



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan het project
Fundamentele heroriëntatie asielbeleid en inrichting asielstel
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon

contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Oriëntatie Reconstructie
Asielcrisis (ORA)

Ons kenmerk

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 20 juni 2023
Onderwerp Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele
heroriëntatie

Geachte heer, mevrouw,

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering in de asielketen en vraagt al langere tijd aandacht voor de structurele problematiek in deze keten. In dat kader heeft de Inspectie meerdere signalen afgegeven waarin zorgen zijn geuit over de toerusting van uitvoeringsorganisaties zoals het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND).¹ Daarbij heeft de Inspectie recentelijk een oriëntatie uitgevoerd naar de asielcrisis. Ten behoeve van het project fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel deelt de Inspectie in deze brief de uit de oriëntatie verkregen inzichten.

Aanleiding oriëntatie

In de zomer van 2022 werden de structurele problemen in de asielketen breed zichtbaar. Om deze problemen aan te pakken heeft het kabinet op 17 juni 2022 besloten de nationale crisisstructuur in werking te zetten. Het aanmeldcentrum in Ter Apel kon geen onderdak meer bieden aan alle asielzoekers die asiel wilden aanvragen, met als gevolg schrijnende situaties waarbij mensen voor de hekken van aanmeldcentrum Ter Apel moesten overnachten. Ook in andere noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties voldeed de opvang op dat moment niet aan de geldende nationale en internationale verplichtingen.² Tegelijkertijd liepen wachttijden voor asielprocedures op en werden wettelijke termijnen voor de behandeling van asielaanvragen overschreden.

Omdat de problemen in de asielketen inmiddels breed zichtbaar waren en bij herhaling onderwerp waren van het politieke en publieke debat, zag de Inspectie weinig toegevoegde waarde in het nogmaals signaleren van de uitvoeringsproblemen in die keten. Tegelijkertijd was het voor de Inspectie evident dat zowel de betrokken vreemdelingen als de Nederlandse samenleving als geheel een groot belang hebben bij verbetering van de omstandigheden waaronder de uitvoeringsorganisaties in de asielketen hun taken verrichten. De Inspectie heeft daarom eind augustus 2022 besloten om een oriëntatie uit te voeren naar de oorzaken die aan het ontstaan van de asielcrisis ten grondslag

¹ Brief over de Taskforce IND (december 2021), onderzoeksrapport over de Algemene Asielprocedure (februari 2022), signaalbrief over Kinderen in de asielopvang (juni 2022) en brief Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang (mei 2023).

² Zie in dit kader de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 20 december 2022: ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

hebben gelegen en te bezien of het maatregelenpakket van het kabinet om de asielcrisis aan te pakken effectief zou kunnen zijn.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Opzet

In de oriëntatie is beoogd informatie te verzamelen over oorzaken van de crisis enerzijds en de getroffen maatregelen anderzijds.³ Daartoe heeft de Inspectie bestaande beleidsplannen, parlementaire stukken en externe rapporten die ingaan op oorzaken en mogelijke oplossingen van de crisis bestudeerd. Daarnaast zijn relevante mediaberichten van begin 2021 tot eind 2022 gescand op genoemde oorzaken van de asielcrisis. Vervolgens is – op basis van deze informatie en de reeds opgedane kennis uit eerdere onderzoeken – een schriftelijke uitvraag gedaan bij alle uitvoeringsorganisaties in de asielketen.⁴ Ook is informatie opgevraagd bij betrokken departementale onderdelen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), waaronder het directoraat-generaal Migratie (hierna: DGM).⁵ Op basis van de aanleverde informatie zijn met alle partijen verdiepende gesprekken gevoerd.

