

36945-XX Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag over het ministerie van Asiel en Migratie 2025

nr. Lijst van vragen en antwoorden

Vastgesteld (wordt door griffie ingevuld als antwoorden er zijn)

De vaste commissie voor Asiel en Migratie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Asiel en Migratie over het **Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag over het ministerie van Asiel en Migratie 2025 (36945-XX, nr. 2)**.

De daarop door de minister van Asiel en Migratie gegeven antwoorden zijn hierbij afgedrukt.

Voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Griffier van de commissie,
Burger

Vraag (1):

Op welke begrotingsmomenten zijn de ramingsveronderstellingen voor 2025 (instroom, normvergoeding, bezettingsgraad) voor de opvang van Oekraïense ontheemden bijgesteld, en hoe verhouden deze herziene aannames zich tot de ramingen onder de begroting 2026 en verder?

Antwoord:

De ramingsveronderstellingen voor 2025 zijn bijgesteld met de Voorjaarsnota (instroom en opvangcapaciteit en normbedrag) en de Najaarsnota (instroom en opvangcapaciteit) op basis van de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Deze ramingen zijn opgesteld met zowel cijfermatige als inhoudelijk experts. Voor de begroting 2026 hanteren we dezelfde veronderstellingen als in 2025. Bij een volgend besluitvormingsmoment wordt gezien of budgetten op basis van nieuwe instroomcijfers herijkt moeten worden. Hieruit wordt ook de capaciteit voor de gemeentelijke opvang afgeleid.

Vraag (2):

Op welke wijze is het kostprijsonderzoek voor de opvang van Oekraïense ontheemden uitgevoerd, welke aannames zijn daarbij gehanteerd en hoe zijn de uitkomsten vertaald in de normbedragen voor gemeenten voor 2026 en latere jaren?

Antwoord:

Voor 2026 en latere jaren is op de gebruikelijke wijze in 2025 een kostprijsonderzoek uitgevoerd door Improven. Zij hebben eerst een uitgebreide kostenenquête onder gemeenten gehouden en daarna de de uitkomsten gedeeld met vertegenwoordigers van zowel gemeenten als het Rijk. De belangrijkste aanname is dat de kostenopgaven van de 123 gemeentes die de enquête volledig hebben ingevuld representatief zijn voor de kosten van alle gemeenten. De voornaamste uitkomsten, dat er grote spreiding is tussen de directe kostensoorten, accommodatietypen en regio's en dat de indirecte kosten een administratieve last vormen voor gemeenten, zijn vertaald tot de nieuwe doelgroepflexibele regeling. In deze regeling worden de directe kosten na een geaccordeerde aanvraag vergoed op basis van werkelijke en de indirecte kosten op basis van een ruime vaste tegemoetkoming per plek. Deze regeling wordt op korte termijn gepubliceerd. [PM UITKOMSTEN MR D.D. 5 JUNI]. Het kostprijsonderzoek wordt binnenkort gedeeld met de Kamer, waarin uitgebreider wordt ingegaan op de werkwijze en de gehanteerde aannames.

Vraag (3):

In hoeverre is bij het stabiel houden van de COA-begroting na 2027 op het niveau van 2027 rekening gehouden met de verwachte effecten van het tweestatusstelsel op de instroom, en op

welke wijze is de invoering van het EU Asiel- en Migratiepact per 12 juni 2026 in deze ramingen meegenomen?

Antwoord:

De meest recente MPP is verwerkt voor 2026 en 2027 en de begrotingsstand 2027 die hieruit volgt is als uitgangspunt genomen voor 2028 en verder. In deze MPP kernprognose is geen rekening gehouden met het tweestatusstelsel en de invoering van het EU Asiel- en Migratiepact per 12 juni 2026. Mogelijke ontwikkelingen in deze worden waar mogelijk in de volgende MPP meegenomen.

