



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Protocol – Meerjaren Productie Prognose migratieketen

Datum	31-08-2022
Versie	1.1

Colofon

Afzendgegevens

Directoraat-Generaal Migratie

Directie Regie Migratieketen

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

Auteurs

APM

Inhoud

1.	Inleiding	6
2.	Partijen/stakeholders	7
2.1	Directoraat-Generaal Migratie	7
2.2	(Keten)partners	7
3.	MPP-producten en -methode	10
3.1	Producten	10
3.2	Methodiek	11
4.	Governance MPP	15
4.1	Het Topberaad	15
4.2	De MPP-werkgroep	15
4.3	De deelberaden	17
5.	Proces	18
5.1	Jaarcyclus	18
5.2	Fase 1: opstellen MPP	19
5.3	Fase 2: vaststellen MPP (door Topberaad)	21
5.4	Fase 3: financieel vervolgtraject (door Ketensturing)	22
5.5	Fase 4: monitoren en doorontwikkelen MPP	23
6.	Waarborgen	24
6.1	Inhoudelijk	24
6.2	Data	26
7.	Afspraken en communicatie	27
7.1	Afspraken	27
7.2	Communicatie	28
8.	Bijlage: detailoverzicht MPP-proces	29

1. Inleiding

De Meerjaren Productie Prognose (MPP) is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de organisaties in de migratieketen¹, het Ministerie van Buitenlandse zaken en de Rechtspraak. Door het bieden van zowel kwantitatieve als kwalitatieve inzichten aan betrokken organisaties wordt de MPP als belangrijk sturings- en planningsinstrument gezien. De MPP voorziet in een prognose die vijf jaar vooruitkijkt en wordt minimaal elk half jaar herijkt. De MPP dient als één van de bronnen voor de begrotingscyclus. De MPP-werkgroep is verantwoordelijk voor het periodiek bijstellen van de MPP. Deze ontwikkeling en bijstelling wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de (keten)partners binnen de migratieketen, met APM als verantwoordelijke voor het beheer van de MPP.

Het protocol is onderdeel van een reeks van verbeteringen met name gericht op de transparantie, navolgbaarheid en onafhankelijkheid van de MPP, zoals is toegezegd aan de Kamer in de beleidsreactie op het WODC-rapport "Governance van de Meerjaren Productie Prognose migratieketen".² Het past bij het advies wat in de onderzoeken van EY naar de doorlichting van de vreemdelingenketen en de IND naar voren komt omtrent de MPP.³ Doel van dit protocol is om de rollen, taken, verantwoordelijkheden en afspraken die gelden bij de MPP op vernieuwde wijze formeel vast te leggen. Het is daarbij een actualisatie en aanscherping van de eerdere procesbeschrijving die in 2016 is vastgelegd.⁴ Het doel van het protocol is als volgt vastgelegd:

Het protocol maakt op transparante wijze inzichtelijk wat de gevolgde werkwijze is, zoals deze thans bestaat, bij de periodieke samenstelling van de MPP.

Het protocol is een levend document en dient regelmatig te worden bijgewerkt. Het beschrijft in algemene zin de procesvoering van de MPP. Het kan zijn dat er situaties voordoen waarbij afgeweken wordt van het protocol. In deze gevallen is een beschrijving terug te vinden in de desbetreffende MPP-rapportage. Het protocol wordt jaarlijks beschouwen en waar nodig opnieuw voorgelegd aan het Topberaad.

De volgende hoofdstukken zetten de verdere procesvorming uiteen bij de MPP, beginnende met een beschrijving van de betrokken partijen (hoofdstuk 2). Daarna volgt een overzicht en beschrijving van alle MPP-producten en hoe die tot stand komen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de governance van de MPP. Daar staat o.a. beschreven hoe ermee wordt omgegaan als er wel of geen consensus binnen de MPP-werkgroep bestaat over een nieuwe MPP. In hoofdstuk 5 volgt een uitgebreid overzicht van het MPP-proces, waarbij dieper op alle fasen binnen het proces wordt ingegaan. Ter afsluiting van dit protocol volgt een beschrijving van de waarborgen (hoofdstuk 6) en een toelichting op de afspraken en communicatie rondom een MPP (hoofdstuk 7).

¹ IND, COA, DT&V, Politie en DJI.

² Kamerstukken II 2020/21, 19637, nr. 2765 (Kamerbrief).

³ Kamerstukken II 2020/21, 19637, nr. 2740 (Kamerbrief).

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 19637, nr. 2119 (bijlage bij Kamerbrief).

2. Partijen/stakeholders

Hieronder staat een overzicht van de (direct) betrokken organisaties bij de MPP.

2.1 Directoraat-Generaal Migratie

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is het beleidsverantwoordelijke ministerie als het gaat om de opvang en toelating van vreemdelingen en treedt op als eigenaar van de uitvoeringsorganisaties binnen de migratieketen (COA, DT&V en IND). Daarnaast is het Directoraat-Generaal Migratie opdrachtgever en subsidieverstrekker van Nidos.

Directie Regie Migratieketen

Vanuit de Directie Regie Migratieketen zijn verschillende afdelingen betrokken bij de MPP: de Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) en de afdeling Ketensturing (KS).

De Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) houdt zich bezig met het verzamelen, analyseren en duiden van cijfermatige gegevens binnen de migratieketen. Er wordt o.a. gewerkt met een ketenbreed datawarehouse: Keten Management Informatie+ (KMI+). APM is verantwoordelijk voor het beheer van de MPP. Het beheren en ontwikkelen van de benodigde modellen voor de Prognose Eerste Asielinstroom en het Productiemodel is een verantwoordelijkheid voor APM, evenals het proces van tussentijdse monitoring. APM werkt voor de hele keten en heeft een neutrale positie.

Naast het beheer en de ontwikkeling van prognoses en het Productiemodel is APM als voorzitter van de werkgroep verantwoordelijk voor het organiseren van de besprekingen van de MPP-werkgroep, de coördinatie, de uitwisseling van informatie binnen de MPP-werkgroep, de uitwisseling van informatie naar het Topberaad en is zij verantwoordelijk voor het afhandelen van externe verzoeken en vragen over de MPP.

De afdeling Ketensturing (KS) adviseert de DG in zijn rol als opdrachtgever, onder andere op de aansturing van de keten op strategisch en tactisch niveau, beleidsontwikkeling, uitvoeringsopdrachten aan samenwerkingspartners, monitoren van ketenafspraken en beleidsuitvoering. Daarnaast adviseert de afdeling Ketensturing de DG in zijn rol als gezagdrager op onderdelen (KMar en Vreemdelingentaak Politie) in de grote keten. Ketensturing analyseert en adviseert ook over ketenbrede (financiële) effecten als gevolg van de uitvoering en ontwikkeling van de ketendoelstellingen en vreemdelingenbeleid. Ketensturing draagt zorg voor het (financiële) proces na vaststelling van de MPP door het Topberaad.

2.2 (Keten)partners

Directie Migratiebeleid

De Directie Migratiebeleid (DMB) is verantwoordelijk voor het beleid voor gereguleerde en beheerste toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. De directie ondersteunt en adviseert de bewindspersoon op die onderwerpen. Ook formuleert de directie kaderstellend beleid in afstemming met de uitvoerende partners in de migratieketen. DMB sluit aan bij de MPP-werkgroep om goed geïnformeerd te blijven over het verwachtingsbeeld over de migratieketen.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de toelatingsorganisatie van Nederland en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. In de MPP wordt een prognose gedaan voor verschillende cijfers wat betreft de instroom, de doorstroom en de uitstroom van de IND. Voor het opstellen van deze cijfers wordt o.a. gebruik gemaakt van het IND-prognoseplan. In de MPP wordt gebruikt gemaakt van de door de IND opgestelde en aangeleverde productiecijfers. De expertise van de IND is essentieel vanwege de kennis van het operationeel proces. De prognoses van de IND hebben een grote impact op de MPP, daar de prognose voor andere (keten)partners beïnvloed wordt op de mogelijkheden van de IND.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) biedt asielzoekers leefbare en veilige opvang en begeleidt hen naar een toekomst in Nederland of daarbuiten, in samenwerking met partners in de samenleving. Het COA zorgt dus onder andere voor de opvang van asielzoekers, het plaatsen van asielzoekers in een opvangvoorziening, bemiddeling bij de uitstroom van verblijfsgerechtigden en hun begeleiding naar een toekomst in Nederland of elders. In de MPP wordt een prognose gedaan voor verschillende cijfers wat betreft de instroom, de bezetting en de uitstroom van het COA. De expertise van COA is essentieel om de eigen cijfers te verwerken in de MPP. De MPP wordt als input door COA gebruikt voor de eigen COA-specifieke prognose.

Dienst Terugkeer en Vertrek

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zorgt voor de uitvoering van het terugkeerbeleid en regisseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. In de MPP wordt een prognose gedaan voor verschillende cijfers wat betreft de instroom van de DT&V. De instroom van de DT&V is afhankelijk van m.n. het aantal afwijzingen bij de IND.