Datum
20 juni 2023

Ons kenmerk

Op 26 augustus 2022 heeft de staatssecretaris van JenV de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen tot een fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstel. De opzet van deze fundamentele heroriëntatie is op 23 december 2022 verder toegelicht.⁶ Het aanvullende maatregelenpakket om het asielstelsel stabiel te maken en herhaling van de asielcrisis te voorkomen, is afhankelijk gesteld aan de uitkomst van de fundamentele heroriëntatie die momenteel wordt uitgevoerd. Bij het uitvoeren van deze heroriëntatie is gekozen voor een 'van buiten naar binnen' aanpak. Dat houdt in dat door middel van een brede consultatieronde medeoverheden en stakeholders worden bevraagd op knelpunten in het asielstelsel. In dat kader is ook de Inspectie uitgenodigd om mee te denken.

Onder deze omstandigheden heeft de Inspectie moeten concluderen dat het vooralsnog niet mogelijk is de initiële ambitie van haar oriëntatie – het volledige maatregelenpakket beschouwen en wegen in relatie tot de oorzaken van de asielcrisis – te realiseren.

De Inspectie is desalniettemin van oordeel dat de door haar uitgevoerde oriëntatie tot dusver waardevolle inzichten heeft opgeleverd over de werking van de asielketen in relatie tot de ontstane asielcrisis. Op 25 april 2023 heeft de Inspectie de verkregen inzichten mondeling met projectleider van de fundamentele heroriëntatie de heer Paul besproken.

In deze brief zijn de inzichten en de achterliggende analyse nader uitgewerkt. Voor zover de onderstaande inzichten en analyses zien op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties in de asielketen heeft de Inspectie zich in deze brief geconcentreerd op de uitvoerders COA en IND. Dit omdat de crisis zich het meest nadrukkelijk bij deze organisaties heeft gemanifesteerd, zonder overigens te willen stellen dat uitvoerders als de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Koninklijke Marechaussee en de afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel van de Politie niet door de asielcrisis zijn geraakt.

De Inspectie hoopt met deze brief een bijdrage te kunnen leveren aan de verdere uitwerking van de fundamentele heroriëntatie en daarmee aan het verbeteren van de kwaliteit van de taakuitvoering in de asielketen.

³ De informatieverzameling richtte zich op de periode 2014, het jaar voorafgaand aan de vorige asielcrisis, die ontstond door de hoge instroom van Syrische asielzoekers, tot begin 2023.

⁴ Dit betreft het COA, de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de afdeling Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel van de Politie (AVIM).

⁵ Te weten DGM (via de directies Migratiebeleid en Regie Migratieketen) en centrale directies Eigenaars Advisering en Financieel-Economische zaken.

⁶ Zie Kamerbrief 23 december 2022 Opzet heroriëntatie asielbeleid en asielstelsel.

De inzichten van de Inspectie zijn geordend aan de hand van de volgende vier thema's: de sturingsdriehoek, de prognose van de asielinstroom/ de Meerjaren Productie Planning (hierna: MPP), kostprijzen en tot slot uitvoeringstoetsen.

De sturingsdriehoek

Het ministerie van JenV maakt – zoals elders binnen de Rijksoverheid – bij de realisatie van beleidsdoelen gebruik van een sturingsmodel waarin drie rollen zijn te onderscheiden: de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de eigenaar.⁷ Zij vormen tezamen de zogeheten 'sturingsdriehoek', waarin elke actor vanuit een eigen specifieke rol een bijdrage levert aan het realiseren van een maatschappelijke opgave. Belangrijke randvoorwaarden voor de optimale werking van de sturingsdriehoek zijn de gelijkwaardigheid van de drie actoren, de rolvastheid van het handelen, het samenwerken vanuit vertrouwen en verbinding, en het onderling eenduidig en transparant uitwisselen van informatie.