Vraag (4):

Hoe is de capaciteitsverdeling waarbij 73% van de IND-capaciteit naar nieuwe instroom onder het EU Asiel- en Migratiepact gaat tot stand gekomen, welke afwegingen liggen daaraan ten grondslag en is beoordeeld of deze verdeling verenigbaar is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Antwoord:

Een goede implementatie van het Pact en werking ervan in alle EU-landen, waarbij voldaan wordt aan de nieuwe beslistermijnen, komt de beheersbaarheid van asielmigratie naar Nederland ten goede. Hiermee wordt ook voorkomen dat er een situatie ontstaat waarbij

aanvragen ingediend vanaf 12 juni 2026 op korte termijn een langere doorlooptijd kennen dan die door het Pact is voorgeschreven. Dat is zeer onwenselijk. Dit heeft automatisch gevolgen voor de mensen die voor 12 juni 2026 een aanvraag hebben ingediend. Om die reden is de IND verzocht om een plan van aanpak op te stellen over het wegwerken van de openstaande asielaanvragen van voor 12 juni 2026.

Gelet op het vastgestelde medio instroomscenario van 25.000 eerste aanvragen uit de kernprognose en actuele situatie asielketen 2025 heeft de IND op basis van de nieuwe asielprocedure een inschatting gemaakt hoeveel van de beslis capaciteit nodig is om het uitgangspunt van geen achterstanden op aanvragen onder het Pact waar te maken. De uitkomst daarvan is dat er ongeveer 73% van de capaciteit benodigd zou zijn. De inschatting is onderhavig van allerlei variabelen die een rol zullen spelen in het werkproces van de IND. Is de instroom lager dan verwacht, dan blijft automatisch meer capaciteit over voor de openstaande aanvragen. Dit kan door het jaar fluctueren mede door de seizoen patronen en daarbij komende pieken in de instroom.

Vraag (5):

Wat zijn de cumulatieve (verwachte) budgettaire gevolgen over minimaal vijf jaar van het in stand houden van de huidige werkvoorraad bij de IND voor de totale uitgaven van zowel de IND als het COA, uitgesplitst naar extra IND-behandelkosten van langer lopende zaken en extra opvangkosten door langere verblijfsduur in COA-opvang?

Antwoord:

De komende periode zullen de belangrijkste effecten samen met de ketenpartners verder in beeld worden gebracht en gemonitord. In de MPP zullen deze effecten, indien wordt voldaan aan de voorwaarden voor de MPP, worden meegenomen en doorgerekend. Het uitgangspunt is dat de kosten van het afhandelen van de aanvragen bij de IND binnen de bestaande financiële kaders van de IND worden ingepast. De mogelijkheid bestaat dat de keten financiële gevolgen ondervindt van de aanpak daarom zullen alle financiële effecten worden gezien bij de reguliere besluitvormingsmomenten op basis van de MPP.

Vraag (6):

Op welke informatie zijn de ramingen voor IND-capaciteit en -kosten in de begroting 2026 gebaseerd nu er volgens de Rekenkamer geen structurele managementinformatie over doorlooptijden en effecten van maatregelen beschikbaar is, en hoe wordt de betrouwbaarheid van die ramingen geborgd?

Antwoord:

De IND begroting wordt opgesteld op basis van de instroom- en productieramingen uit de MPP. Ontwikkelingen in de instroom, de impact daarvan op het werk van de IND en de inzet van capaciteit worden daarbij afgewogen. Voor de bepaling van de capaciteitsinzet wordt gebruik gemaakt van vastgestelde productienormeringen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de inzichten en analyses op de productierealisatie en de capaciteitsinzet uit voorgaande jaren. Deze ramingen zijn, zo blijkt ook uit andere rapporten, redelijk betrouwbaar gebleken. De door de Rekenkamer geconstateerde gebreken zijn niet onwaar, maar hebben geen bijzondere invloed op de bekostiging van de IND. De aansturing van de IND is gebaseerd op de werkafspraken in de regeling Agentschappen 2024. Gedurende het jaar vindt met regelmaat overleg plaats met het departement over de productievoortgang en beleidsmatige ontwikkeling. Op basis daarvan wordt, indien nodig, bijgestuurd op de IND begroting en de gemaakte productieafspraken.