Nidos

Nidos is een onafhankelijke gecertificeerde instelling die op basis van het Burgerlijk Wetboek de voogdijtaak uitvoert voor amv's. Amv's krijgen bij binnenkomst in Nederland een voogd toegewezen tot ze 18 jaar worden of Nederland verlaten. Naast de voogdijtaak verzorgt Nidos voor een deel van de amv's zelf de opvang, dan wel brengt zij deze onder in opvanggezinnen. Als onafhankelijke voogdijinstelling stelt Nidos de individuele jongere centraal en ziet toe op de ontwikkeling en zelfredzaamheid van de jongere. De instroom van amv's bij Nidos is o.a. afhankelijk van de asielinstroom. Om een goed beeld te krijgen van de verwachte instroom, doorstroom en uitstroom vanuit Nidos is zij als partner aangesloten bij de MPP.

Politie

De politie heeft op grond van de Vreemdelingenwet 2000 taken ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenwet en van de Schengen-Grenscore. De uitvoering van de politieke vreemdelingentaak is binnen de regionale eenheden belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), ondergebracht bij de Dienst Regionale Recherche. Vanuit de basisteams wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak. De politieke vreemdelingentaak betreft handhaving, toezicht en identificatie. Daarnaast houdt de AVIM zich ook bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit en mensenhandel. De politie is aangesloten om de impact te bepalen van de te verwachten 1^e asielinstroom op de benodigde capaciteit bij de Identificatie & Registratie straten.

Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (RvdR) is een onafhankelijke buffer tussen de rechtspraak en de regering. De Raad hoort bij de rechterlijke macht, maar spreekt zelf geen recht. De bijzondere positie van de RvdR is verankerd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. De wettelijke taken zijn daarvan afgeleid. De algemene taak van de RvdR is te bevorderen dat de gerechten hun werk – recht spreken – goed kunnen doen. De RvdR behartigt het gemeenschappelijk belang van de gerechten, zorgt voor gerechtsoverstijgende voorzieningen zoals automatisering en bibliotheken, houdt toezicht op de bedrijfsvoering en het financieel beheer. De RvdR is het aanspreekpunt van de rechtspraak in het politieke en maatschappelijke debat.

De MPP levert een prognose van de aantallen instroom, doorstroom en uitstroom van vreemdelingenberoepen (asiel, regulier en bewaring) voor de rechtbanken op. De RvdR is het aanspreekpunt voor de MPP-werkgroep bij de aanlevering van gegevens en is bij deze prognoses in grote mate afhankelijk van de output van de IND.

Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de hoogste nationale algemene bestuursrechter in het vreemdelingenrecht. Taak van de Afdeling bestuursrechtspraak (welke uit drie Kamers bestaat, waaronder de Vreemdelingenkamer) is het op de meest doelmatige en kwalitatief goede wijze afdoen van binnengekomen (hoger beroep) zaken. Tijdigheid, kenbaarheid en voorspelbaarheid en bruikbare rechtsvorming zijn daarbij belangrijke aspecten. De Afdeling bestuursrechtspraak is een partner van de migratieketen.

Deelname van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de migratieketen en de daarmee samenhangende ambtelijke betrokkenheid bij het vervaardigen van de MPP, (als lid van het Topberaad en agenda lid van enkele deelberaden), is vooral gericht op de procesmatige en logistieke afstemming in de keten op de zogenaamde koppelvlakken.

De MPP levert een prognose van de aantallen instroom, doorstroom en uitstroom van (hoger)beroepen in vreemdelingenzaken (Asiel, Bewaring en Regulier) op. Voor de uitkomsten van deze prognoses is de Afdeling bestuursrechtspraak, van de Raad van State, in grote mate afhankelijk van de (daadwerkelijke) output in de voortrajecten bij de IND en de rechtbanken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

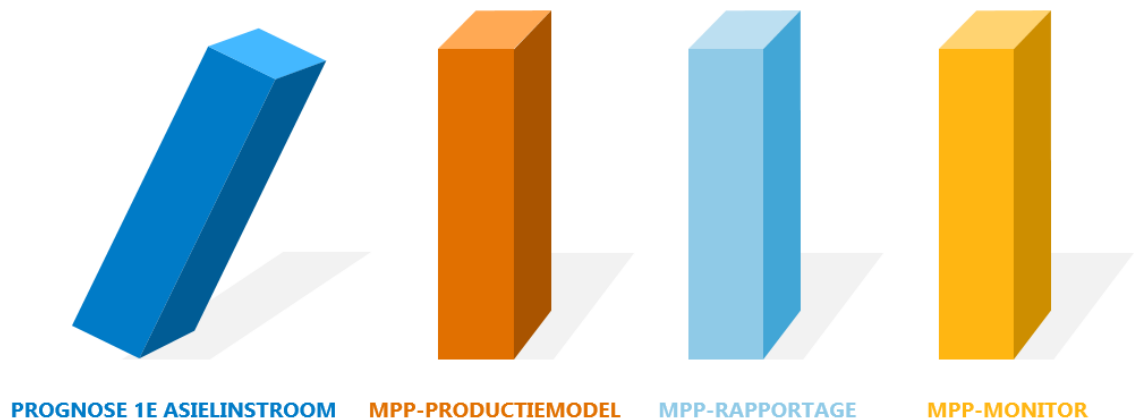
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft samen met de ambassades een functie op het gebied van nareis asiel en MVV regulier. De instroomprognose van de MPP op deze terreinen is van belang om vroegtijdig te kunnen anticiperen op verwachte ontwikkelingen. Om deze reden is een beleidsmedewerker van de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid betrokken bij de MPP.

Volgens de internationale richtlijnen van de OESO-DAC kunnen de kosten van het eerste jaar opvang van vluchtelingen uit ontwikkelende (DAC) landen worden beschouwd als een vorm van humanitaire hulp en als zodanig worden bekostigd met middelen voor ontwikkelingssamenwerking (ODA). In Nederland is op politiek niveau besloten deze kosten dan ook toe te rekenen aan het ODA-budget: de 'asieltoerekening'. Dit komt daarmee ten laste van het budget van de minister voor buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).

3. MPP-producten en -methode

De Meerjaren Productie Prognose wordt opgesteld door de MPP-werkgroep onder het voorzitterschap van APM. Het Topberaad dient daarbij als opdrachtgever. De MPP beoogt een gedeeld verwachtingsbeeld voor de migratieketen op strategisch niveau te geven en dient als één van de bronnen voor de financiële cyclus. In deze prognose zijn aantallen opgenomen over de verwachting van het aantal aanvragen wat betreft asiel of andere vormen van migratie, en de kwantitatieve impact op de keten. Het gaat daarbij om een verwachtingsbeeld passende bij de inzichten, risico's, onzekerheden en aannames die op dat moment van toepassing zijn. De MPP wordt op cyclische wijze samengesteld en daarbij continue verbeterd. Dit is in lijn met het advies van EY uit het rapport 'Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen'.⁵

De MPP bestaat uit meerdere producten, namelijk de Prognose Eerste Asielinstroom, het MPP-productiemodel met kwantitatieve uitkomsten, de MPP-rapportage en de MPP-monitor, zie Figuur 1.



Figuur 1: Overzicht MPP-producten

Dit hoofdstuk geeft eerst een toelichting per product, alvorens dieper in te gaan op de methodes die worden gehanteerd bij het samenstellen van deze producten.

3.1 Producten

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de vier MPP-producten: Prognose Eerste Asielinstroom, het MPP-productiemodel, de MPP-rapportage en de MPP-monitor.

3.1.1 Prognose Eerste Asielinstroom

De keten is sterk afhankelijk van de spontane (eerste) asielinstroom in Nederland. Deze asielinstroom is moeilijk in te schatten op basis van alleen interne factoren. De Prognose Eerste Asielinstroom geeft op basis van een kansdichtheidsfunctie een bandbreedte van de 1^e asielinstroom die de keten kan verwachten. Op basis van deze kansdichtheidsfunctie en bijhorende bandbreedte komt een drietal scenario's naar voren ten behoeve van de MPP.

⁵ Zie ook 'Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen' van EY (2021).

3.1.2 *MPP-productiemodel*

Het MPP-productiemodel is een model ten behoeve van de doorrekening van de keteneffecten op basis van de Prognose Eerste Asielinstroom en het IND-prognoseplan. Het MPP-productiemodel biedt inzicht in de te verwachten aantallen voor de aankomende 5 jaren op het gebied van asiel, regulier en bewaring. Het MPP-productiemodel geeft de verwachtingen wat betreft de instroom, de caseload en de uitstroom bij (keten)partners. De uitkomsten worden met de MPP-werkgroep afgestemd.

3.1.3 *MPP-rapportage*

De MPP-rapportage geeft duiding bij de totstandkoming en uitkomsten van de MPP. De MPP-rapportage wordt met de Prognose Eerste Asielinstroom, het MPP-productiemodel en de MPP Monitor Rapportage (als bijlagen) geleverd aan het Topberaad.

De MPP-rapportage bevat inzicht in de uitgevoerde analyses, context en toelichting voor de gebruikte modellen en de bijbehorende uitkomsten. Significante bijstellingen ten opzichte van vorige modellen, risico's, onzekerheden, aannames, monitoring, overige aanpassingen en doorontwikkelingen die plaats hebben gevonden worden toegelicht om een juist en genuanceerd beeld te geven van de uitkomsten van de modellen. Deze rapportage bevat ook een methodologische verantwoording, waarin de reeds opgepakte ontwikkelingen staan alsook de ontwikkelingen die de MPP-werkgroep erna oppakt. De rapportage bevat ook een beschrijving van de monitoring van eerdere MPP's.

