



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Impactanalyse Spreidingswet 2024

Een hoog-over analyse van de impact van de invoering van de
Spreidingswet op de DT&V en de IND

Datum	Maart 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel	Impactanalyse Spreidingswet
Status	DEFINITIEF
Auteurs	Titia Maasland Wetenschappelijk medewerker
	Aron Vrieler Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Managementsamenvatting

De uitvoeringsgevolgen van de Spreidingswet kunnen mogelijk groot zijn voor de IND en de DT&V. De mate is afhankelijk van invulling van een aantal factoren waarover nu nog onzekerheid bestaat, zoals of er veel of weinig gemeenten zelf opvang gaan (laten) exploiteren. Hierbij moet opgemerkt dat voor de IND geldt dat slechts een deel van de caseload in aanmerking komt voor opvang van gemeenten of derden.¹ Voor DT&V geldt dat enkel de bijzondere opvangmodaliteiten zijn uitgezonderd, wat betekent dat het grootste deel van de caseload in aanmerking komt.

Voor zowel de IND als de DT&V geldt dat met name bij veel kleinschalige opvanglocaties meer logistieke afstemming en communicatie nodig zal zijn met deze locaties. Ook zijn er voor beide organisaties grote gevolgen voor informatie- en gegevensuitwisseling als gemeenten of derde partijen opvanglocaties exploiteren, aangezien deze uitwisseling in de huidige situatie enkel met het COA plaatsvindt. Daarnaast kan het grote gevolgen hebben voor de werkprocessen van de IND en de DT&V als gemeenten en derde partijen de facilitering van taken van het COA overnemen, des te meer omdat op dit moment onduidelijk is op welke wijze dit zal worden vormgegeven. Bovendien zal er sprake zijn van meer reisbewegingen van de vreemdeling en van regievoerders van de DT&V en eventueel hoornmedewerkers van de IND, als opvanglocaties als gevolg van de wet meer verspreid zijn. Dit kan onder meer leiden tot hogere kosten en vertraging van het planningsproces.

De implementatie van de Spreidingswet brengt grote risico's met zich mee voor het uitvoeringsproces van de IND en de DT&V. Zo zijn belemmeringen in gegevens- en informatieuitwisseling te verwachten, evenals logistieke knelpunten en vertragingen in de asiel- en vertrekprocedure. Deze risico's kunnen, samen met de mogelijke toename van reisbewegingen van de vreemdeling, tot gevolg hebben dat de vreemdeling gemiddeld vaker niet verschijnt bij gehoren of vertrekgesprekken en makkelijker uit beeld verdwijnt (MOB gaat²). Ook is er risico op beperkte of geen medewerking van gemeenten of derde partijen bij het faciliteren van de asiel- of vertrekprocedure, met name als doelstellingen en belangen van de exploiterende partij niet overeenkomen met de taakstelling van de IND of de DT&V (bijvoorbeeld bij gedwongen vertrek). Voor de DT&V kunnen de mogelijke belemmeringen vergaande gevolgen hebben als het aankomt op inbewaringstelling/staandehouding. Mocht de afstemming niet goed verlopen dan kan dit effect hebben op de veiligheid van de medewerkers en de omgeving, of ervoor zorgen dat de inbewaringstelling/staandehouding mislukt. Een gebrek aan veilige spreekkamers en beveiligers op locaties kan bovendien ertoe leiden dat op die locatie geen gesprekken gevoerd kunnen worden. Ook bestaat het risico dat vertrouwelijke informatie wordt gelekt of dat gesprekken worden verstoord. De risico's worden groter naarmate de kleinschaligheid en het aantal opvanglocaties geëxploiteerd door andere partijen dan het COA toenemen.

De Spreidingswet wordt door de IND en de DT&V enkel uitvoerbaar geacht mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Belangrijk is dat voor de implementatie

¹ Voor wat betreft het werk van de IND geldt dat volgens de nieuwe regeling alleen aanvragers in de verlengde asielprocedure (VA, zij-instroom inclusief) en statushouders in een opvanglocatie kunnen zitten die door een andere partij dan het COA wordt geëxploiteerd.

² MOB: Met onbekende bestemming.

voldoende tijd wordt genomen zodat onderstaande randvoorwaarden goed uitgewerkt kunnen worden.