Vraag (7):

Tot welk begrotingsmoment en tot welke bedragen is in de meerjarenramingen rekening gehouden met uitgaven voor dwangsommen wegens niet-tijdig beslissen, en hoe wordt de begroting aangepast zodra de afschaffing van de dwangsomregeling in werking treedt?

Antwoord:

De IND heeft op dit moment een voorziening waaruit dwangsommen kunnen worden betaald. Daar is dit jaar via de AenM begroting een bedrag van 50 miljoen euro aan toegevoegd. Er is geen aanpassing van de begroting voorzien als de dwangsomregeling in werking treedt. Er zal bij de reguliere financiële besluitvormingsmomenten bezien worden welke middelen benodigd zijn voor de IND voor de uitgaven van dwangsommen.

Vraag (8):

Waarom wordt de managementinformatie over aantallen, uitkomsten en tijdigheid van terrorisme-screenings door de IND tot nu toe niet structureel gegenereerd, welke besluitvorming ligt hieraan ten grondslag en wanneer wordt deze informatievoorziening alsnog ingericht?

Antwoord:

Nationale veiligheid in de asielprocedure is geen momentopname, maar vraagt continue alertheid van de hele keten. De screening die de Rekenkamer heeft onderzocht betreft onderdeel van het onderzoek dat de IND in het asielproces uitvoert. Hierbij wordt gekeken naar uitingen op *social media*, wat in samenhang met andere gegevens, relevante informatie kan opleveren. Hierbij is er specifiek aandacht voor signalen die kunnen wijzen op fraude/misbruik, mensenhandel/-smokkel, gevaar openbare orde, internationale misdrijven of een gevaar voor de nationale veiligheid.

NV-signalen kunnen op elk moment van de asielprocedure, maar ook daarna worden onderkend en opgevolgd. Bij de voorregistratie bij aanmelding door de IND, door DISA tijdens het I&R-proces, bij raadpleging van (inter)nationale politie/justitiële databases, tijdens overige contacten met de vreemdeling, met name gehoren, maar ook tijdens het verblijf bij COA of contacten met DTenV. Ook worden signalen verkregen in de vorm van klikmeldingen en informatie van ketenpartners. Na onderkenning van een NV-signaal acteert de IND hierop.

Vraag (9):

Hoe is het door de Rekenkamer gesignaleerde capaciteitstekort (28 fte beschikbaar tegenover 40 fte benodigd voor instroom plus werkvoorraad) verwerkt in de personele en financiële planning voor 2026, en is de benodigde uitbreiding inmiddels gerealiseerd of in de begroting opgenomen?

Antwoord:

In algemene zin worden jaarlijks productieafspraken gemaakt op basis waarvan de begroting van de IND wordt opgesteld. Daarbij wordt ook gekeken of het nodig is om aanvullende inzet te organiseren. Extra menskracht betekent ook het extra opleiden, inwerken en begeleiden van de nieuwe medewerkers en dat doet een beroep op het absorptievermogen van de organisatie.

Specifiek ten aanzien van de screening speelt deze problematiek op dit moment niet.

Vraag (10):

Welke financiële en personele maatregelen zijn getroffen om bij de uitbreiding van de screeningstaak van de IND onder het EU Asiel- en Migratiepact en de gelijktijdige afbouw en overdracht van DISA-taken uitval of vertraging in het screeningsproces te voorkomen, en is hiervoor aanvullend budget gereserveerd?

Antwoord:

Met de term screening als gebruikt in de screeningsverordening wordt bedoeld dat de IND tijdens de Ontvangst en Voorbereiding Asielaanvraag-fase (OVA) de identiteit vaststelt, vervolgens de eerste veiligheidschecks plaatsvinden, alsmede een medische beoordeling en worden signalen van kwetsbaarheid in kaart gebracht. Met de term screening als bedoeld in het rapport van de ARK wordt bedoeld het onderzoek waar gekeken wordt naar op social media beschikbare signalen. Een dergelijk onderzoek is niet een verplichting vanuit de Screeningsverordening en een dergelijke screening werd ook niet door DISA gedaan. De IND is reeds gestart met een traject om het screenen, als onderdeel van het opbouwen van een persoonsbeeld, verder te versterken waarmee eerder in het asielproces ook de genoemde screening op signalen van terrorisme kunnen plaatsvinden. Voor wat betreft de personele maatregelen kan worden aangegeven dat de IND een personeelscapaciteit heeft op het screeningsproces dat vergelijkbaar is met het aantal medewerkers dat DISA in dienst had. In het budget van de IND zijn middelen opgenomen voor het implementeren van het Asiel- en Migratiepact. Hieronder valt ook het onderdeel dat ziet op de inrichting en uitvoeren van het nieuwe screeningsproces.

