornemens met betrekking tot de ontwikkeling van het inburgeringsstelsel uiteen. In aansluiting hierop kan vanuit de

asielketen op verschillende manieren en momenten een bijdrage worden geleverd aan inburgering en integratie. Sinds de verhoogde asielinstroom eind 2015 is al een pakket aan maatregelen geïntroduceerd om geen kostbare tijd te verliezen in de opvang. De verblijfstijd in de opvang wordt optimaal benut door o.a. versterking van de voorinburgering en het aanbieden van activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk aan vergunninghouders en kansrijke asielzoekers. Op deze manier wordt vanaf een zo vroeg mogelijk moment ingezet op integratie. Bij de koppeling aan een gemeente wordt daarnaast zo veel mogelijk rekening gehouden met het arbeidspotentieel van vergunninghouders en asielzoekers met een grote kans op inwilliging.

Om de inspanningen te kunnen concentreren op hen die recht hebben op verblijf, is het zaak dat zij die zijn afgewezen Nederland zo spoedig mogelijk verlaten. Terugkeer is een integraal onderdeel van het asielproces. Al in de beginfase van het asielproces moeten alle betrokken organisaties dan ook rekening houden met de mogelijkheid van een terugkeertraject en de voorbereiding daarop faciliteren.

Voor zowel inburgering en integratie als terugkeer geldt dat de effectiviteit van deze processen kan worden vergroot door tijdig relevante informatie te delen tussen de organisaties in de asielketen, onder meer over de omvang en samenstelling van de instroom. Voor het inburgeringsproces is het onder meer van belang zo vroeg mogelijk de aantallen inburgeringsplichtigen in beeld te hebben. Ten behoeve van het terugkeerproces is het zaak zo vroeg mogelijk informatie te verkrijgen en te delen over onder meer de nationaliteit en identiteit van asielzoekers en andere feiten die voor een terugkeertraject van belang zijn. De partijen in de asielketen maken hierover verdere afspraken.

5. Samenwerking met bestuurlijke en maatschappelijke partners

De maatregelen in het kader van flexibilisering van de asielketen worden samen met bestuurlijke en maatschappelijke partners uitgewerkt en ontwikkeld.

Bij de doorontwikkeling van de samenwerking met bestuurlijke partners wordt voortgewerkt op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in de periode van hoge instroom in het najaar van 2015; toen werd de Landelijke Regietafel Verhoogde Asielinstroom (tegenwoordig Landelijke Regietafel Migratie en Integratie) ingesteld, evenals provinciale/regionale regietafels. Voortbouwend op deze overlegstructuur kan de inzet in het kader van de asielopvang en de huisvesting van vergunninghouders worden afgestemd. Deze structuur kan ook worden benut in het kader van afspraken over flexibilisering, bijvoorbeeld over flexibele vormen van asielopvang. Tevens zal worden bezien hoe de partners beter kunnen worden betrokken bij de prognoses en planning in de asielketen.

Vervolg

Met deze brief wordt een eerste inzicht geboden in de stappen die worden gezet om tot een flexibeler asielsysteem te komen. Dit vraagt de komende jaren aanzienlijke inspanning en investering van alle betrokken partijen. Ik ben voornemens u in ieder geval elk halfjaar over de voortgang te informeren. Ten aanzien van een aantal in deze brief aangekondigde resultaten zal ik uw Kamer eind dit jaar nader informeren.

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