Uit de oriëntatie is gebleken dat er sprake is van een positieve doorontwikkeling van het in 2017 bijgestelde sturingsmodel.⁸ Tegelijkertijd heeft de Inspectie geconstateerd dat vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisaties / opdrachtnemers de vereiste mate van gelijkwaardigheid nog niet is bereikt. De opdrachtgever neemt (nog steeds) een dominante positie in, waarbij (politieke) opdrachten worden uitgezet zonder voldoende aandacht voor uitvoerbaarheid of passende toerusting. Dat de eigenaar zich inzet om de balans tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever te bewaken is in de praktijk niet zichtbaar. Daarbij zijn opdrachtnemer en opdrachtgever van oordeel dat de eigenaar onvoldoende kennis van de uitvoeringspraktijk heeft om de eigenaarsrol goed te kunnen vervullen. In de ontstane situatie van de 'onzichtbare eigenaar' voelt de opdrachtgever zich in de positie gebracht om ook de eigenaarsrol te vervullen, hetgeen niet rolvast is en geen waarborgen biedt voor noodzakelijke gelijkwaardigheid en de balans in de sturingsdriehoek. De eigenaar zelf heeft benadrukt zich vooral te hebben ingezet op de verbetering van de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties en op het kunnen verantwoorden van de besteding van publieke middelen.

De Inspectie heeft verder uit gevoerde gesprekken opgemaakt dat departementale onderdelen een beperkt vertrouwen hebben in de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties en in het bijzonder van de IND. Anders dan de IND zelf, menen de departementale onderdelen dat het beslissen op asielaanvragen in de afgelopen jaren niet wezenlijk complexer is geworden en dus ook niet meer (behandel-)tijd vergt. Het beeld van de departementale onderdelen is vooral dat de IND doelmatiger met de beschikbare gestelde middelen zou moeten omgaan. De IND voert momenteel een onderzoek naar de ontwikkeling van de complexiteit van het asielbeslisproces uit, om de ontstane patstelling tussen de departementale partners en de IND te kunnen doorbreken. Naar het oordeel van de Inspectie staat dit aanhoudende verschil van inzicht tussen de opdrachtgever

⁷ De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids)opdracht, is budgethouder, stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de opdrachtnemer en monitort van de voortgang en beoordeling van de (beleids)prestaties van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie, voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering en zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering. De eigenaar is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget, houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het geheel functioneren en is verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het sturingsmodel. Bron: DEA, Sturingsmodel JenV 2022.

⁸ In dat jaar zijn rollen van eigenaar en opdrachtgever, tot dan toe beiden belegd bij de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal, van elkaar gescheiden: de eigenaar is sindsdien de (p)SG, de opdrachtgever de beleidsverantwoordelijk DG.

en de eigenaar enerzijds en de IND anderzijds in de weg aan het nemen van effectieve maatregelen om de asielcrisis te beteugelen.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Een ontwikkeling binnen de sturing op de taakuitvoering in de asielketen is het feit dat de rol van de hoofdbestuurder van de IND sinds 1 februari 2022 is belegd op DG-niveau. Met deze wijziging is mede beoogd de balans in de sturingsdriehoek te verbeteren. Hoe deze wijziging de verhoudingen in de sturingsdriehoek in de praktijk beïnvloedt, is nog niet duidelijk. Uit de eerdergenoemde scan van mediaberichten is wel duidelijk geworden dat de IND zich inmiddels (publiekelijk) weerbaarder opstelt en aandacht vraagt voor realistische verwachtingen ten aanzien van de flexibiliteit van IND als uitvoeringsorganisatie. Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien bij het COA, die gedurende de ontwikkeling van de asielcrisis op een zeker moment expliciet heeft aangegeven dat het niet langer mogelijk was om aan de wettelijke normen voor asielopvang te voldoen.

Datum
20 juni 2023

Ons kenmerk

In de oriëntatie is tegelijkertijd een andere ontwikkeling gesignaleerd. Tijdens de asielcrisis, zo geven de alle driehoekspartners aan, hebben de betrokken partijen elkaar steeds vaker opgezocht om gericht te overleggen over de aanpak van de asielcrisis. Daarbij was de inzet niet alleen gericht op het bedenken van oplossingen voor de actuele problematiek, maar ook op het doorvoeren van duurzame, langere-termijn verbeteringen. De asielcrisis wordt daarbij meer dan voorheen als een gezamenlijk probleem gezien.