- Het moet helder zijn welke partij (eind)verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van taken en processen in het kader van de Vreemdelingenwet, Wet BRP en de Unierechtelijke verplichtingen (bijv. de (over)plaatsing van vreemdelingen). Ook moet duidelijk zijn op welke wijze de uitvoering van deze taken worden gewaarborgd. De afspraken hierover moeten worden gemaakt in samenwerking met de IND, de DT&V en de DV&O.
- De opvanglocaties moeten voldoen aan (NKBR 3.0³) kwaliteitseisen (bijvoorbeeld aanwezigheid van voldoende en veilige hoor- en/of spreekkamers en werkplekken).
- Om de veiligheid van de medewerkers en een efficiënte en effectieve uitvoering van processen te waarborgen, moet er duidelijkheid bestaan over de wijze waarop gegevens over de asielzoeker en zijn asiel- en vertrekproces vastgelegd en uitgewisseld worden door gemeenten, derde partijen, het COA, de IND, de DT&V en andere ketenpartners. Gegevensuitwisseling moet hierbij voldoen aan privacywetgeving.
- De communicatiewijze met de vreemdeling tijdens het asiel- en vertrekproces moet goed worden ingericht, getest en duidelijk zijn.
- Gemeenten en derde partijen moeten medewerking verlenen aan en ondersteunen bij de asiel- en vertrekprocedure. Helder moet zijn wie verantwoordelijk is voor de handhaving van afspraken tussen ketenpartijen en waar gemeenten terechtkunnen met vragen.
- Afspraken moeten centraal worden vastgelegd in een modelovereenkomst. Het is niet haalbaar voor de IND en de DT&V als zij met elke gemeente aparte afspraken moeten maken. Bovendien kan dit resulteren in ongelijke behandeling.
- Zoals benoemd kan inadequate medewerking van gemeenten bij bepaalde uitvoeringstaken van de DT&V tot veiligheidsrisico's leiden bij diens medewerkers. Het waarborgen van die veiligheid is een absolute randvoorwaarde om de taken van de DT&V te kunnen uitvoeren.

Naast de randvoorwaarden is er een aantal duidelijke wensen om de uitvoerbaarheid te vergroten. De voorkeur wordt gegeven aan het scheiden van doelgroepen al naargelang van de fase in de aanvraagprocedure. Hiermee zou het logisch zijn om vooral statushouders opvang te bieden in kleinschalige opvang geëxploiteerd door gemeenten of derde partijen. Daarnaast achten de IND en de DT&V het nodig dat er zoveel mogelijk samen met het COA invulling wordt gegeven aan het nieuwe proces en dat werkafspraken centraal worden vastgelegd. Als laatste is het voor de DT&V wenselijk dat personen in het vertrekproces worden uitgesloten van opvang door gemeenten of derden, om knelpunten in het vertrekproces te voorkomen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding onderzoek.....	7
1.2 Onderzoeksmethode	8
1.3 Openbaarheid/vertrouwelijkheid.....	8
2 Relevante factoren voor uitvoering door de IND en de DT&V	9
3 Uitkomsten van het onderzoek	11
3.1 Onzekere factoren, knelpunten en risico's.....	11
3.1.1 Knelpunten	11
3.1.2 Risico's.....	14
3.2 Personele en financiële gevolgen voor de IND en de DT&V.....	15
3.2.1 Financiële en personele gevolgen de IND	15
3.2.2 Financiële en personele gevolgen de DT&V	16
3.3 Randvoorwaarden	16
4 Conclusie	20

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Sinds 1 februari 2024 is de Spreidingswet van kracht. Voor inwerkingtreding was het COA afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten voor het vinden van passende opvang voor degenen die daar recht op hebben. De Spreidingswet zet in op het zo veel mogelijk vrijwillig beschikbaar stellen van opvangplekken, meer solidariteit tussen gemeenten en een evenredige spreiding van asielzoekers over Nederland, alsook het voorkomen dat (crisis)noodopvang nodig is. Het vaak overvolle aanmeldcentrum in Ter Apel moet hiermee ontlast worden. Ook maakt de wet het mogelijk dat opvanglocaties onder verantwoordelijkheid van het college (door gemeenten of een derde partij) worden geëxploiteerd.

Eerder heeft reeds een uitvoeringsscan plaatsgevonden op de Spreidingswet, alsmede de impactanalyse met als scope de toen beschikbare lagere regelgeving (fase 1) (zie bijlagen). Deze impactanalyse is in opdracht van DGM opgeleverd. Op 2 augustus 2023 is deze impactanalyse aan u aangeboden. Op het moment van oplevering van de impactanalyse (juli 2023) was de ministeriële regeling omtrent kwaliteit en exploitatie van opvangvoorzieningen door gemeenten nog niet gereed. Om ook de impact van deze regeling op het werk van de IND en de DT&V te bepalen is in de eerdere impactanalyse toegezegd om dat apart te doen in een volgende fase. Met deze nota wordt uitvoering gegeven aan fase 2 door middel van een update van de eerdere impactanalyse.

