

Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers

2023



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Over dit onderzoek | 3

- 1.1 Ons onderzoek | 3
- 1.2 Onze conclusies | 4

2. De huidige opvangcrisis | 6

- 2.1 Instroom en uitstroom asielzoekers wisselen | 6
- 2.2 Opvangcapaciteit kan nooit volledig benut worden | 8
- 2.3 Veel asielzoekers in (crisis)noodopvang | 9
- 2.4 De huidige situatie in de asielopvang is anders dan in 2015/2016 | 9

3. Bekostiging asielopvang | 12

- 3.1 Begroting JenV structureel te laag | 12
- 3.2 Prognoses lopen achter op de realiteit | 13
- 3.3 Budgettair kader is leidend | 14

4. Het saldo van op- en afschalen | 17

- 4.1 Verschillen in typen asielopvang | 17
- 4.2 Reservecapaciteit en kosten | 17
- 4.3 Meer en kleinere locaties | 19
- 4.4 Geen goed zicht op kosten van op- en afschalen | 19
- 4.5 Onbezette bedden kosten ook geld | 20

5. Goede voornemens | 21

- 5.1 Recente voornemens en adviezen | 21
- 5.2 Knelpunten bij flexibilisering systeem | 22

Reactie | 24

Bijlagen | 25

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 25

Bijlage 2 Literatuur | 27

Bijlage 3 Eindnoten | 29

1. Over dit onderzoek

In 2022 was het tekort aan opvangplekken voor asielzoekers bijna dagelijks in het nieuws. Het aantal mensen in opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) neemt al langere tijd toe. De uitgaven aan de asielopvang lopen uit de pas met de begroting: in de ontwerpbegroting 2022 stond € 538 miljoen geraamd voor de bekostiging van het COA. Bij de najaarsnota van 2022 is dit bedrag bijgesteld naar € 1.570 miljoen. Het COA waarschuwde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) in november 2019 in interne stukken al voor een tekort aan opvangplekken en herhaalde deze waarschuwing regelmatig in de volgende jaren. Dit is niet de eerste keer dat Nederland kampt met problemen bij de opvang van asielzoekers. De huidige situatie kent alleen een minder eenduidige oorzaak. Een stapeling van factoren maakt dat de asielopvang overvol zit en dat hier niet snel verandering in zal komen.

1.1 Ons onderzoek

In diverse discussies en berichtgeving over de problemen bij de asielopvang blijft de manier waarop opvangplekken worden gefinancierd en de kosten die het op- en afschalen van opvang met zich meebrengt vaak onderbelicht. De wijze van financiering heeft echter wel invloed op het asielopvangsysteem. Dit was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om hier onderzoek naar te doen.

Het politieke en maatschappelijke debat richt zich vaak op de actualiteit, maar er wordt niet vaak teruggekeken naar de asielopvang in eerdere jaren. Met dit

onderzoek plaatsen wij de huidige problemen in de asielopvang in een meerjarig perspectief. Hoe is het aantal opvangplekken (de opvangcapaciteit) bij het COA de afgelopen decennia op- en afgeschaald? Welke afwegingen lagen hieraan ten grondslag? En tot welke uitgaven heeft dit geleid? Het op een rij zetten van feiten en cijfers over de opvang van asielzoekers biedt het parlement en het kabinet de mogelijkheid om lessen te trekken uit het verleden.

De staatssecretaris van JenV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet door het geheel aan overheidsorganisaties dat zich bezighoudt met het vreemdelingenbeleid. Hieronder vallen onder andere de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het zelfstandig bestuursorgaan COA (JenV, 2022b).

Het COA heeft de wettelijke taak om onderdak en begeleiding te bieden aan asielzoekers en opvanglocaties te verwerven en te beheren (Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers). Gemeenten kunnen locaties voor asielopvang aanbieden aan het COA. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of die Nederlander willen worden (Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid). Vreemdelingen die asiel aanvragen worden aangeduid als asielzoeker.

Bij de opvang van asielzoekers zijn verschillende partijen betrokken. Wij focussen ons in dit rapport op de opvang van asielzoekers door het COA en de financiering hiervan vanuit de begrotingshoofdstukken van JenV en Buitenlandse Handel en

Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). We gaan in ons rapport niet in op Stichting Nidos, die onder andere de voogdij van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) uitvoert (gefinancierd vanuit de JenV en BHOS begroting). Daarnaast is het van belang te benadrukken dat we ons richten op asielzoekers. In 2022 vluchtten veel Oekraïners naar Nederland vanwege de oorlog in Oekraïne. Dit zijn geen asielzoekers maar ontheemden, afkomstig uit een Europees land. Deze mensen worden niet door het COA opgevangen, maar door gemeenten.

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>.

1.2 Onze conclusies

Uitgaven aan asielopvang stelselmatig hoger dan begroot

De gerealiseerde uitgaven aan de opvang van asielzoekers vallen stelselmatig hoger uit dan initieel is begroot. Ook constateren we dat het moeilijk is om snel extra geld vrij te maken als het voorschot aan het COA voor een bepaald jaar eenmaal vastligt en het aantal asielzoekers in de opvang stijgt. De staatssecretaris van JenV kan dit namelijk in de regel maar op 2 momenten per jaar doen, via reguliere suppletoire begrotingen. Daarnaast is het budgettair kader van het Ministerie van JenV leidend. Dit betekent dat het voorschot dat de staatssecretaris van JenV aan het COA gaf, bijna elk jaar lager was dan wat op basis van de prognoses nodig zou zijn.

Noodopvang is duurder dan reguliere opvang

Bij een sterk stijgend aantal asielzoekers gaat het COA, soms samen met de staatssecretaris van JenV, op zoek naar (crisis)noodopvangplekken. Dit zogenoemde opschalen kost extra geld. Deze noodopvangplekken zijn namelijk duurder dan reguliere opvangplekken en hebben tegelijkertijd een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau. Ook kost het geld om nieuwe locaties te openen. Als een piek in de komst van nieuwe asielzoekers achter de rug is, moet het COA de opvangcapaciteit weer afschalen. Ook met dit afschalen zijn kosten gemoeid. Naast financiële kosten van het steeds weer op- en afschalen zijn daar maatschappelijke kosten aan verbonden (zie hoofdstuk 4 en ACVZ en ROB, 2022).

Gebrek aan inzicht in kosten

Het COA kan niet aangeven welke uitgaven precies zijn gekoppeld aan het op- en afschalen van opvangcapaciteit, waardoor onbekend blijft wat dit op- en afschalen heeft gekost. Een mogelijkheid om beter om te gaan met de wisselende instroom van asielzoekers is om meer extra opvangplekken – reservecapaciteit – aan te houden. Maar onbezette bedden kosten ook geld. De staatssecretaris van JenV en het COA zoeken daarom naar de optimale balans tussen onbezette bedden aanhouden en snel opschalen in tijden van crisis. Het gebrek aan zicht op de kosten maakt dit echter lastig.

Huidige problematiek is hardnekkig

Het huidige tekort aan opvangplekken voor asielzoekers is niet nieuw. Op diverse momenten in de laatste 30 jaar ontstonden knelpunten in de opvang van asielzoekers. De vorige asielcrisis, van 2015/2016, verschilt op veel aspecten van de problematiek die we nu zien. De problemen van 2015/2016 ontstonden heel snel en namen ook weer relatief snel af. Er was ook een duidelijk aanwijsbare aanleiding: de oorlog in Syrië. De huidige problematiek heeft zich over lange tijd opgebouwd en is hardnekkiger doordat er veel oorzaken voor de overvolle opvang zijn. Dit maakt dat de staatssecretaris in zijn brief aan de Tweede Kamer in november 2022 aangeeft dat er voorlopig geen zicht is op een einde aan de asielcrisis (JenV, 2022c).

Goede voornemens

De wens tot flexibilisering van de asielketen bestaat sinds de jaren 90. Ook uit ons onderzoek naar het asielbeleid uit 1995 bleek dit al (Algemene Rekenkamer, 1995).

Rapport Asielbeleid - Algemene Rekenkamer 1995

In 1992 werd een nieuw opvangsysteem ingevoerd omdat de regering de instroom van asielzoekers beter beheersbaar wilde maken. In 1995 constateerde de Algemene Rekenkamer dat dit nog niet goed werkte. We stelden vast dat de betrokken bewindspersonen, het COA en de IND nog niet slaagden in een efficiënte behandeling van asielverzoeken en een zo spoedig mogelijke huisvesting van verblijfsgerechtigden. Al in 1995 stelde het COA voor om buffercapaciteit te creëren. Dit verzoek werd door de staatssecretaris niet gehonoreerd. Wel ging hij akkoord met een voorstel van het COA om de noodopvang een structureler karakter te geven. In het nawoord van dit onderzoek schreven wij: *“Nu de instroom van asielzoekers dit jaar voor het eerst sinds 1992 binnen de ramingen lijkt te blijven, ontstaat een goede gelegenheid een extra inspanning te leveren om orde op zaken te stellen.”* Oftewel, benut relatief rustige periodes om structurele problemen op te lossen.

In de afgelopen 27 jaar is vele malen – recentelijk nog in het coalitieakkoord 2021-2025 – benoemd dat het systeem anders moet, maar dit heeft tot nu toe tot weinig verandering geleid.

2. De huidige opvangcrisis

Het is niet voor het eerst dat Nederland te maken heeft met problemen in de asielopvang, waarbij de bezetting van de opvangcapaciteit stijgt en er grote tekorten aan opvangplekken ontstaan. Een hoge bezetting van de opvangcapaciteit wordt niet alleen veroorzaakt door een hoge instroom van asielzoekers, maar ook door een lage uitstroom van statushouders en uitgeprocedeerde asielzoekers. In de huidige situatie maken diverse factoren dat de opvang al lange tijd druk bezet is en dat snel opschalen (nog) moeilijker gaat dan in de vorige asielcrisis, die van 2015/2016.