De verhouding tussen de partners in de sturingsdriehoek vertoont duidelijke gelijkenis met de bevindingen uit de rapportages 'Werk aan Uitvoering (WaU)'.⁹ Binnen de driehoek zijn beheersmatige onderwerpen als prestaties, financiën, doelmatigheid en rechtmatigheid de primaire focus. De planning- en controlcyclus blijkt in de praktijk de kern van de activiteiten in de sturingsdriehoek te vormen. De Inspectie onderschrijft dan ook de eerder in de WaU-rapportages opgenomen verbetermogelijkheden ten aanzien van de werking van de sturingsdriehoek:

- het werken aan meer vertrouwen richting uitvoering vanuit opdrachtgever en eigenaar;
- het verbeteren van de zichtbaarheid van de eigenaar en van de kennis van opdrachtgever en eigenaar van de uitvoeringspraktijk;
- ondersteuning van de uitvoering door de andere leden van de driehoek bij het zichtbaar maken van de complexiteit van de uitvoering.

Om het onderlinge vertrouwen te verstevigen en balans in de sturingsdriehoek binnen de asielketen te brengen is het van belang dat zowel de eigenaar als de opdrachtgever de kennis van de uitvoeringspraktijk vergroten. De asielcrisis heeft geleid tot een verandering in de verhoudingen binnen de sturingsdriehoek. De onderlinge samenwerking is geïntensiveerd en de opdrachtnemers/uitvoerders lijken sterker geëmancipeerd en mondiger in het uiten van wat er in de uitvoeringspraktijk wel en niet mogelijk is. Tegelijkertijd er is meer nodig om gezamenlijk uit de crisis te komen en te voorkomen dat de partners in de sturingsdriehoek terugvallen in 'oude patronen'. Daarom is het dienstig wanneer de eigenaar van de organisaties in de asielketen mogelijkheden en ruimte ziet om zijn zichtbaarheid, en daarmee zijn betrokkenheid, te vergroten.

Asiel-instroomprognose en MPP

De asiel-instroomprognose is een instrument dat meerdere keren per jaar gebruikt wordt om het aantal te verwachten asielaanvragen in te schatten. Op basis van die prognose wordt vervolgens in de MPP een doorrekening gemaakt van het werkaanbod in de bredere asielketen in de komende periode. De financiering binnen de asielketen is voor het grootste deel gebaseerd op de

⁹ Zie [Handelingsperspectieven | Over Werk aan Uitvoering | Werk aan Uitvoering](#)

uitkomsten van deze MPP (de hoeveelheid of de 'Q') en de kostprijzen (prijs per product of de 'P'). Deze 'Q' en 'P' bepalen in belangrijke mate de hoogte van de jaarlijks beschikbare budgetten van het COA en de IND.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Ondanks het feit dat de asiel-instroomprognose en de MPP inmiddels zijn gebaseerd op geavanceerde rekenmodellen kan in de praktijk niet voorkomen worden dat de financiële toerusting van de uitvoeringsorganisaties tekortschiet.

Datum
20 juni 2023

Ons kenmerk

De prognoses die voor de toerusting van de uitvoeringsorganisaties worden gebruikt zijn, vanwege de procedures bij de totstandkoming van de Rijksbegroting, meer dan een jaar oud op het moment dat het daadwerkelijke uitvoeringsjaar aanbreekt. Dit terwijl de asielinstroom steeds een aanzienlijke mate van onvoorspelbaarheid kent. Expliciete voorbeelden hiervan zijn de instroom van Oekraïense vluchtelingen in 2022 en eerder die van Syrische vluchtelingen. Beide groepen waren in de prognoses niet voorzien.