Vanwege de korte deadline voor de oplevering van deze nieuwe uitvoeringstoets was het niet mogelijk een volledige EAUT uit te voeren, en is besloten om opnieuw een (lichtere) impactanalyse uit te voeren.⁴ Omwille van overzichtelijkheid is verder besloten om in deze impactanalyse alle voor de IND en de DT&V relevante regelgeving te toetsen, zodat de impact van de Spreidingswet hier omvattend wordt weergegeven. Overigens geldt voor de *Regeling specifieke uitkeringen* dat er geen impact wordt voorzien voor de IND en de DT&V, dus komt deze in de voorliggende nota niet aan bod.

Met de *Regeling kwaliteit en exploitatie* is er voor een deel tegemoetgekomen aan de randvoorwaarden die naar voren zijn gebracht in fase 1. Dit is positief voor de uitvoerbaarheid van de Spreidingswet voor zowel de IND als de DT&V en dit verkleint de risico's voor implementatie van de wet.

In deze impactanalyse wordt uiteengezet welke uitvoeringsgevolgen de IND en de DT&V verwachten, welke risico's worden voorzien en welke randvoorwaarden nodig zijn de uitvoerbaarheid te vergroten.

De impactanalyse is in afstemming met DMB geïnitieerd. Er is geen formele opdracht voor deze update van de impactanalyse afgegeven.

⁴ Voor een volledige ex ante uitvoeringstoets (EAUT) geldt normaliter een doorlooptijd van 3 maanden

1.2

Onderzoeksmethode

De IND en de DT&V hebben op hoofdlijnen de gevolgen van het Besluit en de Regeling uiteengezet. Bij de IND is hiervoor input opgehaald bij de volgende teams en afdelingen:

- IND/SUA/AAEB
- IND/SUA/STA
- IND/A&B Planning en AMP
- IND/IV
- IND/BIS
- IND/JZ
- IND/DV/DRV
- IND/DV/KC
- IND/DV/BDOC
- IND/DV/T&I
- IND/BV
- IND/BV/FBI

Om de impact op de DT&V te bepalen heeft een expertsessie en vervolgens afstemming plaatsgevonden met de volgende teams en afdelingen:

- DT&V/BV BIT
- DT&V SAJZ/BJB
- DT&V/BV H&F/P&C/RB&A
- DT&V/OVT Noord-Holland/Flevoland
- DT&V/OVT Limburg/Gelderland
- DT&V/OVT Friesland/Overijssel

1.3

Openbaarheid/vertrouwelijkheid

Deze analyse is ter publicatie op IND.nl. Publicatie is (nog) niet verplicht op grond van de WOO, maar past wel bij jaardoel 4: externe oriëntatie.

2 Relevante factoren voor uitvoering door de IND en de DT&V

Met de Regeling kwaliteit en exploitatie is meer duidelijk geworden over hoe de Spreidingswet de uitvoering van de IND en de DT&V beïnvloedt.

De impact zoals benoemd in de impactanalyse van augustus 2023 wordt kleiner door verdere bepalingen uit de wet en lagere regelgeving, te weten:

- **Opvangmodaliteiten uitgesloten van exploitatie door gemeenten.**
Sommige opvangmodaliteiten worden met de Regeling kwaliteit en exploitatie uitgesloten van exploitatie door gemeenten of derde partijen om uitvoering door organisaties in de migratieketen zo min mogelijk te hinderen. Dit geldt voor:
 - Centrale ontvangst locaties (col)
 - (pre)proceslocaties (prepol en pol)
 - Bijzondere modaliteiten, waaronder personen in:
 - o Intensief begeleide opvang
 - o Handhavings- en toezichtlocaties
 - o Vrijheidsbeperkende locaties (Vbl)
 - o Procesbeschikbaarheidslocatie (Pbl)
 - o Gezinslocaties
 - o Locaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)
 - Buitenwettelijke opvangmodaliteiten

Onder bijzondere modaliteiten wordt volgens de *Regeling kwaliteit en exploitatie* verstaan, "alle opvangplaatsen waarbij een bijzondere vorm van begeleiding en opvang noodzakelijk is vanwege de individuele kenmerken van de asielzoeker of de fase van het asiel- of vertrekproces".

Met de uitzonderingsbepalingen wordt een groot deel van de aanvragers waarmee de IND contact heeft uitgesloten van opvang door gemeenten en derde partijen. Voor wat betreft het werk van de IND geldt dat volgens de nieuwe regeling alleen aanvragers in de verlengde asielprocedure (VA⁵, zij-instroom inclusief⁶), zaken die onder bijzondere werkaafspraken vallen en statushouders in een opvanglocatie kunnen zitten die door een andere partij dan het COA wordt geëxploiteerd. Dit is positief voor de IND, aangezien de groep aanvragers die via een andere partij dan het COA moet worden benaderd, wordt beperkt.

Voor de DT&V geldt dat het grootste deel van hun caseload in aanmerking komt voor opvang door gemeenten en derde partijen⁷, waaronder Dublinclaimanten en (voormalige) aanvragers in de beroepsfase die niet in een bijzondere modaliteit worden opgevangen.