2.1 Instroom en uitstroom asielzoekers wisselen

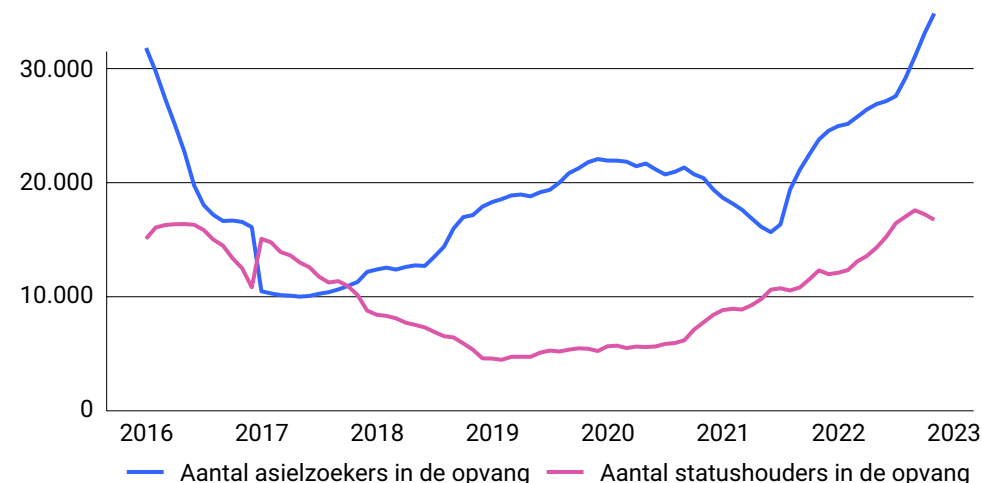
Wanneer de instroom hoger is dan de uitstroom, stijgt de bezetting in de asielopvang. Onder instroom verstaan we het aantal geregistreerde asielzoekers in een opvanglocatie van het COA, na aanmelding en een eerste gesprek met de IND. De uitstroom wordt gevormd door personen die vrijwillig de opvang verlaten, moeten terugkeren omdat ze geen verblijfsvergunning krijgen, of als statushouder een woning toegewezen krijgen. Op 26 december 2022 hadden 51.761 asielzoekers en statushouders een opvangovereenkomst met het COA (website COA). In totaal heeft het COA in de periode 1 januari 2013 tot en met 1 november 2022 331.269 unieke personen opgevangen.

Het percentage asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt (het 'inwilligingspercentage') ligt in Nederland nu op 85% (JenV, 2022c). Deze asielzoekers worden daarmee statushouder en hebben recht op woonruimte.

Figuur 1 laat zien dat zowel het aantal asielzoekers als het aantal statushouders in de opvang van het COA stijgt.

Figuur 1 Aantal asielzoekers en statushouders in de opvang

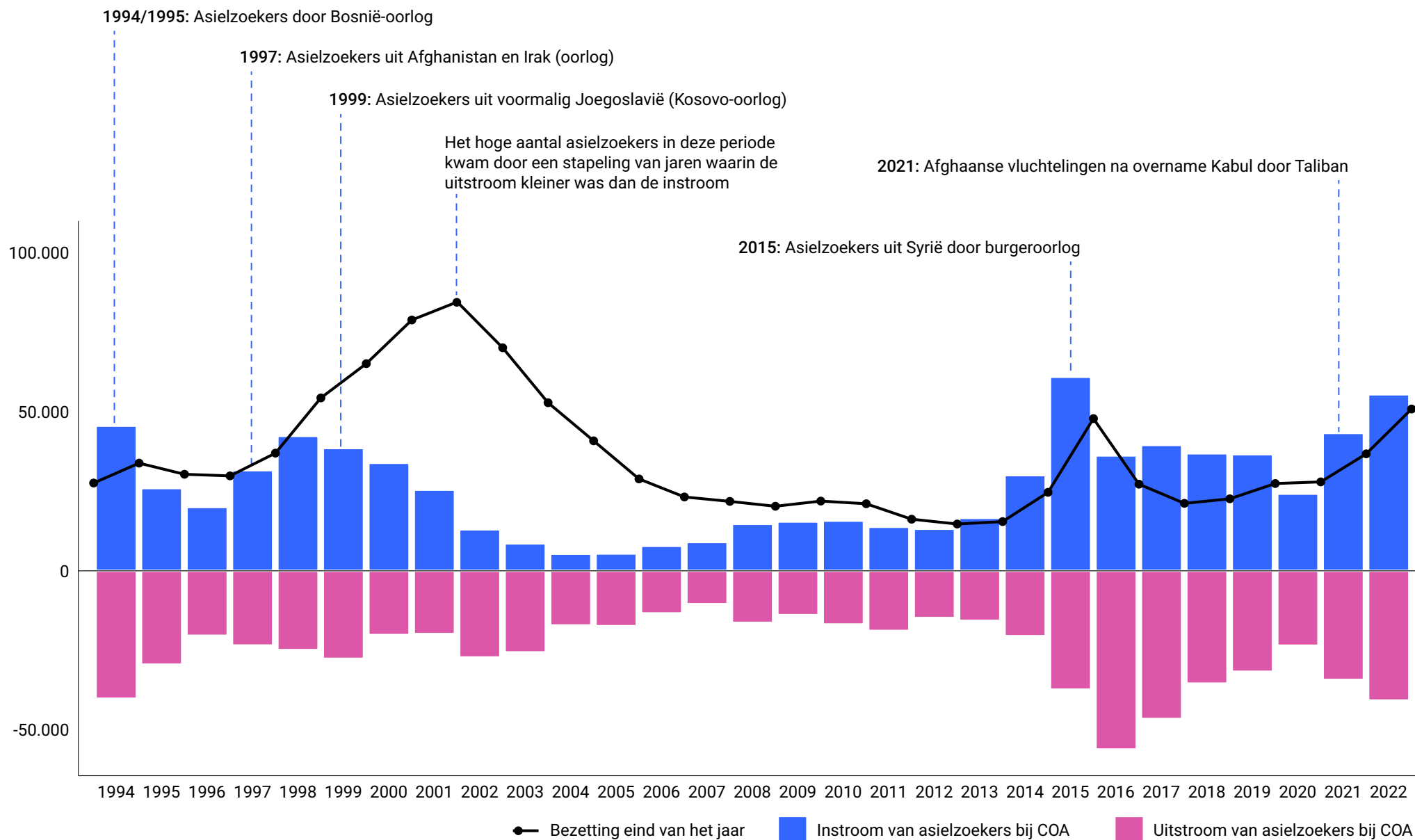
Zowel het aantal asielzoekers als het aantal statushouders groeit



In figuur 2 zetten we de instroom van asielzoekers af tegen de uitstroom. Ook geven we aan wat de bezetting aan het einde van elk jaar was. Met name in de jaren 2000/2003 en 2015/2016 was de bezetting in de opvang van het COA hoog. Zoals figuur 2 aangeeft, steeg het aantal personen in de opvang van het COA bovendien sterk in korte tijd. Hierdoor stond het COA voor de grote opgave om in zeer korte tijd op te schalen.

Figuur 2 In- en uitstroom van asielzoekers

Instroom en uitstroom bepalen hoeveel asielzoekers het COA moet opvangen



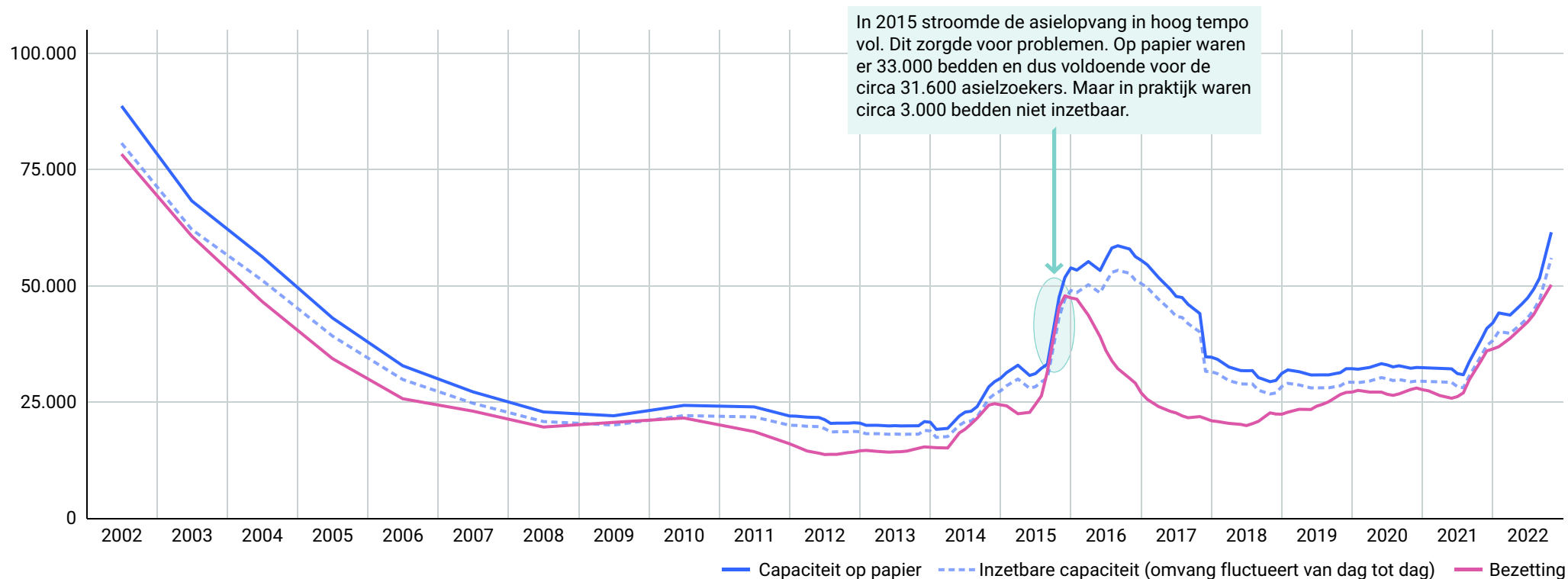
2.2 Opvangcapaciteit kan nooit volledig benut worden

Wanneer de beschikbare opvangcapaciteit bij het COA tegen de daadwerkelijke bezetting wordt afgezet, ontstaat een enigszins vertekend beeld. De opvangcapaciteit wordt namelijk bijna nooit volledig benut, zoals figuur 3 toont. Zo kan een gezin van 4 personen bijvoorbeeld niet op een 6-persoonskamer geplaatst worden met 2 alleenstaande mannen. Ook zijn kamers soms in onderhoud. Voor

de financiering van opvangplekken gaat het COA daarom uit van een bezettingsgraad van 91%. Het COA geeft aan dat deze bezettingsgraad weinig ruimte biedt tot verschuivingen en doorstroom van asielzoekers. Zodra de bezetting van een locatie lager wordt door bijvoorbeeld een dalende instroom, wordt de opvanglocatie te duur en moet deze sluiten. Het gevolg is dat de druk op andere locaties toeneemt en dat er nauwelijks speelruimte is wanneer de instroom vervolgens weer toeneemt.