3.1.4 *MPP-monitor*

De MPP-monitor is een product ten behoeve van de monitoring van meest recent vastgestelde MPP. Een eerste doel van deze monitoring is het verklaren van afwijkingen van de prognose, om inzichten mee te nemen in doorontwikkelingen en herijkingen van de MPP. Een tweede doel van deze monitoring is de impact van de actuele ontwikkelingen te volgen, met name wanneer deze (sterk) afwijken van de MPP.

Mede op basis van de tussentijdse monitoring kan er vanuit het Topberaad, op advies van de MPP-werkgroep, signalen worden besproken en in het uiterste geval worden besloten om de MPP vroegtijdig bij te stellen indien grote afwijkingen zich voordoen.

In de MPP-monitor is aandacht voor de verschillende onderdelen van de MPP: asiel, regulier en bewaring.

3.2 **Methodiek**

In deze paragraaf volgt een nadere uitleg van de methodiek die wordt gehanteerd bij de twee meest complexe MPP-producten: de Prognose Eerste Asielinstroom en het MPP-productiemodel. De andere twee MPP-producten (MPP-rapportage en MPP-monitor) zijn minder complex en spreken meer tot de verbeelding, dat die geen nadere toelichting behoeven in deze paragraaf.

3.2.1 *Prognose Eerste Asielinstroom*

Ten behoeve van de overige MPP-producten wordt een prognose eerste asielinstroom opgesteld op basis van diverse kwantitatieve en kwalitatieve analyses. De Prognose Eerste Asielinstroom is een onafhankelijk product binnen de MPP. Deze wordt afgestemd met de werkgroep, welke (verduidelijkings)vragen kunnen stellen. Deze prognose wordt verrijkt door zo veel mogelijk feitelijke kennis en data. Die feiten moeten dus eerst zo goed mogelijk systematisch geordend en beschouwd worden. Dit gebeurt met behulp van inbreng

van nationale en internationale experts (EMN, GDISC, EASO, EUAA, Frontex, etc.), ten einde te kunnen profiteren van de kennis en ervaring en intuïtie van anderen. Met experts vanuit deze genoemde partijen wordt periodiek overlegd om inzichten te generen op het gebied van allerlei ontwikkelingen op het gebied van migratie. In dat kader wordt verder een breed scala aan bronnen geraadpleegd zoals Eurostat, EASO en KMI+. Ook allerlei andere zaken die op een of andere wijze te maken hebben met migratie worden bestudeerd en in de prognose betrokken, zoals (geo-)politieke ontwikkelingen, regelgeving, reisroutes, etc. Met de internationale experts worden uiteindelijk de uitkomsten uit de Prognose Eerste Asielinstroom bij de periodieke bijstelling besproken en langs eigen verwachtingen gelegd om te bepalen of de Nederlandse prognose in lijn ligt met deze beelden.

Toekomstscenario's en de kansdichtheidsfunctie

De Prognose Eerste Asielinstroom bestaat uit twee fasen, namelijk eerst het opstellen van toekomstscenario's en vervolgens het opstellen van een kansdichtheidsfunctie voor alle mogelijke realisaties van de eerste asielinstroom. De aard van deze kansdichtheidsfunctie zal verderop nader worden toegelicht.

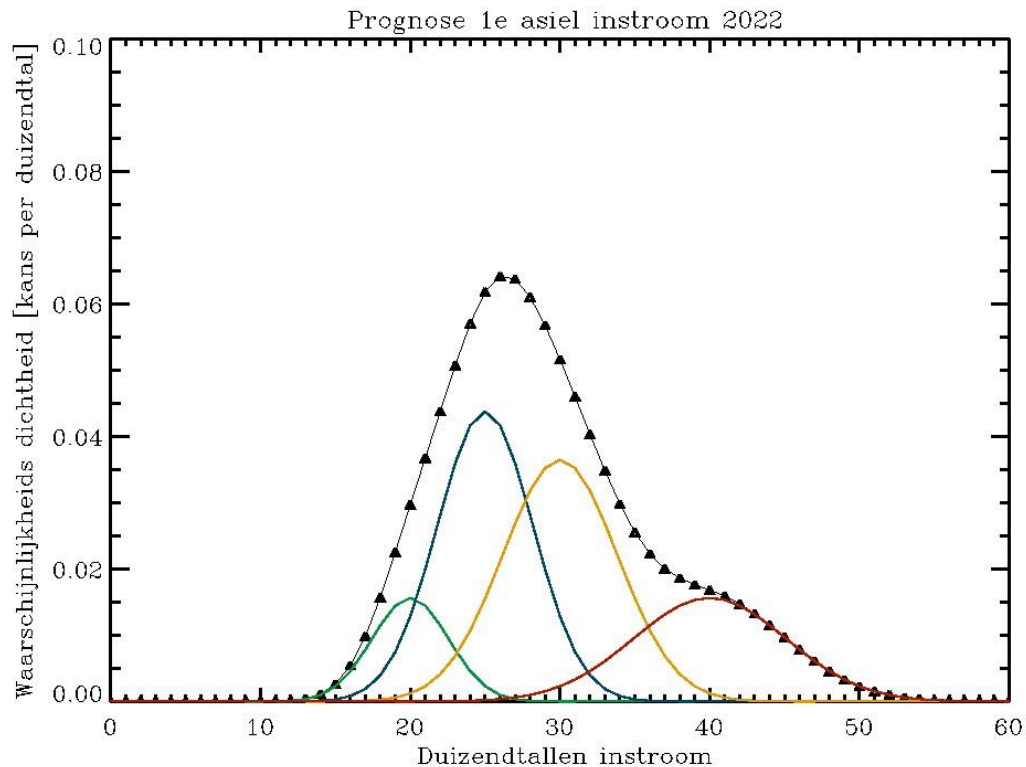
Teneinde vanuit deze mogelijke toekomstscenario's tot een kansdichtheidsfunctie te komen worden aan elk van de scenario's drie numerieke parameters toegekend, namelijk: 1) de waarschijnlijkheid van elk scenario, 2) de verwachte 1^e asielinstroom bij elk scenario en 3) de spreiding in de verwachte instroom bij elk scenario. Voor het toekennen van elk van deze parameters speelt, zoals gezegd, de intuïtie een onvermijdelijke rol. Om deze intuïtie zo goed mogelijk te voeden moet er vooraf zo uitgebreid mogelijk in kaart worden gebracht wat we wel en niet (kunnen) weten. Dit gebeurt middels een gedetailleerde en analyserende terugblik op de recente realisatiecijfers (nationaal en Europees) en middels een gedetailleerde inventarisatie van de meest bepalende onzekerheden voor de nabije toekomst. Recente realisatiecijfers geven inzicht in de recente kwantitatieve ontwikkelingen van migratiecijfers naar Nederland en Europa. Kwantitatieve trends kunnen zich op allerlei manieren voortzetten. Er worden waarschijnlijkheden toegekend aan bijvoorbeeld een continue voortzetting, maar ook aan diverse mogelijke trendbreuken. Al deze toekomstbeelden kunnen meegenomen worden in het opstellen van de verschillende scenario's. Voor recente trendmatige ontwikkelingen worden verklaringen gezocht, en deze verklaringen kunnen weer hun impact hebben op de verwachting voor de verre of nabije toekomst. Politieke ontwikkelingen, ontwikkelingen op het gebied van regelgeving die betrekking hebben op migratie, pandemische ontwikkelingen, klimaatontwikkelingen etc. worden geïnventariseerd en kwalitatief en kwantitatief besproken met (internationale) experts. Alle ontwikkelingen die een significante impact kunnen hebben op eerste asielinstroom worden zo goed mogelijk meegenomen in het opstellen van de toekomstscenario's en de bijbehorende parameters.

Kansdichtheidsfunctie

De drie eerdergenoemde numerieke parameters die aan elk van de opgestelde scenario's zijn toegevoegd maken het mogelijk om via een wiskundige bewerking (een vorm van gewogen optelling van de opgestelde scenario's) een zogenoemde kansdichtheidsfunctie op te stellen (in het Engels: *probability density function*, of *PDF*). Grafisch weergegeven laat een kansdichtheidsfunctie het volgende zien:

1. Een x-as waarop alle mogelijke waarden voor de totale eerste asielinstroom van (bijvoorbeeld) het komende jaar staan weergegeven.
2. Een y-as waarop voor elke waarde van x (= de instroom) de kans op die betreffende realisatie staat weergegeven.

Deze kansdichtheidsfunctie vormt als zodanig de prognose. Een voorbeeld daarvan is weergegeven in Figuur 2.



Figuur 2: Voorbeeld van de kansdichtheidsfunctie van de prognose eerste asielinstroom

Deze prognose, opgesteld in de vorm van een kansdichtheidsfunctie, biedt de mogelijkheid om de volgende soort vragen te beantwoorden:

Wat is nu – op grond van deze prognose – de kans dat de instroom groter wordt dan zoveel duizend (dan wel kleiner blijft dan zoveel duizend)?