5 Van de zaken die in de periode van 2019 t/m 2021 zijn ingestroomd is 26% uiteindelijk afgehandeld in de VA. Over de periode van 2022 en 2023 kan een dergelijk percentage niet worden gegeven aangezien nog niet alle zaken uit deze periode zijn afgehandeld.

6 Zij-instroom: na gegrondverklaring van een (hoger) beroep door de rechtbank of Afdeling, moet opnieuw op de aanvraag worden beslist.

7 De afgelopen periode heeft DT&V gedurende het jaar rond gemiddeld ongeveer 2500 zaken in haar actieve caseload die mogelijk in aanmerking komen voor gemeentelijk geëxploiteerde opvang. Echter hebben wijzigingen in het (landen)beleid een direct effect op de caseload van de DT&V.

- **Exploiterende gemeenten faciliteren taken van uitvoeringsorganisaties migratieketen.** Artikel 22c van *de Regeling kwaliteit en exploitatie* stelt dat gemeenten die opvang regelen de taken van uitvoeringsorganisaties in de migratieketen moeten faciliteren. Dit geldt ook wanneer een derde partij de opvang in een betreffende gemeente exploiteert. Ook in het Besluit is opgenomen dat uitvoerbaarheid voor de ketenpartners in de migratieketen als ondergrens geldt voor het aanbieden van opvangplaatsen.

Er moeten werkafspraken worden gemaakt tussen de gemeente en uitvoeringsorganisaties. Volgens de toelichting op de Regeling is het primair aan de betreffende uitvoeringsorganisaties (AVIM, COA, DT&V, Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), KMar en IND) om die afspraken te maken. De afspraken worden vastgesteld in een (model)overeenkomst. Hoewel de IND en DT&V mede invulling geven aan de modelovereenkomst, is onzeker in hoeverre deze ook in de praktijk tot voldoende uniformiteit zal leiden (zie volgende paragraaf 2. *Knelpunten, onzekere factoren en risico's*).

3 Uitkomsten van het onderzoek

Hieronder worden de resultaten verder toegelicht. Eerst worden in paragraaf 3.1 de knelpunten, onzekere factoren en risico's benoemd waar met de huidige invulling van de Spreidingswet en lagere regelgeving nog steeds sprake van is. De personele en financiële gevolgen worden apart toegelicht in paragraaf 3.2. Tenslotte gaat paragraaf 3.3 in op de randvoorwaarden waar voor de IND en de DT&V aan moet worden voldaan om de Spreidingswet en bijbehorende lagere regelgeving te kunnen uitvoeren.

3.1 Onzekere factoren, knelpunten en risico's

Zoals paragraaf 1. *Relevante factoren voor uitvoering door de IND en de DT&V* laat zien zijn er bepaalde risico's ondervangen door de Regeling kwaliteit en exploitatie. Echter blijven er significante factoren van onduidelijkheid in de Spreidingswet en bijbehorende lagere regelgeving. Afhankelijk van hoe daaraan invulling wordt gegeven, kunnen deze factoren grote impact hebben op de uitvoerbaarheid voor zowel de IND als de DT&V.

In grote lijnen is het gevolg van de Spreidingswet dat opvangplaatsen voor aanvragers in de asielprocedure en statushouders gelijk worden verdeeld over gemeenten dan nu het geval is. Voorzien wordt dat de spreiding en exploitatie van opvanglocaties door gemeenten en/of derde partijen mogelijk leidt tot een grote hoeveelheid (kleinschalige) opvanglocaties met verschillende verantwoordelijke partijen. Hoewel de nieuwe wet grotere en voor langere tijd beschikbare (duurzame) opvangplaatsen aanmoedigt, laat het nadrukkelijk ruimte voor gemeenten om aan hun verantwoordelijkheid te voldoen met kleinschalige opvang. De wet schrijft enkel voor duurzame opvang een minimumaantal opvangplaatsen per locatie voor. Voor opvang voor de korte termijn geldt geen minimum. Het is onwaarschijnlijk dat het COA opvanglocaties voor minder dan 100 personen exploiteert en beheert. Met de Spreidingswet bestaat de kans dat gemeenten of derde partijen wel dergelijke kleinschalige opvanglocaties gaan aanbieden. Als gevolg van de Spreidingswet kunnen uitvoeringsorganisaties in de migratieketen (waaronder de IND en de DT&V) er dus in potentie tientallen tot honderden aanspreekpunten bij krijgen in de vorm van gemeenten en derde partijen, waar voorheen van slechts één partij sprake was: het COA. Hierbij is van belang dat het bieden van opvang aan asielzoekers voor het COA de kerntaak is. Voor gemeenten geldt dit niet. Iedere gemeente kan in principe (binnen de kaders van de Spreidingswet en lagere regelgeving) een eigen invulling geven aan de wijze waarop opvang wordt geregeld, daar waar het COA een meer uniforme werkwijze heeft. De IND en de DT&V zien hierbij een aantal uitvoeringsrisico's en knelpunten die hieronder puntsgewijs benoemd worden.