Figuur 3 Bezetting en opvangcapaciteit

Op papier lijkt capaciteit voldoende, in de praktijk knelt het

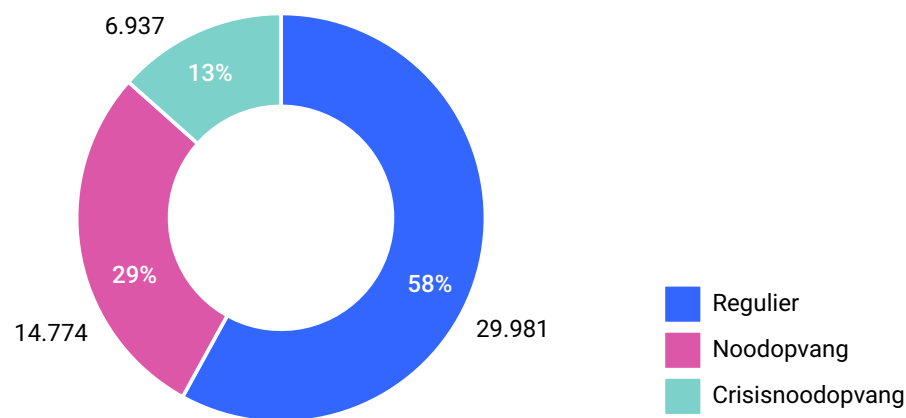


2.3 Veel asielzoekers in (crisis)noodopvang

Wanneer het COA er niet meer in slaagt om reguliere locaties (asielzoekerscentra) te vinden om verder op te schalen, wordt door de staatssecretaris en het COA besloten om noodopvanglocaties te openen. Wanneer reguliere opvang en noodopvang vol zijn, geeft het COA bij het Ministerie van JenV aan dat de organisatie zijn taak niet meer kan uitoefenen. Dan gaat het ministerie over tot het organiseren van crisisnoodopvang, plekken die vaak beheerd worden door gemeenten en veiligheidsregio's. Dit zijn bijvoorbeeld evenementenhallen die ingezet worden bij een ramp of crisis. Momenteel zit ruim 40% van de bewoners in (crisis)noodopvang (zie figuur 4).

Figuur 4 Verdeling over soorten opvang

Begin 2023 verbleef ruim 40% van de asielzoekers in (crisis)noodopvang



2.4 De huidige situatie in de asielopvang is anders dan in 2015/2016

De huidige situatie is anders dan die van 2015/2016. Door de burgeroorlog in Syrië kwamen toen veel asielzoekers in korte tijd naar Nederland, wat een hoge piek in de bezetting van opvanglocaties veroorzaakte. Op dit moment maken diverse factoren dat de opvang al lange tijd druk bezet is en dat snel opschalen (nog) moeilijker gaat dan in 2015/2016. Deze veelheid aan factoren maakt ook dat een oplossing niet eenvoudig is en de staatssecretaris van JenV dus ook niet uitgaat van een spoedige verbetering.

Tekorten in de woning- en arbeidsmarkt

Het COA geeft aan dat het in de huidige vastgoedmarkt moeilijker is om leegstaand vastgoed te vinden, zeker als het om opvang voor langere tijd gaat. Mede door het woningtekort zitten er momenteel veel statushouders langer dan gebruikelijk in opvanglocaties van het COA (Adviesraad Migratie, 2022; JenV, 2022a). In 2022 was circa een derde van de bewoners van de COA-opvanglocaties statushouder (zie ook figuur 1). Gemeenten krijgen halfjaarlijks een taakstelling voor het aantal statushouders dat ze moeten huisvesten. Op 1 januari 2022 was de achterstand een kleine 4.000 statushouders (die dus gehuisvest hadden moeten worden in de jaren ervoor), ten opzichte van een taakstelling van 23.500 voor 2022 (JenV, 2022e). In de eerste helft van 2022 is de achterstand teruggebracht naar 1.830.

In de tweede helft van 2022 moesten gemeenten 13.500 huisvestingsplaatsen voor statushouders realiseren en de achterstand van huisvesting voor bovenstaande 1.830 statushouders inlopen, dus een totaal van 15.330 statushouders huisvesten. In de bestuurlijke afspraken van 26 augustus 2022 is afgesproken dat gemeenten in het tweede halfjaar van 2022 in totaal ten minste 20.000 vergunninghouders moesten huisvesten. Dit aantal is niet formeel in de taakstelling opgenomen. In november 2022 liet de staatssecretaris van JenV weten dat de formele doelstelling van 15.330 gerealiseerd kan worden, maar de doelstelling van 20.000 niet (JenV, 2022e).¹

Daarnaast is in bijna alle sectoren momenteel sprake van een personeelstekort en dat vormt ook voor de IND en het COA een probleem (JenV, 2022c). De organisaties hebben moeite om vacatures in te vullen. Ook duurt het bij de IND enkele maanden tot een jaar voordat nieuw personeel volledig inzetbaar is, onder andere omdat mensen eerst een opleiding moeten volgen. Bij de IND zorgt dit bijvoorbeeld voor (extra) lange doorlooptijden van asielprocedures.

Weerstand bij gemeenten

Het COA geeft aan in de huidige crisis meer weerstand bij gemeenten te ervaren bij het openen van opvanglocaties dan tijdens de crisis van 2015/2016. Als gemeenten akkoord gaan met het openen van opvanglocaties, dan gaat het vaak om kortlopende contracten en kleinere locaties. Dit is een van de redenen waarom de staatssecretaris van JenV het wetsvoorstel 'gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen' opstelt. Hierin wil de staatssecretaris gemeenten een expliciete wettelijke taak geven bij de opvang van asielzoekers (JenV, 2022d). Het COA steunt het toedelen van een wettelijke taak aan gemeenten. Tegelijkertijd geeft het COA aan dat dit gepaard moet gaan met een stabielere financierings-systeem. *"Het voortdurend openen en sluiten van locaties – met alle bijbehorende maatschappelijke onrust, onverantwoorde kosten en inhumane situaties – past niet bij de doelstelling van het wetsontwerp"* (COA, 2022a). Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) concludeert dat *"diverse onderdelen uit voorliggend wetsvoorstel niet bijdragen aan het doel van de wet om zo snel mogelijk te komen tot voldoende en structurele opvangcapaciteit"* (VNG, 2022).

Verdringingseffect Oekraïense ontheemden

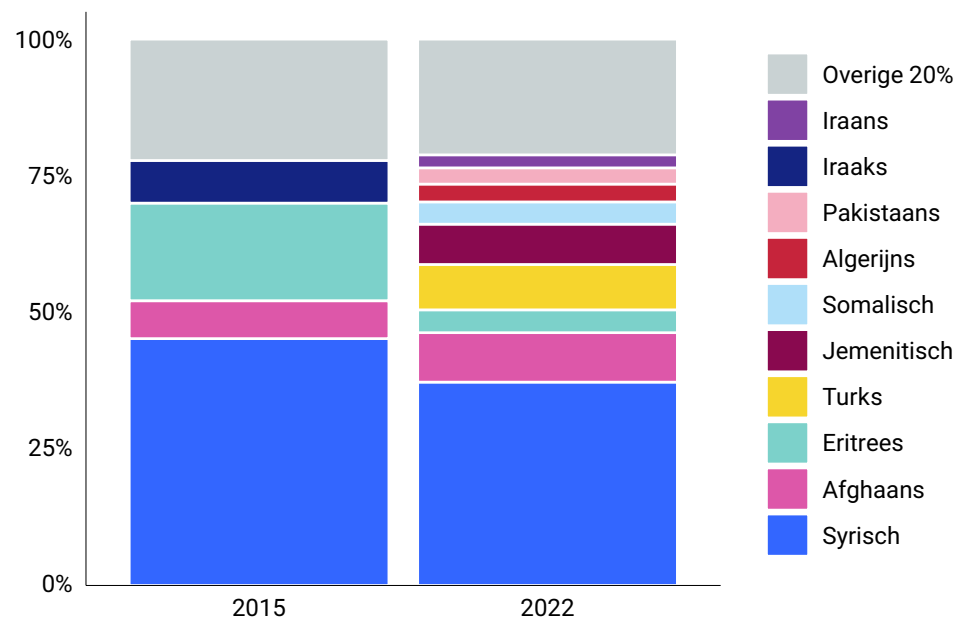
In juni 2022 werd de asielopvang opgeschaald tot 'nationale crisis' (JenV, BZK en VROM, 2022), een paar maanden na de start van de instroom van Oekraïense ontheemden begin 2022. De ontheemde Oekraïners worden in diverse gemeenten opgevangen. Hierdoor ontstaat een verdringingseffect: meerdere gemeenten geven aan geen ruimte te hebben om naast Oekraïners ook asielzoekers op te vangen (Tweede Kamer, 2022b).

Heterogene groep asielzoekers

Ten slotte is de instroom van asielzoekers op dit moment heterogener dan in 2015/2016 (zie figuur 5). De duizenden asielaanvragen van met name gevluchte Syriërs kon de IND destijds relatief snel verwerken, omdat de dossiers soortgelijk en daardoor minder ingewikkeld waren. In 2022 komen asielzoekers uit meer verschillende landen. Mede hierdoor kost de afhandeling van asielaanvragen meer tijd volgens de IND (JenV, 2022c).