De drie uiteindelijke MPP-scenario's

Op basis van dit soort specifieke waarschijnlijkheden die uit de kansdichtheidsfunctie kunnen worden afgeleid, worden ten behoeve van de MPP vervolgens drie nieuwe, meer concrete scenario's opgesteld die de basis vormen voor de doorrekening binnen de MPP. Die drie nieuwe MPP-scenario's worden afgeleid uit het 75% betrouwbaarheidsinterval van de prognose eerste asielinstroom. Dat gaat als volgt: De onderkant van de 75% bandbreedte geeft de waarde voor het minimum scenario. De bovenkant van de 75% bandbreedte geeft het maximum scenario. Dit betekent dus dat op grond van de opgestelde prognose de kans 75% is dat de daadwerkelijke instroom tussen het MPP-minimum en -maximum scenario uit zal komen. De waarde waarbij er een kans van 1/3 is dat de instroom daarboven zal vallen vormt het medio scenario.

De waarden voor de Prognose Eerste Asielinstroom voor de verschillende MPP-scenario's dienen als input voor het MPP-productiemodel.

3.2.2 MPP-productiemodel

Het MPP-productiemodel is een complex rekenmodel opgesteld in Excel. Het bestaat uit een groot aantal invoerwaarden waarop doorrekeningen in de keten plaatsvinden. Naast de in te voeren waarden is er een

groot aantal formules die de doorrekeningen in de keten bepalen. Deze formules rekenen uit wat de verwachtingen zijn voor de komende vijf jaren op drie domeinen: asiel, regulier en bewaring.

Voorheen werd één MPP-productiemodel opgesteld, maar sinds 2020 wordt het MPP-productiemodel in drievoud opgemaakt om recht te doen aan de onzekerheid rondom het voorspellen van de instroom. Zo wordt er naast het medio scenario, een minimum en een maximum scenario doorgerekend. Dit resulteert in drie rekenmodellen, waarbij ieder model de verwachtingen voor de drie domeinen bevat.

Het opstellen van het MPP-productiemodel bestaat uit de volgende stappen:

- 1) Invoeren van waarden vanuit de prognose eerste asielinstroom
- 2) Analyseren en herijken parameters
- 3) Invoeren van waarden vanuit het IND-prognoseplan
- 4) Actualiseren, doorrekenen en controleren concept productiemodel
- 5) Bespreken invoerwaarden en uitkomsten met ketenpartners
- 6) Finetunen model naar aanleiding van gesprekken met ketenpartners
- 7) Opstellen definitief productiemodel

Het resultaat van het MPP-productiemodel is een document met 3 pagina's, 'MPP Asiel' (inclusief de prognose waarden voor de 1^e asielinstroom), 'MPP Regulier' en 'MPP Bewaring'.

4. Governance MPP

Het opstellen en vaststellen van de MPP is een proces dat wordt uitgevoerd binnen een samenwerkingsverband van betrokken (keten)partners, genaamd de MPP-werkgroep. APM is voorzitter van de werkgroep en is verantwoordelijk voor het beheer van de MPP, stemt deze af met de MPP-werkgroep en legt deze daar ter afstemming voor. Wanneer er consensus is bereikt in de MPP-werkgroep wordt deze namens de werkgroep voorgelegd aan het Topberaad ter vaststelling. Wanneer er geen consensus is bereikt, legt APM de MPP voor aan het Topberaad ter vaststelling maar dan met alle afwegingen. Als de MPP is vastgesteld draagt KS zorg voor het (financiële) vervolgproces. De genoemde partijen worden verder uiteengezet in dit hoofdstuk. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het proces.

In dit hoofdstuk worden de partijen die onderdeel zijn van de governance rondom de totstandkoming van de MPP beschreven. De genoemde stakeholders (hoofdstuk 2) komen bij elkaar in verschillende gremia, namelijk het Topberaad, de MPP-werkgroep, DRM (APM & KS) en de deelberaden. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van deze verschillende gremia en (keten)partners worden hieronder uiteengezet.

4.1 Het Topberaad

Het Topberaad is een gremium waarin DGM en ketenpartners op bestuurlijk niveau zitting hebben. Het Topberaad geeft opdracht voor het opstellen van de MPP en stelt deze vast.

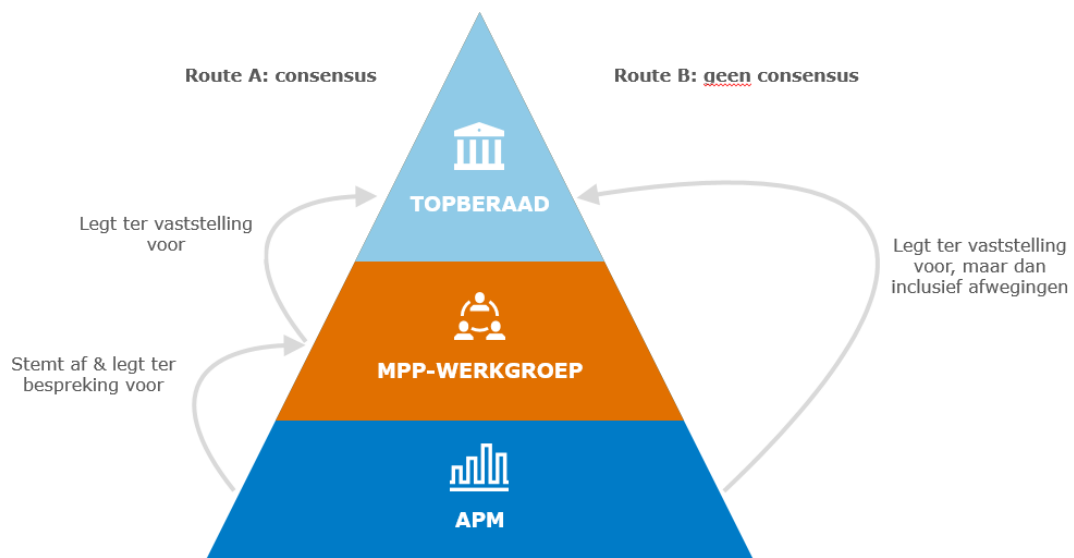
Het Topberaad komt geregeld bijeen en bestaat uit:

- De bestuursvoorzitter van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- De directeur Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM, Ministerie van Buitenlandse Zaken)
- De hoofddirecteur Uitvoering van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- De algemeen directeur van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- De hoofddirecteur van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- De commandant van de Koninklijke Marechaussee
- De aandachtgebiedshouder vreemdelingen van de Nationale Politie (NP)
- De portefeuillehouder van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR)
- De directeur Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS)
- De directeur Migratiebeleid (DMB, Ministerie van JenV)
- De directeur Regie Migratieketen (DRM, Ministerie van JenV)
- De directeur Stabiliteit en Humanitaire Hulp (BZ)

Door het Topberaad wordt de MPP-rapportage periodiek vastgesteld wanneer deze tot stand is gekomen in de MPP-werkgroep. Ook worden in het Topberaad relevante stukken over de MPP ter goedkeuring voorgelegd (o.a. nota's en Kamerbrieven).

4.2 De MPP-werkgroep

De MPP-werkgroep is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de MPP, levert daarvoor de input en weegt deze met elkaar af om tot de verschillende producten binnen de MPP te komen (zie ook hoofdstuk 3). Vaststelling gebeurt volgens het consensusmodel. Besprekingen worden gehouden totdat overeenstemming tussen de leden is bereikt (zie ook route A van Figuur 3). Indien geen overeenstemming wordt bereikt, wordt de MPP inclusief de afwegingen voorgelegd ter vaststelling aan het Topberaad vanuit APM (route B).



Figuur 3: Governance MPP

De MPP-werkgroep bestaat uit de volgende leden:

- Directie Migratiebeleid (DMB)
- Directie Regie Migratieketen (DRM) bestaande uit de Analyse Proeftuin Migratieketen (APM) & Ketensturing (KS)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Politie
- Nidos
- Raad voor de Rechtspraak (RvdR)
- Raad van State (RVS)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)⁶

De werkgroep kent in de samenwerking een aantal uitgangspunten:

- Elke (keten)partner draagt zorg voor de eigen afvaardiging. Deze afvaardiging kan zo groot zijn als nodig wordt geacht om zowel de vereiste inhoudelijke en technische kennis vanuit de eigen organisatie te waarborgen. Alsook het benodigde mandaat om de eigen organisatie te vertegenwoordigen.
- De afstemming van het MPP-productiemodel zal vanaf de MPP 2022-2 plaatsvinden binnen twee separate groepen:
 - Ten eerste is er een groep (keten)partners waarvan indicatoren en onderliggende data binnen het productiemodel zijn opgenomen. Dit wordt gedaan om de cijfermatige controle, herijkingen en toevoegingen te bespreken en te komen tot een concept productiemodel. Hieronder vallen de IND, COA, DT&V, Raad voor de Rechtspraak, Raad van State, Nidos en de Politie.
 - Ten tweede is er een groep (keten)partners waarmee besprekingen plaatsvinden die voor eigen processen afhankelijk zijn van de MPP. Dit wordt gedaan om zicht te krijgen op de impact van de MPP op de verschillende (keten)partners. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de

⁶ Zie hoofdstuk 2 voor een verdere beschrijving van de betrokken partners binnen de MPP werkgroep.

operationele impact bij IND, COA, DT&V, Nidos en politie. Hieronder vallen naast de genoemde ketenpartners, KS (incl. dossierhouder taakstelling), BZ (t.b.v. ODA), BZK (t.b.v. subsidie huurtoeslag), SZW (t.b.v. subsidie inburgering).