3.1.1 *Knelpunten*

De nieuwe regelgeving en onduidelijke factoren leiden tot de volgende knelpunten:

- **Informatie- en gegevensuitwisseling t.a.v. aanvragers in de vertrek- en asielprocedure zal aanzienlijk stroever verlopen.** De IND, de DT&V en het COA wisselen in de huidige situatie diverse relevante gegevens en informatie uit over de asielzoeker en het asielproces. Dit betreft bijvoorbeeld de verblijfstitel dan wel verwijderbaarheidstitel via de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV), wijzigingen in beschikbaarheid/verblijfsplaats van de

asielzoeker (bijvoorbeeld MOB⁸-meldingen), zachte informatie over de gemoedstoestand van de vreemdeling en informatie over overlastgevende asielzoekers. Gemeenten en derde partijen (met uitzondering van VWN en RvR) hebben momenteel geen toegang tot de systemen waarmee nu gegevens over de asielzoeker en het proces worden vastgelegd en uitgewisseld met de IND en de DT&V. De *Regeling kwaliteit en exploitatie* stelt dat gemeentelijke exploitatie geen belemmering mag vormen voor het asiel- en vertrekproces, en dat het aan ketenorganisaties (waaronder de IND) is om hierover afspraken te maken met gemeenten (zie paragraaf 1 *Relevante factoren voor uitvoering door de IND en de DT&V*). Dit betekent dat er een systeem voor gegevensuitwisseling ingericht moet worden dat voldoet aan de AVG-eisen, goed up-to-date gehouden kan worden en waar alle (keten)partners goed mee kunnen werken. Er is nu nog geen wettelijke basis voor gegevensdeling tussen de IND en de gemeenten of derde partijen. Voor ketenpartners geldt dat dit momenteel in convenanten tussen de ketenpartners is vastgelegd. Het is nog onduidelijk voor welke optie er wordt gekozen om het probleem van gegevensuitwisseling met gemeenten en derde partijen het hoofd te bieden. Zodra dit duidelijk wordt, blijft de vraag in hoeverre de gekozen optie werkbaar is voor de partners in de migratieketen en de gemeenten en derde partijen, voor wie dit een nieuwe werkwijze is. Het is dan ook voorstelbaar dat nu de wet al in werking is getreden dit op korte termijn al verwarring en onzorgvuldige registratie kan opleveren. Dit brengt ook risico's met zich mee voor de privacy van de aanvragers.

- **Uitvoering faciliterende taken t.b.v. asielprocedure zal stroever verlopen.** Het COA voert een aantal belangrijke faciliterende taken uit tijdens en rondom het asielproces. Denk aan het uitreiken van brieven, contact onderhouden met MediFirst, melding maken van aanvragers die MOB gaan en hulp bij vervoer naar hoorlocaties van de IND. Wanneer niet het COA, maar een gemeente of derde partij een opvanglocatie exploiteert en beheert, heeft dit mogelijk grote gevolgen voor het werkproces van de IND. Zo kan dit leiden tot verstoringen van het asielproces doordat bijvoorbeeld een adequate administratie ontbreekt, of informatie-uitwisseling met de vreemdeling ontoereikend is. Ook kunnen er logistieke knelpunten ontstaan rondom vervoer en horen op locatie. De IND moet simpelweg weten waar de asielzoeker zich bevindt en er moeten goede afspraken over vervoer naar hoorlocaties gemaakt kunnen worden. Als dit in de praktijk niet goed werkt, kan dit het plannings- en werkproces van de uitvoeringsorganisaties bemoeilijken en bijvoorbeeld een hoger aantal no-shows (de asielzoeker verschijnt niet bij ingeplande gehoren) tot gevolg hebben, evenals langere doorlooptijden.
- **Uitvoering faciliterende taken t.b.v. vertrekprocedure zal stroever verlopen of geheel wegvallen.** Het COA voert tevens een aantal belangrijke faciliterende taken uit tijdens en rondom het vertrekproces. Denk aan het uitvoeren van de inhuysregistratie en meldplicht, het uitreiken van brieven, het voeren van toekomst/vertrekgesprekken, en het faciliteren van de staandehouding/inbewaringstelling. Net als voor de IND kan het grote gevolgen hebben voor het werkproces van de DT&V als niet het COA, maar een gemeente of derde partij een opvanglocatie exploiteert en beheert. Zo kan dit leiden tot een verstoring en vertraging van de vertrekprocedure door bijvoorbeeld het niet beschikbaar hebben van adequate administratie, ontoereikende informatie-uitwisseling over en met