Figuur 5 *Herkomstlanden asielzoekers*

In 2015 was de populatie asielzoekers homogener dan in 2022

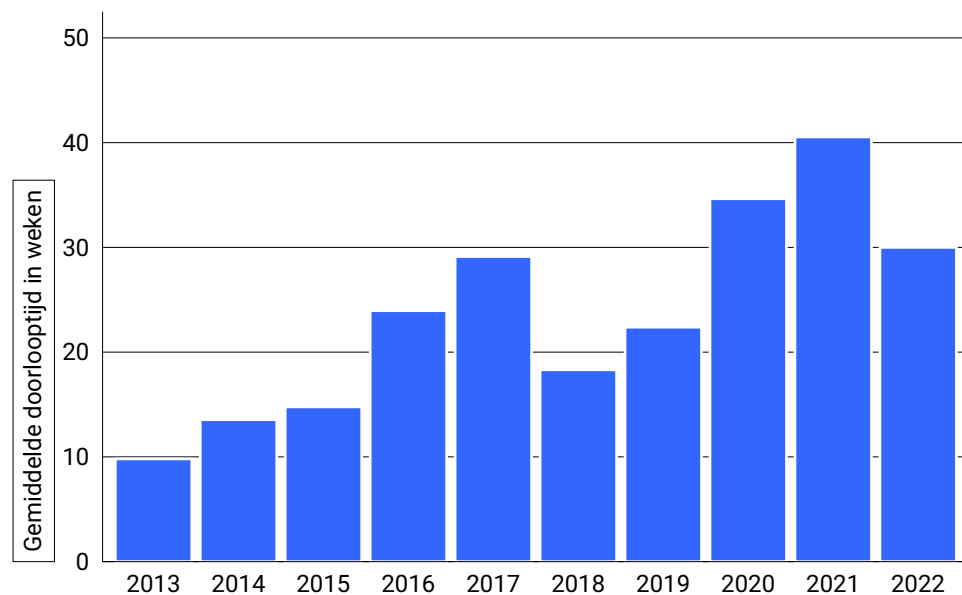


Daarnaast geeft de IND aan dat er inmiddels meer jurisprudentie is dan tijdens de asielcrisis van 2015/2016, waardoor procedures langer duren (er moet bijvoorbeeld meer worden getoetst). Figuur 6 toont dat de doorlooptijden van procedures bij de IND in 2022 bijna 3 keer zo lang zijn als in 2013. Binnen het jaar 2022 is de doorlooptijd verdubbeld: van circa 20 naar 40 weken. In oktober 2022

werd 85% van de procedures niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Omdat de wettelijke termijn in veel gevallen niet wordt gehaald, heeft het kabinet deze in september 2022 tijdelijk van 6 naar 15 maanden verlengd (JenV, 2022a).

Figuur 6 Doorlooptijden asielprocedure IND

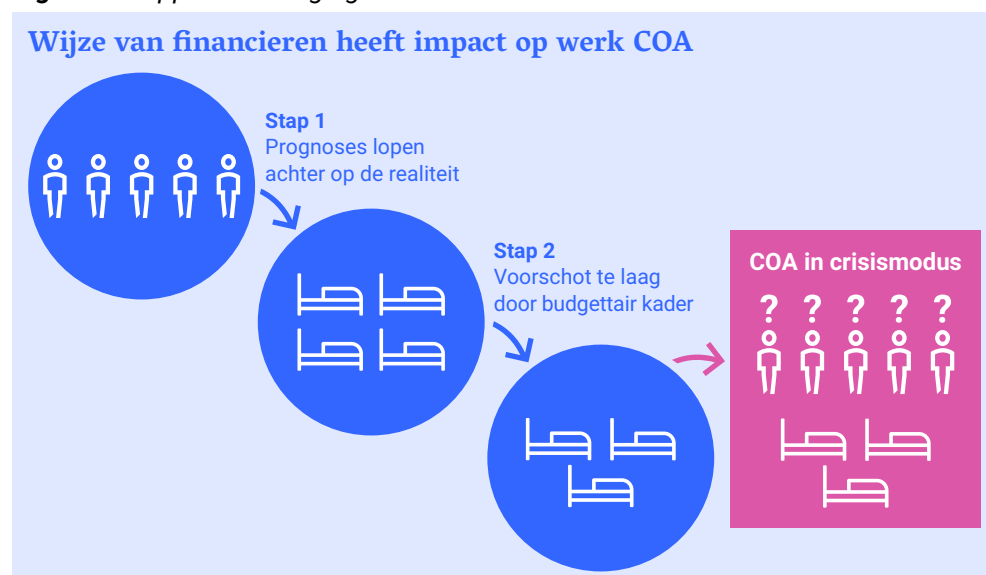
Doorlooptijd asielprocedure IND verdrievoudigd in 10 jaar tijd



3. Bekostiging asielopvang

De staatssecretaris van JenV begroot de uitgaven aan het COA in 2 stappen vaak te laag. In de eerste plaats lopen de prognoses die hij gebruikt om de bezetting bij het COA te berekenen achter op de feitelijke ontwikkelingen. In de tweede plaats gaat de staatssecretaris uit van het beschikbare budget op de begroting van JenV (het budgettair kader) voor het vaststellen van het voorschot, dat soms lager is dan volgens de prognoses benodigd zou zijn. Het gevolg is dat het COA continu achter de feiten aanloopt en in een voortdurende crisismodus verkeert, zoals figuur 7 laat zien.

Figuur 7 *Stappen bekostiging COA*

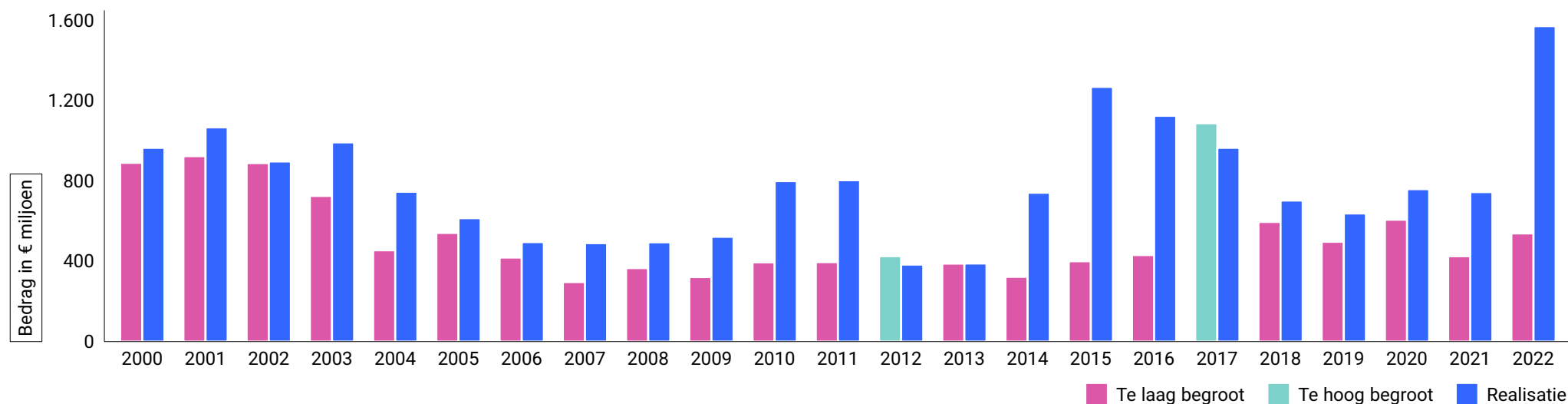


3.1 Begroting JenV structureel te laag

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van asielzoekers die zich in Nederland aanmelden. Van tevoren raamt de staatssecretaris van JenV – in samenwerking met onder andere de IND en het COA – hoeveel mensen het COA in een jaar zal moeten opvangen. Op basis daarvan krijgt het COA een voorschot van de staatssecretaris van JenV uit de door het parlement goedgekeurde begroting van JenV. Dit voorschot kan tijdens het uitvoeringsjaar bijgesteld worden indien de aantallen op te vangen asielzoekers fors afwijken, maar daar is een tussentijdse begrotingswijziging voor nodig. Het COA ontvangt de definitieve bijdrage na afloop van het begrotingsjaar, op basis van het werkelijke aantal asielzoekers dat het COA heeft opgevangen.

Figuur 8 Begroting en realisatie uitgaven COA

In de afgelopen 23 jaar zijn de uitgaven 21 keer te laag begroot



De feitelijke uitgaven aan de asielopvang vielen in 21 van de afgelopen 23 jaar hoger uit dan begroot (zie figuur 8). Alleen in 2012 en 2017 kwamen de uitgaven lager uit dan het budget in de ontwerp-begroting op Prinsjesdag. In 2015 waren de uitgaven ruim 3 keer zo hoog als begroot (€ 1.268 miljoen tegenover € 400 miljoen (JenV, 2015)). In de huidige crisis zien we dezelfde grote verschillen tussen de begroting en verwachte realisatie. De najaarsnota van 2022 gaat uit van € 1.570 miljoen, terwijl de ontwerp-begroting van JenV nog uitging van € 538 miljoen.

3.2 Prognoses lopen achter op de realiteit

De staatssecretaris van JenV stelt minimaal 2 keer per jaar een prognose vast voor de instroom en uitstroom in de asielketen. Deze prognose wordt de Meerjaren Productie Prognose (MPP) genoemd. De prognose voor de instroom van asielzoekers vormt de basis voor de MPP, in combinatie met het aantal

asielprocedures dat de IND verwacht te verwerken. Op basis van de MPP berekent het COA de hierbij benodigde capaciteit aan opvangplekken.

Het aantal asielzoekers in de opvanglocaties van het COA wijkt vaak behoorlijk af van de ramingen in de MPP. De MPP waarop de initiële beschikking wordt bepaald, wordt opgesteld in februari van het jaar voorafgaand aan het uitvoeringsjaar. Dus er zit relatief veel tijd tussen ramen en realiseren. Dit maakt dat de realiteit de prognoses al snel inhaalt. Dit geldt met name in periodes van veel op- en afschalen. We zien dat dit probleem zich uit in de volgende aspecten van de MPP:

1. In tijden van toenemende instroom wordt de omvang van de toename onderschat. In tijden van afnemende instroom wordt de omvang van de afname onderschat.
2. Het aantal asielprocedures dat de IND verwachtte te kunnen afhandelen werd in het verleden geraamd op basis van dat IND wenste te verwerken (in verband

met wettelijke termijnen waarbinnen procedures afgerond moeten worden). In tijden van een toenemende instroom werd de productie onderschat, in tijden van een afnemende instroom, zoals in 2017, werd de productie overschat.

3. De uitstroom van statushouders naar gemeenten werd overschat. Gemeenten stelden minder woningen dan verwacht beschikbaar voor statushouders (zie o.a. data in BZK, 2022).

3.3 Budgettair kader is leidend

De staatssecretaris van JenV bekostigt het COA op basis van een zogeheten $p \times q$ financiering: de afgesproken kostprijs (p) per asielzoeker, vermenigvuldigd met het (verwachte) aantal (q) asielzoekers bij het COA.

Een factor die het ramen van de bijdrage aan het COA bemoeilijkt, is timing. De timing van de begrotingscyclus van het Ministerie van JenV loopt namelijk niet gelijk met de timing om het voorschot aan het COA te bepalen, zoals figuur 9 laat zien. De staatssecretaris van JenV gebruikt de MPP uit februari om het voorschot voor het daaropvolgende jaar in de ontwerpbegroting (september) te begroten. De MPP uit september komt daarvoor namelijk te laat.