- Elke (keten)partner ziet erop toe dat de cijfermatige uitwerking gecontroleerd is en akkoord bevonden is vanuit het eigen- en ketenperspectief.
- Er wordt daarbij recht gedaan aan de verschillende inzichten, aannames en onzekerheden die op het moment van vaststellen binnen de MPP-werkgroep bekend zijn.
- APM is voorzitter van de werkgroep.

4.3 De deelberaden

Met de deelberaden (Asiel, Toegang & Toezicht en Regulier) worden de uitkomsten uit de MPP-werkgroep gedeeld. Deze afstemming biedt de deelberaden de gelegenheid om het operationeel beeld van de MPP af te stemmen en te toetsen aan de praktijk. De MPP-werkgroep kan adviezen en resultaten van de deelberaden meenemen teneinde de MPP nog verder te optimaliseren.

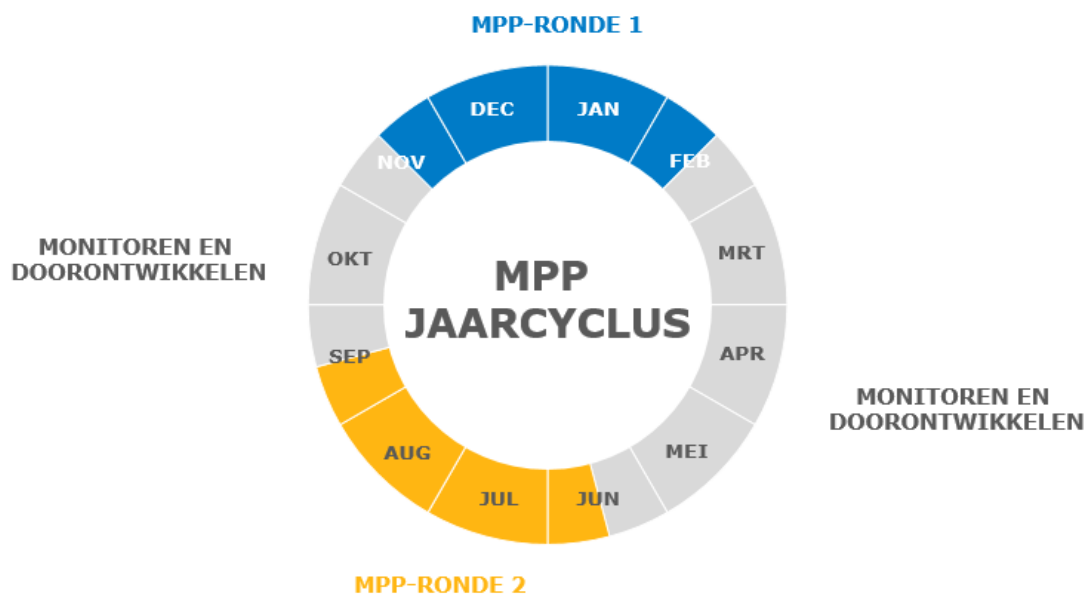
5. Proces

In dit hoofdstuk wordt het MPP-proces op hoofdlijnen beschreven. Als eerste volgt een beschrijving van de jaarcyclus van de MPP, om in opvolgende onderdelen stil te staan bij elke ronde binnen deze cyclus.

5.1 Jaarcyclus

Per kalenderjaar wordt (in ieder geval) twee keer een MPP opgesteld en door het Topberaad vastgesteld. Deze vaststelling vindt plaats voorafgaand aan de reguliere momenten in de Rijksbegroting. Figuur 4 geeft de reguliere jaarcyclus weer van de MPP.

In de praktijk is het opstellen van de MPP een herijking van modellen die in voorgaande MPP-trajecten zijn gehanteerd. Deze herijking bevat een bijstelling op basis van de inzichten, aannames en onzekerheden die op dat moment van toepassing zijn. Deze inzichten worden als input gebruikt voor de voorjaarsnota en de najaarsnota. Tussen de vaststelling van de MPP en de publicatie van de financiële stukken zoals de begroting van JenV zit een zekere vertraging vanwege de doorlooptijd, net zoals dat plaatsvindt bij andere ramingen zoals het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) en het CPB.



Figuur 4: MPP-jaarcyclus

Elk jaar volgen (minstens) twee rondes. Een eerste ronde begint halverwege november, met vaststelling in het Topberaad van halverwege februari. In juni vindt een tweede ronde plaats, startende vanaf halverwege juni tot en met vaststelling in het Topberaad van september. In de tussenliggende maanden is er ruimte voor de monitoring van de MPP en de doorontwikkeling.

In volgende paragrafen wordt beschreven hoe het opstellen van de MPP er op hoofdlijnen uitziet. Rondom elke MPP zijn er vier fasen:

- 1) Opstellen MPP
- 2) Vaststellen MPP (door Topberaad)
- 3) Financieel vervolgtraject (door Ketensturing)
- 4) Monitoren en doorontwikkelen MPP

In Figuur 5 is een schematisch overzicht te vinden van de fasen die met de MPP te maken hebben.



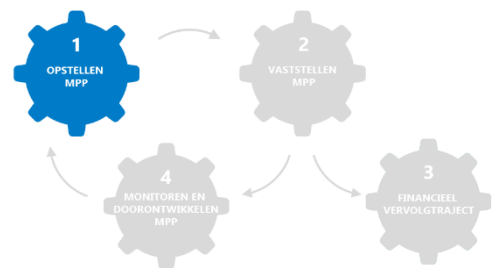
Figuur 5: De vier fasen die worden uitgevoerd bij elke MPP-ronde

In de volgende paragrafen worden deze stappen nader toegelicht. Bovendien is dit proces in de bijlage op detailniveau uitgewerkt.

5.2 Fase 1: opstellen MPP

Het opstellen van de MPP bestaat uit meerdere stappen:

- 1) Bespreken planning
- 2) Opstellen Prognose Eerste Asielinstroom
- 3) Opstellen IND-prognoseplan
- 4) Herijken en actualiseren MPP-productiemodel
- 5) Opstellen MPP-rapportage
- 6) Vaststellen MPP-rapportage door Topberaad



Voor de volledigheid zullen we elke stap binnen de fase 'Opstellen MPP' separaat toelichten.

5.2.1 Bespreken planning

Het opstellen van de MPP start met een MPP-bespreking waarin de voorgestelde planning wordt besproken. Er vindt elke ca. twee weken een MPP-bespreking plaats tot aan de vaststelling van de MPP-rapportage in het Topberaad (zie ook paragraaf 7.1).

Eigenaar processtap:
APM
 Afstemming:
MPP werkgroep
 Eindresultaat:
Vastgestelde planning

De planning voor het opstellen van de MPP wordt opgesteld door APM. Deze planning wordt gedeeld met de MPP-werkgroep en besproken met de werkgroep. Wanneer er unanimititeit is over deze planning wordt deze vastgesteld om de volgende stappen in deze fase uit te voeren.

5.2.2 *Opstellen Prognose Eerste Asielinstroom*

De Prognose Eerste Asielinstroom is een prognose voor de totale eerste asielinstroom voor Nederland. Deze asielprognose wordt opgesteld door APM. Het resultaat hieruit geeft weer hoe groot de kans is dat het aantal eerste aanvragen onder of boven een bepaalde hoeveelheid uit zal komen (zie ook paragraaf 3.1).

Eigenaar processtap:
APM
Afstemming:
MPP werkgroep
Eindresultaat:
Vastgestelde prognose eerste asielinstroom

De prognose voor de eerste asielinstroom wordt ter bespreking voorgelegd aan de MPP-werkgroep door APM. Deze prognose wordt behandeld als een onafhankelijk product. De MPP-werkgroep heeft tijdens dit overleg de gelegenheid om verduidelijking te vragen en/of feitelijke onjuistheden aan te geven. Het eigenaarschap van de prognose ligt bij APM. De definitieve versie wordt in een volgende MPP-bespreking ter vaststelling voorgelegd. Op basis van deze definitief vastgestelde prognose worden de gehanteerde aantallen voor de eerste asielaanvragen van de MPP geformuleerd (zie ook paragraaf 7.1).

5.2.3 *Opstellen IND-prognoseplan*

In de volgende stap wordt op basis van de Prognose Eerste Asielinstroom en het actuele IND-productieplan door de IND een prognoseplan opgesteld. De IND gebruikt eigen prognoses voor de instroom van regulier en bewaring en besproken en afgestemd in de MPP-werkgroep. Het IND-prognoseplan geeft, mede op basis van de Prognose Eerste Asielinstroom en de productiecapaciteit, een beleidsrijke en kwantitatieve raming van de voorraadontwikkeling en de output van de IND, tot aan de koppelvlakken met de opvolgende ketenpartners. Dit IND-prognoseplan vormt de input voor het MPP-productiemodel. Ook worden de gehanteerde inwilligingspercentages afgestemd met APM en de MPP-werkgroep. Verdere samenwerking en transparantie binnen het IND-prognoseplan zullen verder verkend worden.