De Rijksbegrotingssystematiek voorziet erin dat een mismatch tussen aanvankelijk toegekend en daadwerkelijk benodigd budget tijdens het uitvoeringsjaar kan worden gecorrigeerd, bij de Voorjaars- en Najaarsnota. De bedrijfsvoering van zowel het COA als de IND is echter dusdanig inflexibel dat aanvullend budget niet op korte termijn kan leiden tot het kunnen aanpassen van de verwerkingscapaciteit van deze uitvoeringsorganisaties (lees: van het aantal opvangplekken en aantal asielbeslissingen).

Voor het COA geldt dat de krappe arbeidsmarkt maakt dat het snel aannemen van voldoende gekwalificeerd personeel steeds lastiger is geworden. Nog groter is de uitdaging voor het COA bij het verwerven van nieuwe opvanglocaties en bij het behouden van bestaande opvanglocaties. Zoals ook uit de scan naar crisisoorzaken is gebleken aarzelen lokale bestuurders steeds vaker of zij ruimte voor opvang beschikbaar willen stellen. Deze aarzeling is mede verklaarbaar door een historie van onverwacht moeten op- en afschalen van COA-opvangcapaciteit, waardoor lokale bestuurders zich steeds opnieuw overvallen voelen. Instrumenten gericht op het beperken van de gevolgen van de lokale aarzelingen tegen het realiseren van opvanglocaties, zoals de zogenoemde Spreidingswet¹⁰ komen intussen niet tijdig beschikbaar. Gemeenten verkennen intussen de ruimte om binnen hun gemeentegrenzen slechts opvang toe te staan voor bepaalde groepen asielzoekers, hetgeen de problematiek van plaatsing van asielzoekers alleen maar verder vergroot.

Voor de IND is het effectief opschalen van de personele capaciteit een, zo mogelijk, nog grotere uitdaging. Als het gezien de krapte op de arbeidsmarkt lukt om personeel te werven, vergt het volgens de IND vervolgens, gezien de huidige complexiteit van het asielbeslisproces, een jaar om de nieuwe medewerker op te leiden en te begeleiden, voordat deze in staat is om zelfstandig te beslissen op asielaanvragen.

Samenvattend moet worden geconcludeerd dat de instrumenten instroomprognose en de daaraan gekoppelde MPP in het asieldossier slechts een betrouwbare zekerheid bieden. De op deze instrumenten gebaseerde toerusting van de uitvoeringsorganisaties gaat uit van een flexibiliteit (op- en afschaalvermogen), van deze organisaties die in de praktijk niet haalbaar is.¹¹ Om die reden pleiten de IND en het COA al jarenlang voor een vorm van buffercapaciteit. De Inspectie is met de IND en het COA van mening dat effectieve

¹⁰ Voluit: de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

¹¹ Dit is in lijn met wat de Algemene Rekenkamer eerder dit jaar concludeerde in haar rapport over de financiering en kosten van de asielopvang. Zie [Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

voorzieningen noodzakelijk zijn om onverwachte schommelingen in het werkaanbod bij de uitvoeringsorganisaties op te vangen. Deze voorzieningen zouden verder moeten gaan dan reeds getroffen maatregelen, zoals vanuit het Programma Flexibilisering Asielketen. In de praktijk zijn de maatregelen uit dit programma daarbij nog in onvoldoende mate geïmplementeerd om effectief te kunnen zijn. Recentelijk is in de Voorjaarsnota 2023 gemeld dat het COA de komende jaren stabiel gefinancierd wordt, voor een vaste basiscapaciteit, inclusief een buffer, van 41.000 opvangplekken. De Inspectie ziet dit als een positieve ontwikkeling, maar niet als voldoende oplossing voor de ontstane opvangcrisis.