Hierdoor ontvangt het COA in de praktijk vaak een te laag voorschot. Dit maakt dat het COA gedurende het uitvoeringsjaar meer geld nodig heeft. Als de bezetting bij het COA gedurende het jaar anders uitpakt dan begroot, vraagt de staatssecretaris van JenV een nieuwe offerte aan bij het COA voor de opvangcapaciteit. Maar ook in deze offerteaanvragen blijft het budgettair kader voor het Ministerie van JenV leidend. In 2019 staat bijvoorbeeld in een nieuwe offerteaanvraag aan het COA:

“Deze bestelling is gebaseerd op basis van het financiële kader dat op dit moment beschikbaar is in de begroting van het Ministerie van JenV. Opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer delen het inzicht dat dit aantal onvoldoende is voor de diverse scenario's van de bezetting in 2019.”

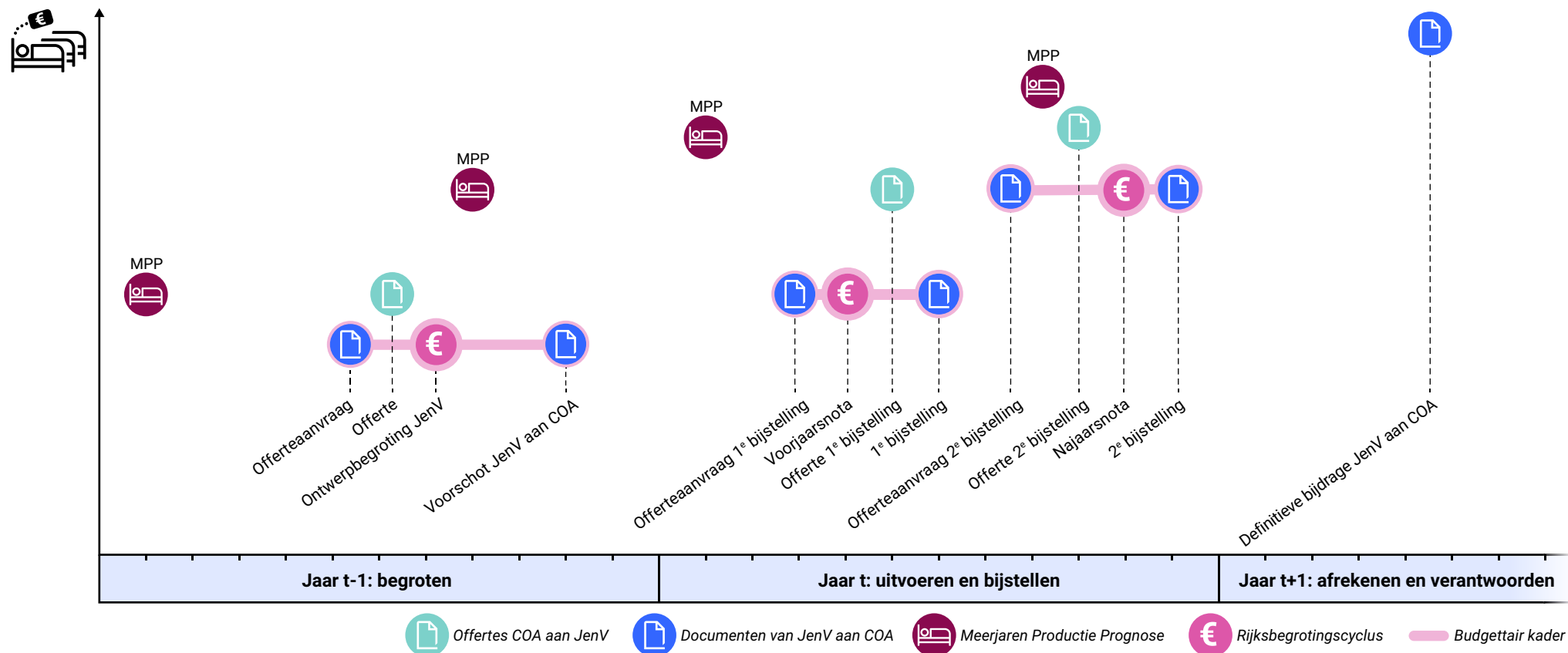
Het COA verstrekt vervolgens een offerte aan de staatssecretaris. Hierin gaat het COA in periodes van een stijgende bezetting uit van een hogere bezetting dan de staatssecretaris van JenV, voor wie het reeds beschikbaar gestelde geld nog steeds leidend is. Zo schrijft de staatssecretaris in december 2021 in een beschikking aan het COA:

“Ik verstrek u een subsidie van € 525.336.970 gebaseerd op een gemiddelde verwachte bezetting van 19.959 personen [...]. De huidige beschikking wordt beperkt door de beschikbare financiële middelen op mijn begroting. De verwachting is echter dat de gemiddelde bezetting in 2022 fors hoger zal uitvallen, naar verwachting rond de 37.450.”

Het risico van het te laag vastgestelde voorschot is dat het COA pas op een laat moment kan inspelen op veranderingen in de bezetting. Hierdoor moet het COA voortdurend snel opvangcapaciteit op- of afschalen, wat meer geld kost en niet efficiënt is (zie hoofdstuk 4 en ook publicaties van ACVZ en ROB, 2022). Het COA heeft in november 2022 bij de staatssecretaris van JenV aangeven dat het voortdurend openen en sluiten van locaties maatschappelijke onrust, onwenselijke kosten en inhumane situaties met zich meebrengt (COA, 2022a). In hoofdstuk 4 gaan we verder in op de kosten en uitgaven voor op- en afschalen. Figuur 9 is een illustratief beeld van het patroon in jaren waarin het aantal asielzoekers in de opvang stijgt.

Figuur 9 Proces van vaststellen bijdrage Ministerie van JenV aan het COA

Het budgettair kader is voor JenV leidend



De kostenstijgingen gedurende het uitvoeringsjaar worden via suppletoire begrotingen ter goedkeuring voorgelegd aan het parlement. In 2022 was in de ontwerpbegroting € 538 miljoen opgenomen als bijdrage voor het COA. Dit is in de voorjaarsnota bijgesteld naar € 1.200 miljoen. In de najaarsnota is dit bedrag verder opgehoogd naar € 1.570 miljoen.²

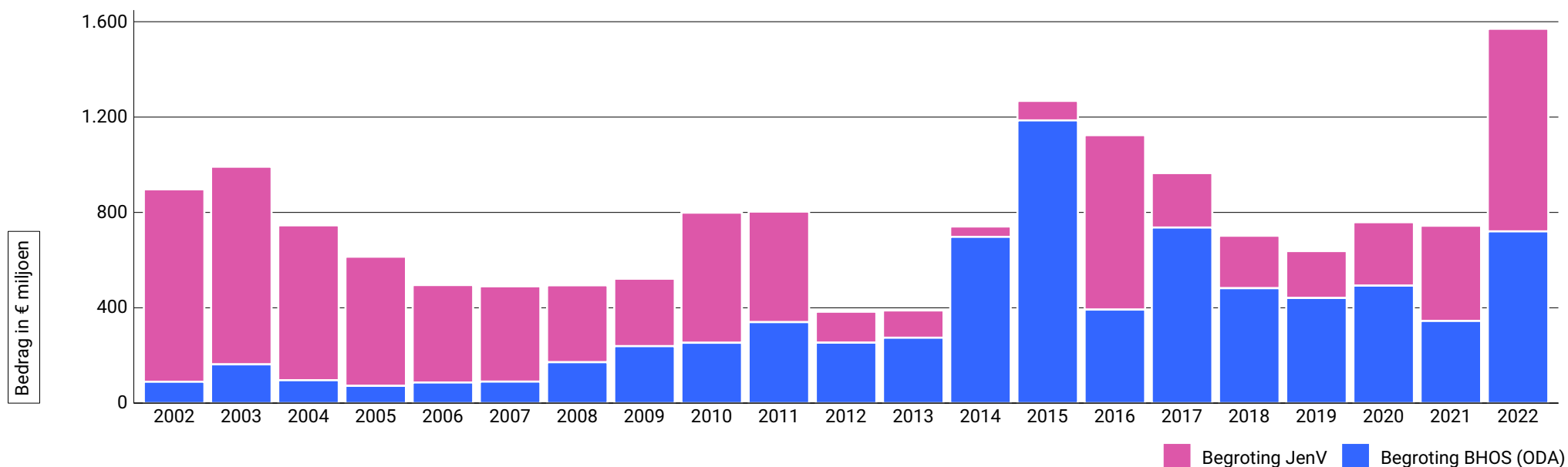
Bijdrage begroting BHOS

De uitgaven aan de asielopvang worden bekostigd vanuit verschillende begrotingshoofdstukken. De grootste bijdragen staan op de begrotingshoofdstukken van JenV en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Uit ons onderzoek blijkt dat het aandeel dat uit de begroting van BHOS is gefinancierd het afgelopen decennium groter is geworden (zie figuur 10). De uitgaven die voor rekening van BHOS komen, zijn de zogenoemde 'ODA-gelden'. ODA staat voor 'Official Development Assistance', een internationaal overeengekomen aanduiding voor budget dat landen besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Internationaal is afgesproken welke middelen wel of niet onder ODA mogen vallen.

Het idee achter dit standaardiseren is dat je internationaal kunt vergelijken hoeveel elk land aan ontwikkelingssamenwerking uitgeeft. Voor de opvang van asielzoekers is afgesproken dat alleen de uitgaven voor het eerste jaar van de opvang van een asielzoeker uit een ontwikkelingsland eronder vallen. En daarbinnen niet alle kosten. Zo kunnen kosten voor het bouwen en kopen van vastgoed niet worden aangeduid als ODA, maar kosten voor het huren van vastgoed (wat vaak duurder is) wel. De bijdrage die uit de begroting van BHOS wordt gefinancierd gaat ten koste van de overige uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die uit hetzelfde begrotingshoofdstuk worden gefinancierd.

Figuur 10 Verdeling van kosten voor asielopvang

De kosten voor asielopvang komen steeds meer voor rekening van BHOS



4. Het saldo van op- en afschalen

In crisistijden moet het COA extra opvangplekken zoeken en openen, en later, wanneer de bezetting daalt, weer afstoten. Het op- en afschalen van opvangcapaciteit kost geld. Het aanhouden van onbezette bedden daarentegen, kost ook geld. Het COA en het Ministerie van JenV hebben beperkt inzicht in de kosten die gekoppeld zijn aan het op- en afschalen van opvangcapaciteit. Dit maakt het zoeken naar de optimale balans tussen een stabiele en flexibele opvangcapaciteit lastig.