Eigenaar processtap:
IND
Afstemming:
APM, MPP werkgroep
Eindresultaat:
Afgestemd IND prognoseplan

Wanneer de IND een eerste prognoseplan heeft opgesteld, wordt deze als concept voorgelegd aan APM. Hierna wordt het prognoseplan bij de IND intern afgestemd en vastgesteld. Na deze vaststelling vindt de definitieve aanlevering plaats van het IND-prognoseplan aan APM, welke dient als input voor het MPP-productiemodel. Het IND-prognoseplan is daarmee ingebed in het proces bij de MPP en wordt niet eigenstandig vastgesteld door het Topberaad.

5.2.4 *Herijken en actualiseren MPP-productiemodel*

Het MPP-productiemodel is een model om de keteneffecten in beeld te brengen op basis van de prognose eerste asielinstroom en het IND-prognoseplan (zie ook paragraaf 3.2.2). De ramingen die hieruit voortkomen worden door de MPP-werkgroep gecontroleerd en verrijkt met verdere beleidsrijke aannames op de onderdelen asiel, regulier en bewaring. De controles en verrijkingen worden afgestemd in gezamenlijke besprekingen alsook bilaterale overleggen met APM. De beleidsmatige ontwikkelingen worden meegenomen indien een realistische en concrete impact kan worden verwacht in de genomen tijdsperiode (zie ook paragraaf 7.1).

Eigenaar processtap:
APM, MPP Werkgroep
Afstemming:
APM, MPP werkgroep
Eindresultaat:
Vastgesteld Productiemodel

Wanneer een eerste concept is ontwikkeld wordt deze voorgelegd aan de MPP-werkgroep, inclusief een eerste inventarisatie van de risico's en onzekerheden. Met behulp van input vanuit de MPP-werkgroep wordt een nieuw concept van het MPP-productiemodel ontwikkeld, welke opnieuw wordt voorgelegd aan de MPP-werkgroep. Na de tweede ronde input wordt deze opnieuw verwerkt in een derde en definitieve versie van het MPP-productiemodel. APM legt deze versie van het productiemodel voor aan de MPP-werkgroep, die de MPP-werkgroep vaststelt. Op basis van het vastgestelde productiemodel wordt de MPP-rapportage vormgegeven.

5.2.5 Opstellen MPP-rapportage

Het opstellen van de rapportage is de verantwoordelijkheid van APM en de MPP-werkgroep. Belangrijk is om alle inzichten, risico's, onzekerheden en aannames transparant weer te geven. De eerste versie van dit rapport wordt besproken in de MPP-werkgroep. De input vanuit deze werkgroep wordt verwerkt door APM en een nieuwe versie van het rapport wordt gedeeld met de deelberaden. Dit draagt bij aan het borgen van de kwaliteit en het vergroten van het draagvlak van de MPP-rapportage. De MPP-werkgroep verwerkt de resultaten van deze consultaties in een derde versie.

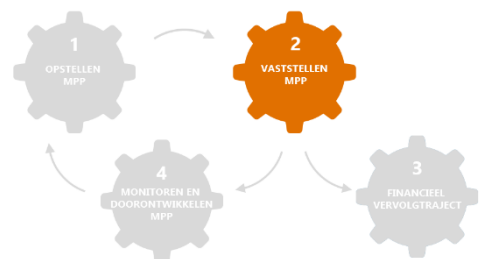
Eigenaar processtap:
APM, MPP Werkgroep
Afstemming:
MPP werkgroep, Deelberaden
Eindresultaat:
Vastgesteld MPP rapport door MPP Werkgroep

De derde versie van de MPP-rapportage wordt voorgelegd aan de MPP-werkgroep ter vaststelling. Wanneer er unanimititeit is binnen de MPP-werkgroep wat betreft de vaststelling van deze versie, wordt de rapportage voorgelegd aan het Topberaad.

5.3 Fase 2: vaststellen MPP (door Topberaad)

De tweede fase heeft betrekking op het vaststellen van de MPP door het Topberaad.

Deze fase kan plaatsvinden als er consensus is bereikt in de MPP-werkgroep. In dat geval wordt de MPP-rapportage (inclusief Prognose Eerste Asielinstroom en MPP-productiemodel) door de MPP-werkgroep voorgelegd aan het Topberaad ter vaststelling (zie ook paragraaf 7.1). Alle betrokken organisaties informeren de eigen lijn en bereiden het Topberaad vanuit de eigen organisatie voor.

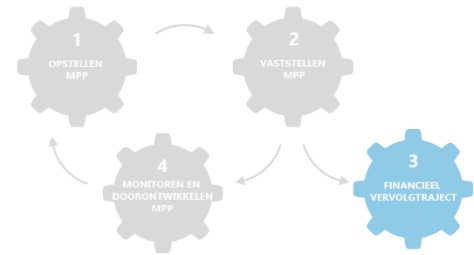


Wanneer er geen consensus bereikt kan worden in de MPP-werkgroep, zal APM de MPP-rapportage voorleggen aan het Topberaad ter vaststelling met de opname van de overwegingen en discussiepunten uit de werkgroep in de oplegnota (zie ook route B uit Figuur 3 en paragraaf 7.1).

Eigenaar processtap:
Topberaad
Afstemming:
APM, MPP werkgroep
Eindresultaat:
Vastgestelde MPP door Topberaad

5.4 Fase 3: financieel vervolgtraject (door Ketensturing)

Na de vaststelling van de MPP bestaat de volgende fase uit het financiële vervolgtraject, welke valt onder het beheer en de verantwoordelijkheid van Ketensturing (KS). Formeel gezien is dit geen onderdeel van het MPP-proces, daarom is het ook getekend als een zijstap.



Het financieel vervolgtraject is een geheel apart proces onder aparte verantwoordelijkheid, maar de twee sluiten wel nauw op elkaar aan. De vastgestelde MPP dient namelijk als één van de bouwstenen voor de begrotingsbesluitvorming. Overigens geldt dit voornamelijk voor de partners van de kleine keten (IND, COA en DT&V) en Nidos. De financiering van de Raden verloopt bijvoorbeeld via een ander traject.

Het financiële vervolgtraject wat onder verantwoordelijkheid valt van KS is op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt in Figuur 6.



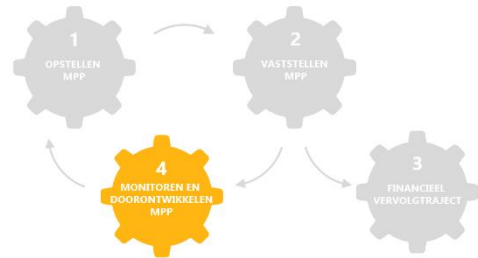
Figuur 6: Schematische weergave van het financieel vervolgtraject na afloop van de MPP

De MPP is niet bindend voor de besluitvorming. Zij beoogt slechts de kwaliteit van de besluitvorming te bevorderen. Op basis van de vastgestelde MPP aangevuld met risico's, beleidsmatige afwegingen, keteneffecten en budgettaire kaders werkt DGM met KS als verantwoordelijke deze opdrachten in samenspraak met de individuele ketenpartners uit teneinde een doelmatige en doeltreffende opdracht te formuleren.

5.5 Fase 4: monitoren en doorontwikkelen MPP

Na de vaststelling van een MPP vindt er een periode plaats waarbij de MPP wordt gemonitord en tussentijdse doorontwikkelingen worden opgepakt.

De monitoring en de doorontwikkeling valt onder het beheer van APM en valt wel weer binnen het formele MPP-proces.



5.5.1 Monitoren MPP

In de maanden tussen de MPP-rondes komt de MPP-werkgroep minimaal een keer per maand samen. Aan de hand van de beschreven risico's en onzekerheden uit de MPP-nota worden monitoringsoverzichten door APM opgesteld en besproken in de werkgroep. Deze overzichten komen tot stand op basis van beschikbare rapportages en data vanuit APM en waar nodig vanuit de ketenpartners. De MPP-werkgroep kan zelf onderdelen buiten de MPP-rapportage aandragen die in de monitoring een plek krijgen op basis van actuele trends en ontwikkelingen. In deze overzichten wordt een vergelijking weergegeven van de realisatie ten opzichte van de meest recente MPP voor wat betreft een generieke set. Ook kunnen verdiepende analyses plaatsvinden van bepaalde ontwikkelingen.

Eigenaar processtap:

APM

Afstemming:

MPP werkgroep

Eindresultaat:

Zicht op ontwikkelingen MPP

5.5.2 Doorontwikkelen MPP

De MPP wordt gezien als een continu proces van bijstelling en ontwikkeling. Tijdens elke MPP-ronde worden verbeteringen doorgevoerd of in kaart gebracht om vooraf/tijdens de volgende ronde op te pakken. Dit kunnen zowel technische, cijfermatige, inhoudelijke als procesmatige aanpassingen zijn. Deze worden door de MPP-werkgroep besproken, geprioriteerd en afgestemd. Ook de mogelijke integratie met andere prognose- en simulatiemodellen (bijvoorbeeld vanuit ketenpartners) wordt onderzocht tijdens de fase van doorontwikkeling.