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 juni 2023

Ons kenmerk

Deze inzichten van de Inspectie zijn recentelijk bevestigd door de Algemene Rekenkamer, die in haar Rapport bij het Jaarverslag 2022 van het ministerie van JenV vaststelt dat verschillende uitvoeringsorganisaties van dit ministerie, waaronder de IND, in de afgelopen begrotingsjaren ten opzichte van de oorspronkelijke begroting extra budget nodig hadden. Dit omdat de organisaties worden gefinancierd aan de hand van strakke begrotingskaders. De Rekenkamer geeft aan dat, ondanks dat de tekorten uiteindelijk worden hersteld, de taakuitvoering van de organisaties onder deze situatie lijdt. Verbetering van deze situatie vergt naar het oordeel van de Rekenkamer dat de betrokken minister realistischer gaat ramen, begroten en toekennen volgens de essentie van het agentschapsmodel.¹²

Kostprijzen

Zoals hiervoor aangegeven bepaalt de kostprijs die per product wordt vastgesteld ('de P') samen met de verwachte instroom het grootste deel van het budget waarover de IND en het COA moeten kunnen beschikken om een asielbeslissing of opvangplek binnen de gestelde afspraken te kunnen realiseren.

De onvoorspelbaarheid van niet slechts de omvang, maar ook de samenstelling van de instroom maakt het voor de IND moeilijk om vooraf een passende gemiddelde kostprijs vast te stellen. Zo maakt het voor de inzet en werklast van de IND duidelijk verschil of de instroom grotendeels bestaat uit groepen asielzoekers uit bijvoorbeeld Syrië, die min of meer categoriaal kunnen worden behandeld, of uit individuele asielzoekers die aangeven bekeerd te zijn tot het christendom of door hun geartheid problemen ondervinden. De behandeling van laatstgenoemde categorieën vraagt meer onderzoek voordat een beslismedewerker van de IND tot een beslissing kan komen.

Het kan ook voorkomen dat door een verkeerde inschatting van de omvang van het werkaanbod, volgend uit de instroomprognose, indirect kostprijproblemen ontstaan. Bij een te laag ingeschatte omvang kunnen werkvoorraden ontstaan die tot hogere kosten kunnen leiden, al dan niet als gevolg van de ontstane noodzaak van het aannemen van nieuw personeel.

Voor het COA geldt dat niet alleen omvang en samenstelling van de instroom van vreemdelingen nauwelijks voldoende betrouwbaar kan worden voorspeld; ook het moment waarop vreemdelingen weer bij het COA uitstromen verloopt als regel niet volgens de verwachtingen/ de geldende normen. Voor vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning wordt verstrekt is niet tijdig passende woonruimte in gemeenten beschikbaar, mede als gevolg van de huidige crisis op de woningmarkt, waardoor deze vreemdelingen langer dan gepland een plek in de asielopvang bezetten. Vreemdelingen van wie de asielaanvraag wordt afgewezen en daarom de opvang (en Nederland) moeten verlaten, vertrekken – door een veelheid aan omstandigheden – in de praktijk niet (tijdig) uit de opvang.

¹² Zie [Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 ministerie van Justitie en Veiligheid | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

Daarnaast is in de afgelopen jaren een ontwikkeling zichtbaar geweest naar het realiseren van opvang gedifferentieerd naar specifieke groepen (zoals voor alleenstaande minderjarige asielzoekers, gezinslocaties voor uitgeprocedeerde gezinnen, of locaties voor overlastgevende asielzoekers), waarbij geldt dat differentiatie leidt tot risico's voor efficiënte inzet van opvang.

Het door bovengenoemde oorzaken niet kunnen beschikken over voldoende en/of passende opvangcapaciteit maakt het voor het COA noodzakelijk om ad hoc noodopvang in te richten, die als regel duurder is dan reguliere opvang die tijdig, volgens voorafgaande planning, kan worden gerealiseerd. Zoals de Algemene Rekenkamer in haar focusonderzoek heeft aangegeven is in onvoorziene situaties het kostenniveau bij nafinanciering van het COA in de regel hoger dan de reguliere kostprijs.¹³