4.1 Verschillen in typen asielopvang

Het COA maakt in zijn administratie geen onderscheid tussen reguliere opvang en (crisis)noodopvang. Dit komt onder andere doordat gemeenten medeverantwoordelijk zijn voor crisisnoodopvang. Ondanks het gebrek aan structureel inzicht, kan het COA ons desgevraagd wel incidenteel inzicht geven in de verdeling over reguliere opvang, noodopvang en crisisnoodopvang van eind 2022, zoals weergegeven in figuur 4 in hoofdstuk 3.

Reguliere opvang is over het algemeen minder duur dan (crisis)noodopvang. Ondanks de lagere kwaliteit van voorzieningen, is de kostprijs per persoon bij (crisis)noodopvang hoger dan bij reguliere opvang. Doordat er in de huidige problematiek in de asielopvang op zeer korte termijn veel (crisis)noodopvang geregeld moet worden, zijn de prijzen hoger. In deze crisis vragen marktpartijen hogere prijzen voor producten of diensten, naast de algehele prijsstijging in 2022. Ook gaat het bij (crisis)noodopvang vaak om kleinere opvanglocaties, waarbij de

kosten van een aantal zaken, zoals beveiliging, over minder asielzoekers verdeeld worden en daardoor per asielzoeker hoger uitkomen.

4.2 Reservecapaciteit en kosten

Het COA ziet voordelen in extra opvangplekken (ook wel reservecapaciteit of buffercapaciteit genoemd) aanhouden, voor het geval de bezetting van de opvang toeneemt. Het COA heeft meestal geen reservecapaciteit van de staatssecretaris van JenV mogen en kunnen aanhouden, terwijl het COA er onder andere in 2015, 2018 en 2020 wel om vroeg. In jaren waarin veel extra opvangplekken werden geopend, zat de reservecapaciteit al (snel) vol. Sinds 2019 houdt het COA geen reservecapaciteit meer aan. Eind 2019 schrijft de staatssecretaris aan het COA:

“De voordelen van het aanhouden van reservecapaciteit zijn helder. In mijn offerteaanvraag heb ik dit onderwerp echter niet opgenomen, omdat het kabinet in de Rijksbegroting 2020 geen middelen voor reservecapaciteit beschikbaar heeft gesteld.”

Het COA heeft in 2020 een schatting laten maken van de kosten voor verschillende potentiële typen reservecapaciteit ten opzichte van reguliere en tijdelijke opvang. Figuur 11 toont een indicatie van de structurele en incidentele huisvestingskosten van verschillende typen opvangplekken. Het COA geeft anno 2022 aan dat de kosten waarschijnlijk hoger zullen liggen.

Incidentele huisvestingskosten zijn eenmalige kosten voor de ingebruikname en voor de demontage van een locatie. Deze kosten zijn relevant voor indirecte reservecapaciteit, incidentele reservecapaciteit en noodopvang, aangezien deze locaties nieuw opgezet moeten worden, in tegenstelling tot reguliere capaciteit en directe reservecapaciteit. In de berekening wordt uitgegaan van circa 400-500 bewoners, en inzet van indirecte reservecapaciteit van gemiddeld 2 jaar en incidentele capaciteit en noodopvang gedurende gemiddeld 1 jaar.

Figuur 11 Geschatte huisvestingskosten per type opvang

Huisvestingskosten lopen uiteen per type opvangplek

Typen opvangplek	Huisvestingskosten per bed per dag	Incidentele huisvestingskosten per locatie à 400-500 bedden
Reguliere capaciteit	€ 19 	
Directe reservecapaciteit*	€ 19 	
Indirecte reservecapaciteit*	€ 34-43 	 € 1,3-1,5 miljoen
Incidentele reservecapaciteit*	€ 30-53 	 € 0,4-0,8 miljoen
Noodopvang	€ 40-100 	 € 0,4-0,8 miljoen
Crisisnoodopvang	€ 48-? 	

* Dit type opvangplek is (nu nog) fictief

Locaties verschillen in aanbod van voorzieningen, comfort en privacy voor bewoners. Crisisnoodopvang is hierbij de meest sobere vorm, gevolgd door noodopvang. Het idee is dat bewoners slechts een aantal dagen in crisisnoodopvang verblijven, maar in werkelijkheid gaat het vaak om weken. En bij noodopvang is de realiteit dat bewoners er niet weken maar maanden moeten verblijven.

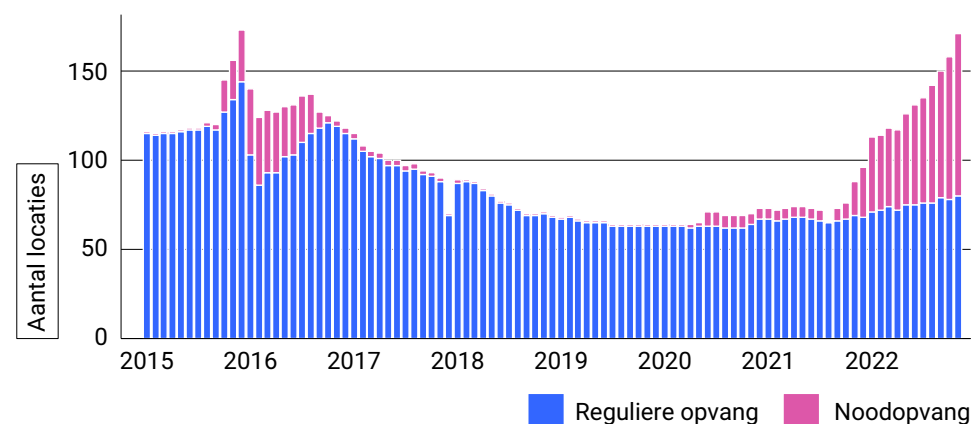
Vergoedingen (crisis)noodopvang

Het COA beheert noodopvanglocaties, gemeenten en veiligheidsregio's beheren crisisnoodopvanglocaties. In de crisis van 2015/2016 kregen gemeenten een vaste prijs per opgevangen asielzoeker per dag (€ 100). In de huidige crisis mogen gemeenten en veiligheidsregio's de daadwerkelijke kosten van crisisnoodopvang declareren bij het COA.³ Op basis van de eerste facturen voor crisisnoodopvang van gemeenten geeft het COA aan dat de bedragen richting de € 150 – 200 per plek per nacht lijken te gaan.

In de huidige crisis zien we ook dat het aandeel noodopvang groter aan het worden is dan het aandeel noodopvang in de piek van 2015/2016 (zie figuur 12). Dit zal als gevolg hebben dat de uitgaven voor opvang hoger komen te liggen.

Figuur 12 Aandeel noodopvang tijdens crisis

Het aandeel noodopvanglocaties is gestegen*



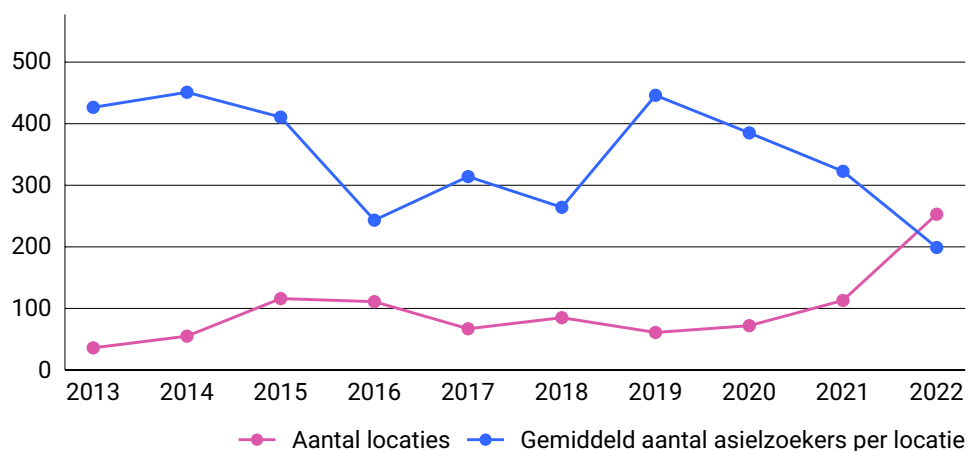
* Geen zicht op aantal crisisnoodopvanglocaties

4.3 Meer en kleinere locaties

Bij het opschalen van opvangcapaciteit worden veel tijdelijke locaties ingezet. Hierbij speelt het draagvlak bij gemeenten een rol: gemeenten gaan vaak alleen akkoord met opvang als het om kleinere locaties met een kortlopend contract gaat. De staatssecretaris van JenV geeft aan dat de kosten per asielzoeker hoger zijn naarmate de omvang van de locatie kleiner is, met name vanwege personele kosten (Tweede Kamer, 2022a). Figuur 13 laat zien dat het aantal locaties stijgt en dat het gemiddeld aantal bedden per locatie daalt.