Vraag (11):

Waar baseert de IND de beoogde productiviteitsverhoging van 25% op? Is dit haalbaar?

Antwoord:

De Ambitie 2028 is een IND brede ambitie die naast een productiviteitsverhoging van 25% ook gericht is op de verbetering van de dienstverlening. De Ambitie gaat over de maatschappelijke opgave om juist en tijdig te beslissen. Productiviteitsverhoging is een onderdeel daarvan. Benadrukt wordt daarbij dat dit niet enkel is toegespitst op asiel, maar op alle werksoorten bij de IND.

Een belangrijk onderdeel van Ambitie 2028 voor wat betreft asiel is de hernieuwde asielprocedure. Met name het wegvallen van een standaard aanmeldgehoor en het wegvallen van de voornemenprocedure zal een productiviteitsstijging opleveren. De gehele IND organisatie zal daarnaast profijt hebben van het nieuwe ICT-systeem. Dit tezamen met andere initiatieven zoals decompliceren zal helpen bij het stap voor stap waarmaken van de ambitie.

Vraag (12):

Hoe verhoudt de beoogde productiviteitsverhoging van de IND van 25% zich tot het feit dat de IND niet vastlegt hoeveel uur een medewerker besteedt aan een aanvraag en het tijdschrijven ontbreekt?

Antwoord:

De productiviteitsverhoging van 25% uit de ambitie 2028 is een organisatie brede doelstelling gericht op de productieactiviteiten van de IND en richt zich verder dan alleen de afhandeling van asielverzoeken. Het richt zich met name op betere planningen, het slimmer inrichten van de werkprocessen en het vergroten van de veranderkracht en wendbaarheid.

De IND beschikt over een fijnmazig en gevalideerd systeem van normtijden per product. Sinds 2017 heeft de IND, op basis van tijdschrijven 8 onderzoeken uitgevoerd naar de normtijden van alle IND producten en de ontwikkeling daarvan in de praktijk. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd voor alle IND producten; zowel de asiel, reguliere, naturalisatie als juridische producten. Dit zijn de producten waar de IND jaarlijks productieafspraken op maakt met het departement. Vanuit

deze onderzoeken is een ruim inzicht op de tijdsbesteding van alle IND producten verkregen. Mede op basis van de organisatie brede inzichten heeft de IND in 2024 de genoemde doelstelling geformuleerd in de Ambitie 2028.

Vraag (13):

Hoe kan het dat de versnellingstrajecten juist hebben geleid tot meer achterstanden? Is dit onderzocht?

Antwoord:

Alle maatregelen tot nu toe hebben er consequent toe geleid dat de IND de afgelopen vijf jaar stelselmatig meer zaken heeft kunnen behandelen, gecorrigeerd voor externe effecten zoals in 2025 het Besluit- en vertrekmoratorium Syrië. Ondanks deze hogere productie resteerde er een gap tussen wat gedaan kon worden en wat er nieuwe aanvragen binnen is gekomen. In de afgelopen vijf jaren lag dat gat regelmatig met een factor 2 hoger dan de (gestegen) productie. Het cumulatieve effect van opvolgende jaren heeft geleid tot de huidige voorraad. Daardoor zijn de voorraden – ondanks alle maatregelen – toch verder opgelopen.

Vraag (14):

Is de IND voornemens voortaan wel bij de opzet van maatregelen vooraf te bepalen wat deze moeten opleveren en daarmee dus te monitoren of de maatregelen het probleem oplossen waarvoor ze zijn ontwikkeld?