Eigenaar processtap:

APM

Afstemming:

MPP werkgroep

Eindresultaat:

Verbetering MPP

Bij elke MPP-werkgroep wordt een monitor opgesteld door APM, waarbij de onderwerpen worden bepaald binnen de MPP-werkgroep, alsook de wens voor structurele onderdelen. Bij bijzonderheden wordt het Topberaad door de werkgroep geïnformeerd over de afwijkingen. De monitoring is daarbij in ontwikkeling. Verbeterslagen die nog worden gemaakt worden, worden waar nodig vermeld in een bijstelling van het protocol.

6. Waarborgen

De MPP wordt al belangrijk sturings- en planningsinstrument gezien door de migratieketen. Om de kwaliteit en integriteit van de MPP te behouden wordt een aantal waarborgen gehanteerd. Deze staan in dit hoofdstuk beschreven, opgedeeld in inhoudelijke en data-gerichte waarborgen.

6.1 Inhoudelijk

Met inhoudelijke waarborgen worden waarborgen bedoeld die toezien op het proces bij de MPP en de samenwerking en afstemming binnen de werkgroep.

6.1.1 *Afvaardiging keten*

De MPP-werkgroep is verantwoordelijk voor het opstellen van de MPP en de tussentijdse monitoring en ontwikkeling. APM is verantwoordelijk voor het beheer van de MPP, maar kan niet altijd over de benodigde inhoudelijke of technische kennis beschikken voor elke (keten)partner. Het is van belang dat de MPP voldoende draagvlak heeft binnen de migratieketen, gezien het een gezamenlijk en gedeeld verwachtingsbeeld beoogt. Elke afvaardiging in de MPP-werkgroep is dan ook verantwoordelijk om inhoudelijke en technische kennis vanuit eigen organisatie te waarborgen en waar nodig de MPP binnen de eigen organisatie af te stemmen. Door een vertegenwoordiging van de (keten)partner binnen de MPP-werkgroep kan er ook een betere inschatting worden meegegeven voor wat betreft ketenbrede effecten en consequenties. Met een afvaardiging per betrokken (keten)partner wordt de kwaliteit en draagvlak van de MPP gewaarborgd.

De betrokkenheid van verschillende organisaties voorkomt eenzijdige bias in de prognose. De MPP wordt per ronde binnen de werkgroep opgesteld, elk met eigen (soms tegengestelde) inzichten bij de prognoses die uit de MPP voortvloeien. Deze verschillende inzichten kunnen zorgen, mits er niet één overwegend wordt, voor een gebalanceerde uitkomst binnen de analytische complexiteit van het opstellen van prognoses voor de keten. De externe evaluatie ziet toe op deze gebalanceerde uitkomst, welke hieronder ook als waarborg wordt beschreven.

6.1.2 *Afkadering MPP en vervolgtraject*

De MPP beoogt een realistisch verwachtingsbeeld op te stellen op basis van de inzichten, risico's, onzekerheden en aannames die op dat moment gelden. Dit beeld hoeft niet te stroken met datgene wat door de politiek, migratieketen of van buitenaf gewenst wordt. Mogelijke consequenties en maatregelen die daarop genomen kunnen worden, horen een plaats te krijgen binnen het (financieel) vervolgtraject waarbij de MPP een objectieve analyse van verwachtingen voor de migratieketen in kaart brengt. Beleid, maatregelen of andere input zal alleen in de MPP verwerkt worden indien er concrete afspraken, schattingen van de impact of aannames op basis van realisaties van een eerdere periode meegewogen kunnen worden. Waar nodig wordt dit in de MPP-rapportage beschreven.

6.1.3 *MPP-rapportage*

De MPP-rapportage beschrijft de uitkomsten van elke MPP-ronde, met de daarbij gehanteerde inzichten, risico's, onzekerheden en aannames. Het geeft een overzicht van de belangrijkste aanpassingen en ontwikkelingen die in de MPP zijn meegenomen, alsook ontwikkelingen die bij het vervolg worden

opgepakt. Daarnaast biedt de MPP-rapportage als bijlage een overzicht van de gehanteerde aantallen, de prognose eerste asielinstroom en de ingevoerde input bij de indicatoren van het MPP-productiemodel. Het Topberaad stelt de MPP-rapportage vast, waardoor een compleet overzicht is per MPP. Bij toekomstige vragen of vergelijkingen dient de MPP-rapportage als bron en context bij de prognose van dat moment. Met name bij de interpretatie op een later moment is het belangrijk om de context rondom een eerdere prognose scherp en transparant inzichtelijk vast te leggen.

6.1.4 *Protocol*

Het protocol dient ter vastlegging van de rollen, taken, verantwoordelijkheden en afspraken die gelden bij de MPP. Het maakt het voor eenieder mogelijk om op transparante wijze in te zien wat de werkwijze is bij de MPP. Het dient als naslagwerk bij vragen over de werkwijze en om naar terug te verwijzen. Ook kan het protocol worden gehanteerd om te controleren of afspraken of processen op de juiste wijze worden gevolgd. Het protocol is onderdeel van de toezeggingen die gedaan zijn in de beleidsreactie op het WODC-onderzoek "Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen"⁷.

6.1.5 *Externe evaluatie*

De externe evaluatie ziet erop toe dat de navolgbaarheid, transparantie en onafhankelijkheid rondom de totstandkoming van de MPP gewaarborgd blijven. Zij toetsen onder andere of de uitkomsten van elke MPP neutraal zijn gebleven binnen het belangenveld en er geen sprake is geweest van eenzijdige bias of oneigenlijke beïnvloeding. Bij het schrijven van het MPP-protocol vindt er een eerste aanwezigheid van het WODC plaats, op basis waarvan de externe evaluatie in 2022 en 2023 verder wordt uitgewerkt. De externe evaluatie is onderdeel van de toezeggingen die gedaan zijn in de beleidsreactie op het WODC-onderzoek "Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen". Inmiddels vindt er binnen de Prognose Eerste Asielinstroom een formalisatie plaats van de evaluatie door internationale experts, die de uitkomsten vanuit de Nederlandse prognose langs de eigen beelden en verwachtingen legt. Zodra er meer bekend is over de bredere externe evaluatie, wordt deze paragraaf bijgewerkt.

6.1.6 *Openbaarmaking*

De (gedeeltelijke) openbaarmaking maakt de MPP toegankelijker voor externe partijen. Het bevordert de onderlinge kennisuitwisseling van betrokken (keten)partners binnen de migratieketen en maakt het gebruik van de informatie voor communicatie naar buiten toe eenvoudiger. De opties voor (gedeeltelijke) openbaarmaking worden op dit moment uitgewerkt alvorens de keuze gemaakt wordt in 2022. De (gedeeltelijke) openbaarmaking is onderdeel van de toezeggingen die gedaan zijn in de beleidsreactie op het WODC-onderzoek "Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen". Binnen afzienbare tijd wordt het protocol openbaar gemaakt. Zodra er meer bekend is over de verdere openbaarmaking, wordt deze paragraaf bijgewerkt.

⁷ Zie voor de beleidsreactie op het WODC-rapport "Governance Meerjaren Productie Prognose" de volgende [Link](#).

6.2 Data

Met data-gerichte waarborgen worden waarborgen bedoeld die toezien op de verzameling, bewaring en omgang van alle data die binnen de scope van de MPP vallen. Over het algemeen volgt de MPP de richtlijnen, afspraken en waarborgen zoals die worden gehanteerd binnen APM. Deze zijn onder andere in te zien via het Privacy & Security document⁸, het DPIA⁹ en het Handvest KMI+ 2.0¹⁰.

Onder andere betekent dit dat de data benodigd voor de MPP bewaard is in een beveiligde omgeving. De data ten behoeve van de MPP is in principe op geaggregeerd niveau, daar waar data op v-nummer niveau benodigd is, wordt dit geanonimiseerd en volgens de gehanteerde richtlijnen binnen APM gebruikt en bewaard. Data vanuit ketenpartners zal alleen met toestemming binnen de MPP worden verwerkt. Indien er conceptcijfers aangeleverd zijn zal APM deze niet zonder toestemming vooraf verder verspreiden.

De onderliggende producten van APM worden enkele malen in conceptversies met de werkgroep gedeeld, met de vermelding dat dit voor intern gebruik bestemd is. Tussen concepten kunnen wijzigingen plaatsvinden in de gehanteerde aantallen. Het is op eigen verantwoordelijkheid van de (keten)partners indien zij zelf op enige wijze de conceptcijfers meenemen in berekeningen en/of andere interne stukken.

⁸ Zie het document "Privacy en Security KMI+" versie 1.0.

⁹ Zie het document "Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) KMI+ in de migratieketen" versie 3.0.

¹⁰ Zie het document "Handvest Ketenbrede Management Informatie Systeem KMI+" versie 2.0.

7. Afspraken en communicatie

Onderstaand hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste formele afspraken die bestaan binnen het MPP-proces. Het geeft inzicht op de vraag wat op welke wijze gepubliceerd en hoe er over de MPP intern en extern wordt gecommuniceerd.