Figuur 13 Aantal locaties en asielzoekers per locatie

Opvanglocaties zijn de afgelopen jaren kleinschaliger geworden



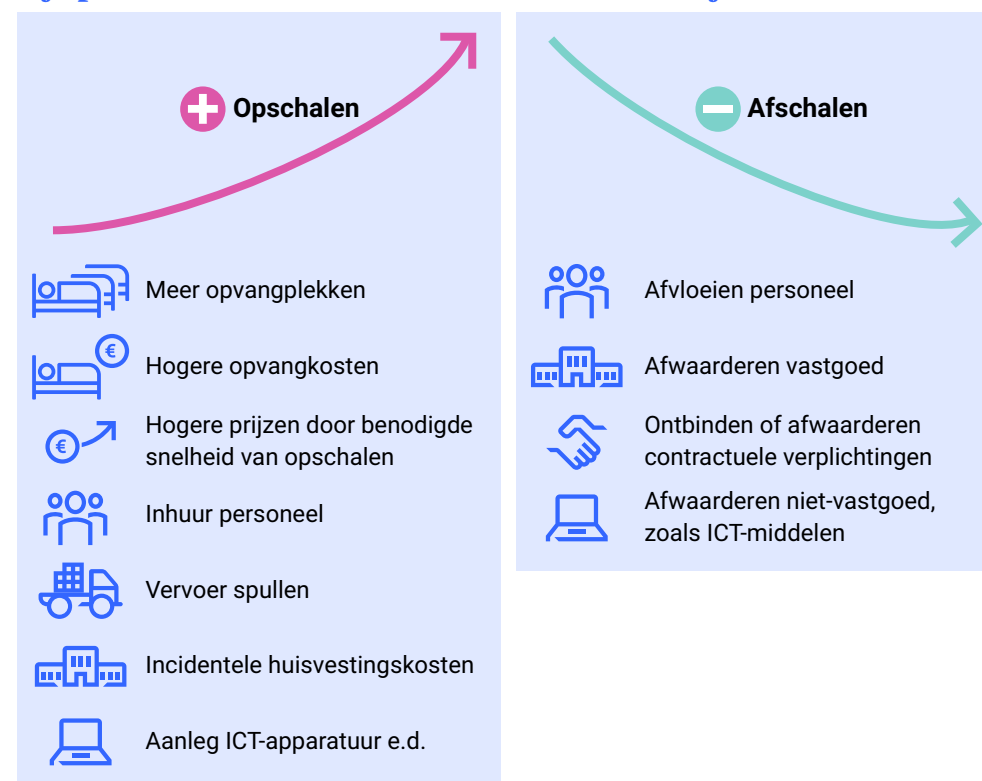
4.4 Geen goed zicht op kosten van op- en afschalen

Bij het opschalen van opvangcapaciteit stijgen de uitgaven allereerst door de toegenomen aantallen opvangplekken, maar ook vanwege duurdere typen opvang (zie ook § 5.2). Ook huurt het COA bij het openen van opvanglocaties meer extern personeel in. Het kost daarnaast geld om locaties te openen, maar ook om ze

weer te sluiten (zie figuur 14). Bij het afschalen van capaciteit worden er over een langere periode kosten gemaakt voor het afstoten van gebouwen en uit laten stromen van personeel (AEF, 2019).

Figuur 14 Kosten op- en afschalen

Bij op- en afschalen komen verschillende kosten kijken



Bij het COA en het Ministerie van JenV ontbreekt inzicht in de kosten van het op- en afschalen van opvangcapaciteit, en inzicht in hoe de kosten van (crisis) noodopvang zich ontwikkelen. De reden die het COA hiervoor aandraagt is dat de administratie hier niet op is ingericht, onder andere omdat gemeenten crisisnoodopvang beheren.

4.5 Onbezette bedden kosten ook geld

Er is vrijwel altijd sprake van onbezette bedden op opvanglocaties. Hier zijn een aantal redenen voor, zoals groeps- en gezinssamenstelling. In tijden van afschalen is er een groter aantal onbezette bedden. Figuur 15 laat zien dat het verschil in kosten voor een bezet en een onbezet bed € 23 per dag bedraagt in 2022. Alleen de kosten van verstrekkingen zoals eet- en leefgeld en medische kosten (onder de post gezondheidszorg) vallen weg als een bed onbezet blijft.

Het COA moet onbezette bedden die niet zijn besteld door de staatssecretaris van JenV betalen. Dit is voor het COA een financiële prikkel om zo snel mogelijk af te schalen na een piek. Voor het Ministerie van JenV is dit een financiële prikkel om niet te veel bedden te bestellen.

Figuur 15 Kosten bezette en onbezette bedden⁴

Een onbezet bed kost ook geld

Soort kosten	 Bezet bed per dag	 Onbezet bed per dag
 Personeel	€ 23	€ 23
 Verstrekkingen	€ 11	
 Exploitatiekosten	€ 16	€ 16
 Rente en afschrijving	€ 3	€ 3
 Gezondheidszorg	€ 16	€ 4
 Programmakosten	€ 1	€ 1
Totaal	€ 70	€ 47

5. Goede voornemens

In 1995 deed de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar het asielbeleid. Dat onderzoek vond plaats na een verandering van het asielsysteem. In het rapport 'Asielbeleid' schreven wij:

“De aantallen op te vangen asielzoekers, de duur van de procedure en de bezetting van opvangplaatsen door zowel technisch als beleidsmatig niet verwijderbare asielzoekers leidden tot een structureel tekort aan capaciteit. Het gevolg hiervan was dat er permanent gebruik gemaakt werd van een wisselend aantal noodopvanglocaties. De doelstelling van het Ntom [nieuw asielsysteem] om de opvang in noodopvanglocaties per juni 1992 te beëindigen, is niet gerealiseerd.”

De asielopvang in Nederland zit in 2022 in een vergelijkbare situatie als destijds. Onze bevindingen uit 1995 werden gevolgd door (recente) pogingen van partijen in de asielketen om het systeem te verbeteren.

5.1 Recente voornemens en adviezen

De afgelopen jaren zijn er diverse plannen en adviezen uitgebracht om de asielopvang in Nederland te verbeteren. De asielopvang moet – volgens de vele plannen en adviezen – stabiel en flexibeler worden om goed te kunnen omgaan met de sterk wisselende instroom van asielzoekers.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III (2017-2021) stond over de asielopvang bijvoorbeeld:

“Nederland moet blijvend flexibel kunnen reageren op schommelingen in de omvang en/of samenstelling van de instroom. Hiervoor hebben we een flexibel asielsysteem nodig, dat zowel maatschappelijk als financieel effectiever is dan het nemen van ad hoc maatregelen” (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017).

In 2017 publiceerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ, inmiddels Adviesraad Migratie) het rapport Pieken en Dalen (ACVZ, 2017). Aanleiding hiervoor was de adviesvraag van de staatssecretaris over hoe het asielsysteem veranderd kon worden. De ACVZ deed diverse aanbevelingen, bijvoorbeeld over het creëren van reservecapaciteit voor kortdurende tekorten aan opvangplekken. Een van de aanbevelingen was om de kosten voor deze buffercapaciteit af te zetten tegen de feitelijke én de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke kosten van noodoplossingen bij onverwachte pieken. Verder beval de ACVZ aan om een wettelijke taakstelling voor gemeenten te creëren voor de opvang van asielzoekers, vergelijkbaar met de gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van statushouders.

In de Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Naar een wendbare migratieketen' uit april 2020, wordt ook aandacht besteed aan het flexibel en doelmatig vormgeven van het asielstelsel. Dit mede door de hoge asielinstroom in 2015/2016 “die duidelijk heeft laten zien dat de financiële en maatschappelijke consequenties van het op- en afschalen in de asielketen hoog zijn” (Financiën, 2020).

In mei 2020 stelde de Landelijke Regietafel Migratie & Integratie (waarin Rijk, provincies en gemeenten vertegenwoordigd zijn) de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen vast. Een van de ambities luidde:

“De opvangcapaciteit is voldoende flexibel om, binnen aanvaardbare bandbreedtes, snel te kunnen meebewegen met de behoefte. De inzet van noodopvang en crisishulp wordt zoveel mogelijk voorkomen” (Landelijke Regietafel, 2020).

Eind 2020 heeft het COA laten doorrekenen wat een stabiele opvangcapaciteit (grotere voorraad opvangplekken) aan kosten zou besparen ten opzichte van een flexibeler opvangcapaciteit. Het aanhouden van een stabielere opvangcapaciteit levert volgens het interne rapport een besparing op in de huisvestingskosten door langer lopende contracten voor opvanglocaties, en zorgt daarnaast voor maatschappelijke voordelen. Dit rapport is een poging om inzicht te bieden in kosten van een flexibel opvangsysteem met op- en afschalen, maar beperkt zich tot de huisvestingskosten.

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (2021-2025) staat:

“De financiering van de partners in de asielketen (met name IND en COA) moet stabiel en daarmee toekomstbestendig worden. We investeren hiertoe € 200 miljoen structureel (voor het COA en de IND elk € 100 miljoen)” (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021).

Deze beoogde investering in systeemverandering is gebruikt om actuele financiële tekorten weg te werken.

De ACVZ (inmiddels Adviesraad Migratie) publiceerde in juni 2022 samen met de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het advies ‘Asielopvang uit de crisis’. Hierin uitten zij kritiek op onder andere de financiering van de asielopvang. Ze stelden

dat de financiering van de IND en het COA te afhankelijk is van aantallen asielzoekers en dus onvoldoende stabiel. In perioden waarin het aantal asielzoekers na een afname weer snel en fors toeneemt, of de uitstroom van statushouders uit de opvang stagneert, duurt het vaak veel te lang om opvanglocaties te vinden die voor langere tijd beschikbaar zijn (ACVZ en ROB, 2022).

5.2 Knelpunten bij flexibilisering systeem

Diverse partijen, waaronder het vorige en het huidige kabinet, pleiten dus al langer voor het stabiel en flexibeler maken van de asielopvang. Tot nu toe heeft de discussie echter niet tot structurele veranderingen geleid en is een herhaling van problemen niet voorkomen. De inzet van noodopvang, die volgens de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (ondertekend in 2020) zo veel mogelijk moest worden voorkomen, is ook nu weer grootschalig.

Medewerkers van JenV waren ervan overtuigd dat er op basis van het Programma Flexibilisering Asielketen maatregelen zouden worden ontwikkeld die de flexibiliteit konden vergroten. Het programma is in juni 2020 afgesloten met verschillende ideeën waarvan er een aantal in de uitvoeringsagenda is geland. De daadwerkelijke uitvoering van deze ideeën is niet goed van de grond gekomen. Dit komt deels doordat het programma zonder extra geld van start ging. Een ander probleem is dat niet altijd duidelijk was wat iedereen verstaat onder flexibiliteit. Verschillende definities zijn de revue gepasseerd, zoals flexibiliteit in op- en afschalen, flexibiliteit in het gebruik van opvanglocaties en flexibiliteit in type opvangvormen binnen een locatie. Opvallend is ook dat de termen stabiliteit en flexibiliteit in veel documenten door de jaren heen als wisselende synoniemen worden gehanteerd.

In de jaren tussen de vorige crisis en de huidige crisis, waarin de instroom van asielzoekers relatief laag was, heeft de staatssecretaris van JenV geprobeerd om het beleid zo te veranderen dat een nieuwe crisis voorkomen kon worden. Toch

lukte dit niet en moest in juni 2022 een beroep worden gedaan op de nationale crisisstructuur. Vanaf dat moment fungeerde het Nationaal Crisiscentrum, onderdeel van NCTV, als interdepartementaal coördinatiecentrum. Ook ondersteunde het crisiscentrum de nationale crisisstructuur met onder andere informatiemanagement en faciliteiten. In augustus 2022 werden bestuurlijke afspraken over de problemen in de asielopvang gemaakt tussen de VNG, het Veiligheidsberaad, het Interprovinciaal Overleg en het Rijk. In deze bestuurlijke afspraken stonden acute maatregelen om de situatie in Ter Apel te verbeteren. Daarnaast werden er afspraken gemaakt voor de korte en lange termijn. Hierbij ging het onder andere om het creëren van extra crisisnoodopvangplekken, versnelde uitvoering van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en over de inzet van flexwoningen. Daarnaast is er naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken door de staatssecretaris van JenV gewerkt aan een wetsvoorstel dat onderdeel moet uitmaken van een herziening van het asielstelsel, waarbij gemeenten een wettelijke taak krijgen voor de opvang van asielzoekers.