Hoewel de toepassing van de kostprijsystematiek (zowel bij het COA als de IND) voortdurend onderwerp van gesprek is in de sturingsdriehoek, hebben deze gesprekken de door de uitvoerders ervaren problemen niet weggenomen. Hierbij speelt, zo blijkt uit de oriëntatie, het eerder beschreven gebrek aan vertrouwen in de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie een rol. Deze omstandigheid creëert tevens een slechte uitgangspositie voor de onderhandelingen die minister van JenV voert met de minister van Financiën over claims voor de begroting. Een andere omstandigheid die kan leiden tot ontoereikende kostprijzen is de onvoldoende doorwerking van de uitkomsten van uitvoeringstoetsen, voor zover deze daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit heeft effect op de uitvoerbaarheid van opdrachten en de financiering van de uitvoeringsorganisaties. Hierop wordt verderop in deze brief ingegaan.

De Inspectie realiseert zich dat het hanteren van kostprijzen een noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot resultaatgerichte sturing van (intern) verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. In de praktijk leidt de kostprijsystematiek, in combinatie met de moeilijk voorspelbare omvang van het werkaanbod, echter tot een reëel risico op het op een te laag niveau van financieren van de uitvoeringsorganisaties. Dit kan weliswaar achteraf worden gerepareerd, maar zoals hiervoor aangegeven is deze werkwijze is in de context van de asielketen niet passend en doelmatig. Wat de Inspectie betreft verdient het aanbeveling de fundamentele heroriëntatie aan te grijpen om de wijze van de financiering van de uitvoeringsorganisaties fundamenteel te herzien en daarin ook de ten grondslag liggende kostprijsmethodiek te betrekken. Een enkele 'stabiele' financiering, zoals "een meerjarig constante budgettrek", is nog steeds niet effectief in een dossier waarin sprake is van aanzienlijke schommelingen in het werkaanbod.

Uitvoeringstoetsen

Bij een voorgenomen beleidswijziging geeft een uitvoeringstoets zicht op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, risico's en (organisatie-)kosten van de wijziging. Ook bestaat er een vorm van toetsing waarbij de beleidswijziging al vaststaat en het doel van de toets zich richt op het bepalen hoe in de uitvoering de wijziging het beste geïmplementeerd kan worden (de zogeheten impactanalyse). Beide instrumenten zijn belangrijk als waarborg voor de uitvoerbaarheid van beleid, ook op langere termijn, en daarmee voor de continuïteit van de uitvoeringsorganisaties. Op basis van het geldende Beleidskompas¹⁴ is het organiseren van een uitvoeringstoets de verantwoordelijkheid van de beleidsmakers i.c. de opdrachtgever.

¹³ Zie [Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

¹⁴ Zie [Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbn.nl\)](#)

De eigenaar heeft een verantwoordelijkheid om het (algemene) proces voor uitvoeringstoetsen in te richten en te borgen dat er op dat punt sprake is van goed samenspel in de sturingsdriehoek. Waar het proces tussen beoogd opdrachtnemer en opdrachtgever(s) stroef verloopt wordt van de eigenaar verwacht bemiddelend op te treden. Bij aanpassingen van de opdracht, waarvoor een uitvoeringstoets wordt gevraagd, kijkt de eigenaar onder andere naar het absorptievermogen van de organisatie en de bedrijfsmatige aspecten (voldoende beschikbare capaciteit, middelen, compliancy etc.).¹⁵

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 juni 2023

Ons kenmerk

Uit de oriëntatie is gebleken dat er in de praktijk geen duidelijke regie is op het uitvoeren van uitvoeringstoetsen. Het beeld is dat deze toetsen (slechts) ad-hoc worden uitgevoerd. Er lijkt daarbij geen sprake te zijn van een systematische aanpak.

In de praktijk blijkt dat een zeer beperkt aantal uitvoeringstoetsen zichtbaar is uitgevoerd, met name als het aantal wordt afgezet tegen de beleidsdynamiek in het asiëldossier. Daarbij hebben de uitvoeringsorganisaties tijdens de oriëntatie aangegeven dat wanneer uitvoeringstoetsen worden uitgevoerd de uitkomsten ervan niet of nauwelijks leiden tot aanpassing van de uitvoeringscondities.