8 MOB: Met onbekende bestemming.

de vreemdeling (ook als het gaat om informatie over bijvoorbeeld de gesteldheid van de vreemdeling), logistieke knelpunten rondom gesprekken op locatie of staandehouding door de AVIM of inbewaringstelling door de DT&V of de AVIM. Dit kan een hoger aantal no-shows en langere doorlooptijden tot gevolg hebben. Tevens kan het niet kunnen realiseren van feitelijk vertrek tot gevolg hebben. Daarnaast kunnen knelpunten in het vertrekproces van Dublinclaimanten ervoor zorgen dat het vertrek niet binnen de vastgestelde termijn gerealiseerd kan worden. Hierdoor kunnen meer Dublinclaimanten onder de verantwoordelijkheid van Nederland komen te vallen.

- **Bestaande overleg- en samenwerkingsverbanden worden belemmerd.** Het COA, de IND en de DT&V participeren in tal van overleggen waar relevante informatie wordt uitgewisseld, waaronder de multidisciplinaire regietafel t.a.v. het I&R-proces, het ketenbrede calamiteitenoverleg, het Lokaal Ketenoverleg (LKO), het Strategisch Overleg Migratieketen (SOM) en verschillende expertteams met de politie en de KMAr. De komst van gemeenten en derde partijen als nieuwe partner vermoeilijkt uitvoeringsprocessen die in deze overleggen worden voorbereid. Voor gedwongen vertrek geldt bijvoorbeeld dat het plan inclusief risicoanalyse hiervoor wordt opgesteld in het LKO. Gezien gemeenten en derden geen onderdeel zijn van de keten ontbreken zij straks mogelijk aan tafel van het LKO, waardoor informatie gemist wordt. Hierdoor wordt het lastiger om efficiënt te werken en passende vertreklannen op te stellen. Signalering wordt daarmee eveneens bemoeilijkt. Ook kunnen veiligheidsrisico's met betrekking tot de vreemdeling, omwonenden of medewerkers van de uitvoering worden gemist. In het geval van overlastgevende asielzoekers kunnen belemmeringen in informatiedeling de aanpak van deze groep bemoeilijken. Een ander risico dat voortvloeit uit inadequate administratie is dat vreemdelingen die een negatieve beschikking hebben ontvangen, of in afwachting zijn van een beschikking, door gemeenten of een derde partij onterecht uitgenodigd worden voor deelname aan pre-inburgering. Dit risico wordt versterkt wanneer er sprake is van vermenging van doelgroepen op opvanglocaties. Als er in een gemeentelijke opvangvoorziening vreemdelingen zitten die in verschillende fases van procedure zitten, is er meer risico op het voorkomen van de genoemde fouten.
- **Meer reisbewegingen voor de vreemdeling.** Meer verspreiding van opvangplaatsen over kleine locaties door het land betekent dat vreemdelingen in de aanvraagprocedure vaker gebruik moeten maken van onbekende (OV-)trajecten om tijdig op een afspraak voor een gehoor te verschijnen. Het is tevens te verwachten dat de reisafstand voor een groot deel van de aanvragers toeneemt, aangezien veel exploitatie door gemeenten wordt verwacht in Noord- en Zuid-Holland, waar de IND en de DT&V geen hoorlocaties hebben. Zo is de af te leggen reis een extra horde voor de vreemdeling. Het niet op tijd of laat komen opdagen verstoort het planningsproces aanzienlijk.
- **Toezicht naleving werkafspraken onduidelijk of ontoereikend.** Ondanks dat werkafspraken kunnen worden vastgelegd in een modelovereenkomst bestaat het risico dat gemeenten of derde partijen zich hier niet aan houden. Het COA dient hier toezicht op te houden, maar heeft als organisatie geen ervaring met deze grote en nieuwe taak. Het kan voor het COA dan ook lastig blijken om regie te houden op de exploitatie door andere partijen van vele nieuwe opvanglocaties. Bovendien heeft het COA

momenteel te maken met capaciteitsproblemen. Ook zijn niet alle werkafspraken waarop het COA toezicht dient te houden relevant voor het COA zelf. Bij het beheren van de werkafspraken ontstaat daarmee voor de IND en de DT&V een afhankelijkheid van het COA voor wat betreft het toezicht op deze werkafspraken.

De wet schrijft daarnaast geen consequenties voor aan het niet naleven van de werkafspraken. Voor de uitvoering van het asiel- en vertrekproces is het van belang dat werkafspraken worden nageleefd. Deze werkafspraken moeten bovendien beheerd en actueel gehouden worden. Daarnaast dient een escalatieprocedure te worden ingericht en te worden doorlopen wanneer de werkafspraken niet worden gevolgd. Kortom: het beheren en actueel houden van deze werkafspraken is tijdrovend en tijdsintensief en vraagt behoorlijk wat personele capaciteit.