7.1 Afspraken

7.1.1 *Vaststelling binnen de MPP-werkgroep*

Binnen de MPP-werkgroep is er gelegenheid voor afstemming van de eerste asielpoging, het MPP-productiemodel, de MPP-rapportage, de doorontwikkeling & monitoring en de beleidsdocumenten. Vaststelling binnen de MPP-werkgroep van deze stukken gebeurt volgens het consensusmodel. De MPP wordt vastgesteld indien de MPP-werkgroep de uitkomst als een gedeeld verwachtingsbeeld ziet welke op transparante en integere wijze tot stand is gekomen, eventuele (financiële) consequenties mogen daarbij geen beletsel vormen. Onderlinge afstemming vindt plaats totdat overeenstemming tussen de leden is bereikt. Wanneer dit niet het gewenste effect geeft, kan er geëscaleerd worden tussen (keten)partners en/of DGM. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt worden de afwegingen aan het Topberaad voorgelegd. In de oplegnota bij de betreffende stukken wordt dan in afstemming de situatie geschetst met de mogelijke oplossingen. De stukken worden dan namens DRM aan het Topberaad voorgelegd en niet namens de MPP-werkgroep.

7.1.2 *Deadlines MPP*

De MPP-rondes volgen de begrotingscyclus (zie paragraaf 5.1). Dit betekent dat twee keer per jaar een MPP wordt voorgelegd aan het Topberaad. De eerste van het jaar wordt normaal gesproken voorgelegd aan het Topberaad van februari, de tweede in het Topberaad van september. Een MPP geeft een verwachtingsbeeld op basis van de inzichten, risico's, onzekerheden en aannames die op dat moment van kracht zijn. Datgene wat binnen de deadline verwerkt kan worden, wordt meegenomen. Hierbij maakt APM in afstemming met de MPP-werkgroep een inschatting wat nog meegenomen kan worden en wat in een volgende MPP als input op de planning komt. Een dergelijke deadline of "cutoff point" is nodig, omdat er continue nieuwe ontwikkelingen en inzichten ontstaan binnen de migratieketen. De deadlines van februari en september bepalen welke informatie binnen welke MPP meegenomen kan worden. In uitzonderlijke situaties kan daarvan afgeweken worden, het Topberaad is daarin bepalend.

7.1.3 *Vervroegd besluit tot bijstelling MPP*

Bij tussentijdse significante afwijkingen tussen prognose en realisatie, of wanneer er uitzonderlijke veranderingen binnen de migratieketen of de geopolitieke situatie zich voordoen, kan besloten worden om af te wijken van de reguliere momenten van vaststelling van de MPP in september en februari en over te gaan tot een eerdere aanpassing of bijstelling. Een afwijking van 15% van de realisatie ten opzichte van de MPP op één indicator uit de MPP kan aanleiding zijn om binnen de MPP-werkgroep te onderzoeken of een bijstelling van de MPP meerwaarde biedt. Deze kwantitatieve indicator zal echter altijd in de context geplaatst worden van actuele ontwikkelingen en bijhorende duiding. Daarnaast kan ook bij geopolitieke of andere significante veranderingen/afwijkingen op inhoudelijke grond beargumenteerd worden dat de MPP een bijstelling behoeft. Dergelijke ontwikkelingen worden ook binnen de monitoringsproducten meegenomen. De MPP-werkgroep adviseert het Topberaad in het geven van de opdracht voor een vroegtijdige bijstelling van de MPP. In dit advies zal het tijdspad van het MPP-traject meegenomen worden.

7.1.4 *Geen vaststelling MPP*

Het kan voorkomen dat een MPP uiteindelijk niet bij het Topberaad wordt vastgesteld. In deze gevallen wordt gezien op welke wijze KS en DFEZ voorzien kunnen worden in de cijfermatige informatiebehoefte. Maar niet alleen zij, ook de ketenpartners hebben behoefte aan de cijfermatige kant van de MPP voor hun interne bedrijfsvoering. Waar nodig kan de MPP dan worden bijgesteld of opnieuw worden opgesteld, dit is afhankelijk van de onderliggende reden waarop de MPP niet is vastgesteld.

7.2 **Communicatie**

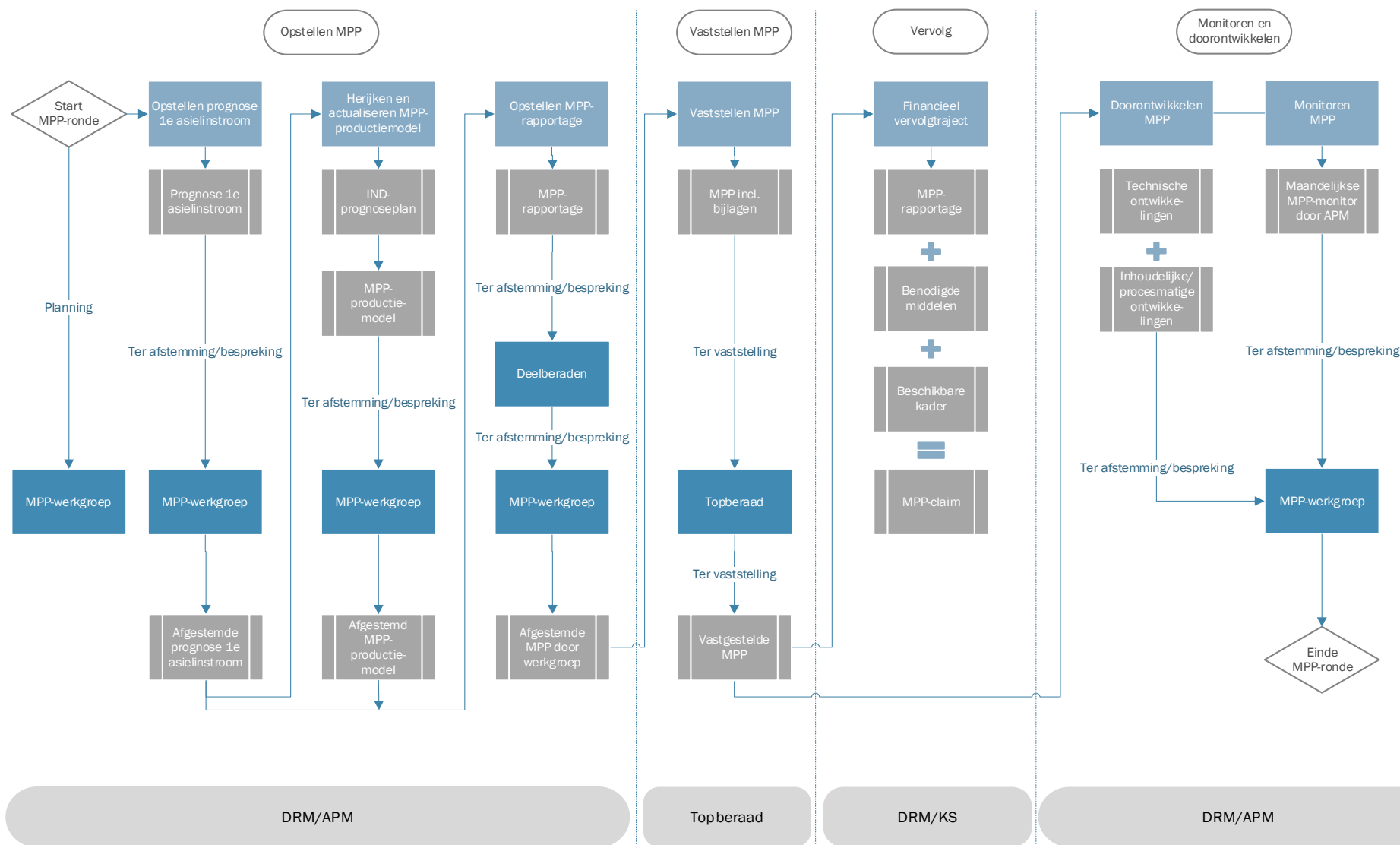
De interne en externe communicatie rondom de MPP valt in zijn algemeenheid onder de regie en verantwoordelijkheid van DRM, omdat zij verantwoordelijk is voor de MPP (APM) en het financiële proces na vaststelling van de MPP (KS). Met interne communicatie wordt de communicatie binnen de migratieketen bedoeld. Met externe communicatie wordt de communicatie naar de politiek, media en andere geïnteresseerden bedoeld.

APM is primair verantwoordelijk voor de communicatie, daar waar het de MPP en de cijfermatige uitkomsten betreft. KS is verantwoordelijk voor de communicatie rondom het financieel vervolgtraject. Waar nodig wordt de communicatie onderling afgestemd, alsook met de (keten)partners en DFEZ.

In de externe communicatie worden afgeronde cijfers gedeeld, met een duidelijke bronvermelding welke MPP het betreft. Daar waar nodig wordt er een duiding toegevoegd met in ieder geval de vermelding dat rekening gehouden moet worden met het moment van samenstellen van de MPP en de inzichten, risico's, onzekerheden en aannames die op dat moment van kracht waren.

Bijlage: detailoverzicht MPP-proces

In deze bijlage volgt een gedetailleerd overzicht van het gehele MPP-proces inclusief de producten, zie Figuur 7.



Figuur 7: Gedetailleerde uitwerking van het MPP-proces per ronde