Een actueel voorbeeld daarvan is de uitvoeringstoets die het COA heeft uitgevoerd op het eerste wetsvoorstel voor de zogeheten Spreidingswet. Een tendens om uitkomsten van uitvoeringstoetsen niet (volledig) in de uitvoeringspraktijk te verwerken werd ook gesignaleerd in de rapporten vanuit het WaU-programma: *"Dat beleid en regelgeving veelal een dusdanig kwetsbare uitkomst is van politieke compromissen, maakt dat er geen/weinig ruimte is om de uitkomsten van uitvoeringstoetsen daadwerkelijk mee te nemen"*.

De Inspectie is van oordeel dat het van wezenlijk belang is dat uitvoeringstoetsen consistent worden toegepast op voorgenomen beleidswijzigingen. Hiermee kan niet alleen vanuit de optiek van de uitvoerders, maar ook vanuit de burgers, zoveel mogelijk worden gewaarborgd dat de bedoelingen van het beleid daadwerkelijk, binnen de gestelde kaders, gerealiseerd kunnen worden.

Ten opzichte van de huidige situatie vraagt dit verbetering van het rolbewustzijn en de rolvastheid van de partijen die bij de beleidswijziging betrokken zijn. De beleidsmaker/opdrachtgever moet tijdig het initiatief voor een uitvoeringstoets nemen en de uitkomsten betrekken in de formulering van beleid. De uitvoerder/opdrachtnemer moet in staat zijn binnen redelijke termijn en op transparante en navolgbare wijze de consequenties van voorgenomen beleid zichtbaar te maken. En de eigenaar moet bewaken dat het proces van toetsing deugdelijk verloopt en de implementatie van een beleidswijziging de continuïteit van de uitvoering niet in gevaar brengt. Partijen gezamenlijk moeten vervolgens in staat zijn de politiek tijdig (vooraf) te bedienen met een duidelijk beeld van de randvoorwaarden voor en risico's van beleidskeuzes en uiteindelijk met effectief en uitvoerbaar beleid. In een dergelijke situatie zou van de politiek mogen worden verlangd niet alsnog de uitvoering van feitelijk onuitvoerbare compromissen op te dragen.

¹⁵ Bron: Werkwijze uitvoeringstoetsen JenV (directie Eigenaarsadvisering JenV, mei 2022).

Afsluiting

De Inspectie verwacht met bovenstaande inzichten uit haar oriëntatie bij te dragen aan de uitwerking van de fundamentele herziening van het asielstelsel. In deze brief vraagt de Inspectie expliciet aandacht voor de structurele problematiek in de asielketen.

Een goed functionerende sturingsdriehoek, passende financiering en uitvoerbare opdrachten zijn essentiële voorwaarden voor het adequaat kunnen functioneren van de uitvoeringsorganisaties in de asielketen; ook wanneer sprake is van een onverwachte ontwikkeling. Alleen wanneer in deze voorwaarden wordt voorzien, kan worden verwacht dat uitvoeringsorganisaties in voldoende mate voor hun taken worden toegerust.

Goed toegeruste uitvoeringsorganisaties in de asielketen zijn zowel van belang voor de betrokken vreemdelingen, die veelal in kwetsbare situaties verkeren, als voor de Nederlandse samenleving als geheel.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de (uitvoerings-)organisaties die aan de oriëntatie van de Inspectie hebben bijgedragen (zie hiervoor, pagina 2). Ook wordt de brief gepubliceerd op de website van de Inspectie.¹⁶

Hoogachtend,
De Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid,
Namens deze,

H.C. Faber
Hoofdinspecteur Beschermen, Straffen en Handhaving

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Datum
20 juni 2023

Ons kenmerk

¹⁶ Zie [Home | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](https://www.inspectie-justitie-en-veiligheid.nl)