3.1.2

Risico's

Naast de knelpunten is er een groot aantal risico's in kaart gebracht. De uiteindelijke impact van de risico's is nog onduidelijk en hangt af van hoe er wordt omgegaan met de hierboven genoemde knelpunten:

- **Ontstaan van veiligheidsrisico's bij inbewaringstelling/staandehouding.** Inadequate administratie en onvolledige gegevensuitwisseling kan leiden tot logistieke knelpunten, maar ook tot risico's voor de veiligheid van medewerkers dan wel vreemdelingen. Vooral voor de DT&V kan dit vergaande gevolgen hebben als het aankomt op inbewaringstelling/staandehouding. Hierbij is goede afstemming immers essentieel. Mocht dit niet juist verlopen dan kan dit effect hebben op de veiligheid van de medewerkers en de omgeving, of ervoor zorgen dat de inbewaringstelling/staande houding mislukt.
- **Risico op niet verschijnen en meer MOB gaan asielzoekers.** Eerder genoemde knelpunten rondom vervoer, logistieke afstemming en communicatie kunnen o.a. leiden tot het niet verschijnen van de asielzoeker bij het gehoor- of vertrekgesprek (no-show). Bij kleinschalige opvang is dit een nog groter risico, omdat er minder of geen toezicht is op de doelgroep. Dit risico kan potentieel de vertrekprocedure sterk ondermijnen, aangezien veiligheid van medewerkers essentieel is. Minder toezicht op de (kleinschalige) opvanglocaties kan ook leiden tot het meer MOB (met onbestemde bestemming vertrekken) gaan van vreemdelingen, wat illegaal verblijf en werk of illegaal doormigreren tot gevolg kan hebben. Ook het nalaten om melding te maken van MOB kan ongeldig verblijf doen toenemen, aangezien de MOB-melding grond kan zijn voor inbewaringstelling.
- **Risico op gebrek adequate (gespreks)ruimtes.** De ruimtes waar de uitvoeringsorganisaties gebruik van maken moeten voldoen aan specifieke eisen die voldoen aan het NKBR 3.0 (Normenkader Beveiliging Rijkskantoren 3.0), o.a. om de veiligheid van de medewerkers en de privacy van de gesprekken te waarborgen. Het risico bestaat dat het voor gemeenten of derden niet mogelijk is om aan alle eisen te voldoen. Een gebrek aan veilige spreekkamers en beveiligers op locaties kan ertoe leiden dat op die locatie geen gesprekken gevoerd kunnen worden. Bovendien bestaat het risico dat vertrouwelijke informatie wordt gelekt of dat gesprekken worden verstoord. Het COA kan momenteel voor de noodopvanglocatie dergelijke spreekkamers nu vaak al niet realiseren, dus is het reëel te veronderstellen dat dit bij kleinschalige opvang door gemeenten of derde partijen ook niet

altijd gerealiseerd kan worden. De IND kan ervoor kiezen om de gesprekken op IND-kantoren te laten plaatsvinden.

- **Risico op beperkte of geen medewerking gemeenten of derde partij.** Wanneer gemeenten of derde partijen verantwoordelijk worden voor de opvang, bestaat het risico op beperkte of geen medewerking tijdens de asiel- en vertrekprocedure. Dit risico ontstaat bijvoorbeeld bij het beëindigen van de opvang na het verstrijken van de vertrektermijn, het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 56 Vw), het overplaatsen van vreemdelingen naar de vbl (vrijheidsbeperkende locatie) dan wel het staande houden en inbewaringstellen t.b.v. van een gedwongen vertrek. Dit risico wordt voorzien wanneer van gemeenten of derde partijen verlangd wordt mee te werken aan handhaving op een manier die door deze partijen als onwenselijk of (publicitair) nadelig wordt gezien.
- **Risico op meer inmenging procedures door derden.** Als gemeenten en hulporganisaties (bijv. VWN) als derde partij opvanglocaties beschikbaar gaan stellen, kan dit betekenen dat zij zich vaker inmengen in de procedures. Aangezien gemeenten en maatschappelijke organisaties andere doelstellingen hebben dan de drie grote organisaties in de migratieketen (het COA, de IND en de DT&V), is het denkbaar dat zij niet in alle gevallen primair handelen naar de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Dit kan ervoor zorgen dat door hen vaker aandacht voor specifieke casussen wordt gevraagd, bijvoorbeeld in de media. Bovendien kan dit resulteren in meer juridische procedures, als zij (voormalige) aanvragers hiertoe aanzetten.
- **Risico op grotere beslag capaciteit door Dublinclaimanten.** Voor Dublinclaimanten geldt des te meer dat vertrek relatief moeilijk te bewerkstelligen is en een hoge omloopsnelheid kent. Voor gemeenten kan het dan ook moeilijk zijn om vertrek van Dublinclaimanten te faciliteren binnen de geldende uiterste overdrachtsdatum (UOD). Indien het niet lukt deze groep aanvragers in COA-locaties te onderbrengen, bestaat het risico dat een toenemend deel van deze groep onder verantwoordelijkheid van Nederland zal vallen.
- **Samenloop met andere trajecten kan effect hebben op het deel van de zaken van de IND die onder de Spreidingswet vallen.** De Spreidingswet gaat uit van de huidige asielprocedure en de opvangmodaliteiten die daaraan gekoppeld zijn (col, pol en AZC-opvang). Trajecten als het Migratiepact maar ook de uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen kunnen er in de toekomst echter voor zorgen dat de opvangmodaliteit losgekoppeld wordt van de stand van de procedure van de IND. In dat geval zal, als (de onderliggende regelingen van) de Spreidingswet hier niet op aangepast wordt, ook het overige deel van de caseload van de IND in aanmerking kunnen komen voor opvang door gemeenten of derden.