Het is van belang om relatief rustige periodes te gebruiken om de opvang van asielzoekers goed te regelen. Hier wezen we in 1995 op:

“Nu de instroom van asielzoekers dit jaar voor het eerst sinds 1992 binnen de ramingen lijkt te blijven, ontstaat een goede gelegenheid een extra inspanning te leveren om orde op zaken te stellen.”

Naar verwachting van de staatssecretaris van JenV is er voorlopig nog geen zicht op een einde van deze asielcrisis (JenV, 2022c):

“Waar ik in de voorgaande brief inzake de actuele situatie asielketen de hoop uitsprak op verbetering van de situatie, moet ik in deze brief concluderen dat het toekomstbeeld voor de asielketen er niet rooskleurig uitziet. (...) het beeld dat het op dit moment niet de verwachting is dat de factoren die van invloed zijn op de huidige migratiebewegingen op korte termijn stabiliseren.”

Reactie

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden aan de staatssecretaris van JenV, de minister van Financiën, de minister voor BHOS en de bestuursvoorzitter van het COA.

De staatssecretaris van JenV en de bestuursvoorzitter van het COA hebben gereageerd op ons conceptrapport. Gezien hun reacties zien we geen aanleiding tot een nawoord.

De brieven staan op onze website (www.rekenkamer.nl).

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Wat hebben we onderzocht?

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Hoe is de afgelopen 10 jaar de opvangcapaciteit voor asielzoekers op- en afgeschaald en tot welke uitgaven voor personeel en opvanglocaties heeft dit geleid?

Onderzoeksvragen

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat was de instroom, doorstroom en uitstroom van asielzoekers in opvanglocaties?
2. Wat was de opvangcapaciteit voor asielzoekers en de bezetting (in aantallen bedden, (type) locaties en personeel) en hoe is deze op- en afgeschaald?
3. Welke (extra) uitgaven heeft het COA gedaan voor 'reguliere' opvang, (crisis) noodopvang en personeel?
4. Welke afwegingen hebben het Ministerie van JenV en het COA gemaakt bij het op- en afschalen van de opvangcapaciteit?

Hieronder volgt een overzicht van de concrete onderzoeksactiviteiten die bij de uitvoeringsfase van het onderzoek horen.

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>.

Aanpak

Voor ons onderzoek hebben we veel gesprekken gevoerd, met onder andere:

- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA);
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV);
- Ministerie van Financiën (Inspectie der Rijksfinanciën, IRF);
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) / voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS);
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- Stichting Nidos;
- Inspectie JenV;
- Adviesraad Migratie (voorheen Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken);
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (vanwege betrokkenheid bij crisisstructuur).

Daarnaast hebben we bij het COA, de IND, het Ministerie van JenV, het Ministerie van BZ/BHOS en de IRF data en documenten opgevraagd en geanalyseerd en bewerkt. Voor een aantal onderdelen hebben we ook met openbare bronnen en open data gewerkt.

De openbare bronnen hebben we in de literatuurlijst in bijlage 2 opgesomd. Bij niet-openbare bronnen gaat het bijvoorbeeld om beschikkingen, offertes en andere vormen van communicatie tussen het Ministerie van JenV en het COA. Deze documenten nemen we niet op in de literatuurlijst, omdat ze niet openbaar zijn.

Onze feitelijke bevindingen hebben we tussentijds voorgelegd aan COA en JenV (integraal) en aan BZ/BHOS en de IRF (de voor hen relevante onderdelen) om de feiten te verifiëren.

Gebruikte data

Hieronder geven we per figuur – waar relevant – welke data we hebben gebruikt. Bij elk datafiguur hebben we steeds geprobeerd zo ver mogelijk terug te gaan in de tijd. Dat lukt de ene keer beter dan de andere keer, omdat we afhankelijk zijn van degene die ons de data moeten leveren (bijvoorbeeld het COA, de IND of ministeries). De beschikbaarheid van de data is hier dus de bepalende factor.

Figuur 1 Aantal asielzoekers en statushouders in de opvang

Data van <https://data.overheid.nl/dataset/immigratie-coa-opvang-en-onderdak-bezetting>. In 2017 is de rekenmethode aangepast, hierdoor is een trendbreuk in de data ontstaan.

Figuur 2 In- en uitstroom van asielzoekers

Data uit het interne systeem van het COA (IBIS).

Figuur 3 Bezetting en opvangcapaciteit COA

Data ontvangen van het COA. De inzetbare capaciteit (logistieke capaciteit)

hebben we berekend door 91% van de ‘capaciteit op papier’ (technische capaciteit) te nemen. Hierbij volgen we de stelpost die het COA hanteert (circa 9% van de plekken is niet inzetbaar bijvoorbeeld door onderhoud).

Figuur 4 Verdeling over soorten opvang

Data aangeleverd door COA.

Figuur 5 Herkomstlanden asielzoekers

Data van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102ned>.

De landen hebben we gesorteerd op aantallen per land. De percentages van het geheel hebben we cumulatief opgeteld. De eerste 80% hebben we als individuele landen opgenomen, de overige 20% nemen we samen in ‘overige 20%’.

Figuur 6 Doorlooptijden asielprocedure IND

Data aangeleverd door IND.

Figuur 7 Stappen bekostiging COA

Geen data.

Figuur 8 Begroting en realisatie uitgaven COA

Data uit Begrotingen en Jaarverslagen van het Ministerie van JenV (en voorgangers).

NB 1: Realisatie 2022 is gebaseerd op de najaarsnota 2022. Het jaarverslag 2022 was nog niet beschikbaar op moment van publicatie van dit rapport.

NB 2: In het voorjaar wordt jaarlijks de loon- en prijsontwikkeling gecompenseerd. Hierdoor wijkt de realisatie van uitgaven van het COA altijd af van de ontwerpbegroting, los van de in het rapport genoemde oorzaken.

Figuur 9 Vaststellen bijdrage van Ministerie van JenV aan het COA

Geen data.

Figuur 10 Verdeling van kosten voor asielopvang

Data uit Jaarverslagen van het Ministerie van JenV (en voorgangers) gecombineerd met data ontvangen van het Ministerie van BZ/BHOS (voor de ODA-bedragen).

Figuur 11 Geschatte huisvestingskosten per type opvang

Data uit intern document van het COA (Business case reservecapaciteit; COA en Programma Flexibilisering Asielketen, versie 3.3, 2020).

Figuur 12 Aandeel noodopvang tijdens crisis

Data aangeleverd door COA.

Figuur 13 Aantal locaties en asielzoekers per locatie

Data aangeleverd door COA.

Figuur 14 Kosten op- en afschalen

Geen data. Informatie afgeleid van beschikkingen en jaarverslagen van COA over de afgelopen 10 jaar.

Figuur 15 Kosten bezette en onbezette bedden

Data afgeleid uit Jaarverslagen en Bekostigingsafspraken COA.

Bijlage 2 Literatuur

ACVZ (2017). *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*. Bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 2330. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

ACVZ en ROB (2022). *De asielopvang uit de crisis*.

Adviesraad Migratie (2022). *Een huis voor statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten*.

Algemene Rekenkamer (1995). *Asielbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 440, nr. 2.

AnderssonElffersFelix (2019). *Verkenning doelmatigheid asielopvang*.

BZK (2022). *Overzicht huisvesting vergunninghouders, peildatum 1 oktober 2022*. URL:<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-1-oktober-2022>, laatst geraadpleegd op 2 januari 2023.

COA (2022a): *Uitvoeringsscan COA n.a.v. wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang-voorzieningen*.

COA (2022b). *Weekcijfers capaciteit*. URL: <https://www.coa.nl/nl/weekcijfers-capaciteit>, laatst geraadpleegd op 2 januari 2023.

Financiën (2020). *Brede maatschappelijke heroverweging 'Naar een wendbare migratieketen'*.

JenV (2015). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 475 VI, nr. 1.

JenV (2022a). *Kamerbrief over besluitvorming opvangcrisis*.

JenV (2022b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 VI, nr. 2.

JenV (2022c). *Kamerbrief over actuele situatie asielketen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637 VI, nr. 3006.

JenV (2022d). *Memorie van toelichting bij Wetsvoorstel 'gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'*.

JenV (2022e). *Kamerbrief over voortgang afspraken aanpak opvangcrisis*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637 VI, nr. 3009.

JenV, BZK en VROM (2022). *Kamerbrief over activering van de crisisstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 2906.

Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (2020). *Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen. Samenwerken aan flexibele opvang en begeleiding naar integratie of terugkeer*.

Nidos. *Opvang*. URL: <https://www.nidos.nl/home/opvang/>, laatst geraadpleegd op 2 januari 2023.

Rijksoverheid (2022). *Nederlands beleid Ontwikkelingssamenwerking*. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/nederlands-beleid-ontwikkelingssamenwerking>, laatst geraadpleegd 2 januari 2023.

Tweede Kamer (2022a). *Verslag van een commissiedebat over Vreemdelingen- en asielbeleid op 6 juli 2022*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637 VI, nr. 2955.

Tweede Kamer (2022b). *Verslag van debat over asielopvang op 8 september 2022*. URL: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/debat-over-de-asielopvang, laatst geraadpleegd op 2 januari 2023.

VNG (2022). *Consultatiereactie 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'*.

VVD, CDA, D66, ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst*.

VVD, D66, CDA, ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*.

Wet- en regelgeving

Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bijlage 3 Eindnoten

1. Deze passage is aangepast na het bestuurlijk wederhoor.
2. Deze passage is aangepast na het bestuurlijk wederhoor.
3. Deze passage is aangepast na het bestuurlijk wederhoor.
4. Deze figuur is aangepast na het bestuurlijk wederhoor.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 16 januari 2023. Dit document is op 18 januari 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Foto omslag: ANP /
Piroschka van de Wouw

Den Haag, januari 2023