Antwoord:

Effect beoordeling is een standaard onderdeel van besluitvorming. Voor de hele vreemdelingenketen geldt dat effect voorspelling één van de meer moeilijke onderdelen is van het werk. Dat heeft met verschillende omstandigheden te maken maar in het bijzonder en vooral met de omstandigheid dat de belangrijkste variabele in al deze berekeningen er één is die inherent onvoorspelbaar is gebleken te zijn, en dat is de instroom. Alle grotere trajecten van de afgelopen jaren en de werkstroom zelf worden gemonitord; zowel intern IND en ook in ketenverband en/of in de sturings- en verantwoordingslijnen van en op de IND.

Vraag (15):

Waarom is 'tijdig beslissen' tot op heden geen onderdeel van de toets van het kwaliteitsteam van de IND? Is dit wel voorzien?

Antwoord:

Tijdigheid maakt onderdeel uit van de kwaliteit en dit wordt ook meegenomen in de toets van het kwaliteitsteam. Binnen het kader van de inhoudelijke kwaliteit wordt onder tijdig verstaan dat het product of de dienst binnen de gestelde termijn wordt geleverd. Hierbij wordt gemeten of het product in één keer goed was en er geen re-work nodig was.

Vraag (16):

Waarom is gekozen om 73% van de capaciteit in te zetten op nieuwe asielaanvragen?

Antwoord:

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 4 van het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Vraag (17):

Hoe lang wordt verwacht dat gemiddeld over de asielaanvragen wordt gedaan die al liggen, gezien het feit dat daar nog maar 27% van de capaciteit voor zal zijn?

Antwoord:

Met de introductie van het Pact gelden, ten aanzien van de Nederlandse asielprocedure, meerdere kortere behandeltermijnen. De IND kan de instroom en de beslistermijnen onder het migratiepact alleen bijhouden als hiertoe voldoende capaciteit wordt vrijgemaakt, die zich

specifiek richt op het behandelen van de asielaanvragen van na 12 juni 2026. Hierdoor moet de IND prioriteren op deze nieuwe instroom. Het bijhouden van de termijnen van de asielaanvragen vanaf 12 juni levert gelijktijdig een vraagstuk op ten aanzien van de inzet van de beschikbare capaciteit van de IND op de reeds openstaande asielaanvragen. De behandelduur van deze voor 12 juni 2026 ingediende aanvragen zou, zonder aanvullende maatregelen, verder oplopen en daarmee buitenproportioneel lang worden. Dit is de reden dat ik de IND heb gevraagd om een plan van aanpak op te stellen. Ik heb de IND gevraagd erop in te zetten binnen maximaal drie jaar na 12 juni 2026 de asielaanvragen van voor die datum zoveel mogelijk van een eerste besluit te hebben voorzien. Deze termijn van drie jaar omvat niet de eventuele behandeling van een beroepsprocedure tegen een besluit van de IND. De exacte effecten en de realisatie van de maatregelen laten zich moeilijk doorberekenen, en zijn bovendien afhankelijk van gelijkblijvende interne en externe omstandigheden. De IND benadrukt daarom het belang van het monitoren en zo nodig herijken.

Vraag (18):

Wat zal de maximale wachttijd zijn voor liggende aanvragen? Hoe lang wachten de 51.790 asielzoekers die in de procedure zitten gemiddeld?

Antwoord:

De exacte effecten en de realisatie van de maatregelen die zijn opgesteld voor de openstaande asielaanvragen laten zich moeilijk doorberekenen, en zijn bovendien afhankelijk van gelijkblijvende interne en externe omstandigheden. Ik heb de IND gevraagd om de openstaande aanvragen van vóór 12 juni 2026 binnen maximaal drie jaar zoveel mogelijk van een eerste besluit te voorzien.

Vraag (19):

Hoe lang wachten de asielzoekers die nu al het langst wachten op uitsluitse?

Antwoord:

De IND kampt al jaren met lange wachttijden bij asiel- en nareisaanvragen. De realiteit van dit moment is dat de behandeling van veel asielaanvragen een doorlooptijd kent die ver uitgaat boven de wettelijke beslistermijn. Hier zijn verschillende oorzaken voor te noemen, waaronder de aanhoudende druk op de migratieketen, de substantiële asielinstroom van de afgelopen jaren en het ontbreken van stabiele financiering. Op 1 mei 2026 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van de asielvoorraad 480 dagen.

Bron: IND (cijfers afgerond in tientallen)

Vraag (20):

Hoe worden geleerde lessen uit het verleden meegenomen in het plan van aanpak voor asielvragen die zijn ingediend voor 12 juni 2026?

Antwoord:

Bij het opstellen van het plan van aanpak is gekeken naar eerdere maatregelen vanuit andere projecten en in hoeverre die geleid hebben tot een versnelling. Zo is er bijvoorbeeld in de project Bespoediging Afdoening Asiel geëxperimenteerd met een projectmatig aanpak van een vooraf vastgestelde groep aanvragen. Daarnaast is geëxperimenteerd met een doelgroepgerichte benadering, het schriftelijk horen en gebruik gemaakt van een meer gestandaardiseerde werkwijze. Dat zijn aspecten die ook in het plan van aanpak voor de afhandeling van asielaanvragen die zijn ingediend voor 12 juni 2026 zijn meegenomen.

Vraag (21):

Van hoeveel asielzoekers bleek in 2025 na screening dat er indicaties waren van terrorisme?

Antwoord:

Signalen gerelateerd aan nationale veiligheid (hierna: NV) kunnen op elk moment van de

asielprocedure, maar ook daarna worden onderkend en opgevolgd. Bij de voorregistratie bij aanmelding door de IND, door DISA tijdens het I&R-proces, bij raadpleging van (inter)nationale politie/justitiële databases, tijdens overige contacten met de vreemdeling, met name gehoren, maar ook tijdens het verblijf bij COA of contacten met DTenV. Ook worden signalen verkregen in de vorm van klikmeldingen en informatie van ketenpartners. Na onderkenning van een NV-signaal acteert de IND hierop. Over de aantallen onderkende NV-signalen doe ik geen uitspraken.

Vraag (22):

Hoeveel van deze asielzoekers zijn tot dusver vrijwillig of gedwongen vertrokken uit Europa?

Antwoord:

Voor de beantwoording van deze vraag is gekeken naar vreemdelingen die zijn aangemerkt als een gevaar voor de nationale veiligheid, die in 2025 aantoonbaar Nederland hebben verlaten en zijn vertrokken naar land van herkomst. Over het vertrek van personen met een indicatie van terrorisme zijn geen separate gegevens beschikbaar. Het betreft alle personen die zijn aangemerkt als een gevaar voor de nationale veiligheid en uit Nederland zijn vertrokken, ongeacht de verblijfsrechtelijke achtergrond.

Zelfstandig vertrek naar land van herkomst: 5

Gedwongen vertrek naar land van herkomst: 3

Totaal: 8

Tabel: Vertrek vreemdelingen met gevaar voor nationale veiligheid vanuit de caseload DTenV, 2025 (Bron: DTenV).

Vraag (23):

Hoeveel asielzoekers besluiten tijdens de asielaanvraag om Nederland te verlaten?

Antwoord:

Het is niet bekend hoeveel asielzoekers besluiten Nederland te verlaten tijdens hun asielaanvraag. In 2025 zijn 1.760 asielzaken ingetrokken door de aanvrager. Wanneer zij zonder verblijfsrecht in Nederland worden aangetroffen, wordt het vertrekproces in gang gezet.

Bron: IND (afgerond op tientallen).

Vraag (24):

Wat is de oorzaak van de trend dat de eisen van rechters bij de toetsing van asielaanvragen steeds uitgebreider worden?

Antwoord:

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de brief "Appreciatie Clingendael rapport 'Grenzen verleggen' en brede verkenning naar verdragen" die de Tweede Kamer op 22 mei jl. heeft ontvangen. In die brief wordt vanaf pagina 14 uitgebreid op de toegenomen complexiteit en daartoe relevante jurisprudentie ingegaan.