3.2 **Personele en financiële gevolgen voor de IND en de DT&V**

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens de personele en financiële impact op de IND en de DT&V beschreven.

3.2.1 **Financiële en personele gevolgen de IND**

De implementatie van de Spreidingswet zal naar verwachting tot hogere financiële kosten voor de IND leiden. De hoogte daarvan is afhankelijk van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de wet. Als ervoor wordt gekozen om vaak te horen op reeds bestaande IND-locaties dan brengt dit met name kosten voor

reisbewegingen van de vreemdeling (van de kleinere opvanglocatie naar de IND) met zich mee, aangezien vaker onmogelijk zal zijn om groepen aanvragers tegelijk per bustaxi naar de hoorlocatie te brengen en vervoer vaker afzonderlijk geregeld moet worden. Als er veel kleinere opvangplaatsen zijn waar de IND op locatie moet gaan horen, zal dit financiële gevolgen voor de huisvesting met zich meebrengen, omdat er hoorkamers moeten worden gerealiseerd. Bovendien zullen er meer kosten worden gemaakt voor de reisbewegingen van tolken en het vervoer van documenten naar een IND locatie. Daarnaast zal in dit geval de invoering van de wet betekenen dat er meer personeel nodig is. De productiviteit per medewerker neemt immers af als medewerkers meer moeten reizen. Ook betekent de verdeling van asielzoekers verspreid over het land dat in bepaalde provincies meer werkzaamheden zullen plaatsvinden dan nu het geval is. Bij de werving van medewerkers dient rekening gehouden te worden met een dergelijke spreiding in het land.

Daarnaast zullen de complexere logistiek en vervoersbewegingen ook meer werk opleveren voor de planningsafdelingen en ondersteunend personeel. Ook kunnen de afdelingen T&I en KS meer vragen binnenkrijgen (bijvoorbeeld over verblijfstitels) als zij met meerdere gemeentes tegelijk moeten samenwerken, in plaats van alleen met het COA.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat bovenstaande enkel geldt voor een deel van de caseload van de IND. Alleen aanvragers in de VA-procedure⁹, inclusief de zij-instroom, of zaken die onder bijzondere werkafspraken vallen worden opgevangen door gemeenten en derde partijen. Deze aanvragers hoeven niet in alle gevallen (aanvullend) te worden gehoord.

3.2.2

Financiële en personele gevolgen de DT&V

De implementatie van de Spreidingswet zal naar verwachting tot hogere financiële kosten voor de DT&V leiden. Dit in verband met meer reiskosten voor zowel medewerkers als vreemdelingen en een hoger aantal benodigde fte's, alsook eventuele kosten voor extra materiaal en hoor-en spreekkamers op of in de nabijheid van opvanglocaties.

De DT&V ervaart dat het meest effectief is om terugkeergesprekken met vreemdelingen te voeren op de locatie van de vreemdeling (in plaats van op kantoren van de DT&V). Versnippering van de verblijfplaats(en) van de doelgroep heeft tot gevolg dat er minder zaken per regievoerder kunnen worden behandeld en er meer regievoerders nodig zullen zijn om hetzelfde aantal vreemdelingen te ondersteunen bij hun terugkeer. Bovendien heeft de DT&V in enkele provincies momenteel weinig medewerkers. Niet alleen regievoerders, maar ook ondersteunend personeel binnen de DT&V, zoals administratief personeel en IT-specialisten, kunnen te maken krijgen met een hogere werklast door de groei van de organisatie en taken.

3.3

Randvoorwaarden

Naast de bovenstaande risico's, zijn er een aantal randvoorwaarden in kaart gebracht die noodzakelijk zijn om het werkproces van de IND en de DT&V uitvoerbaar te houden. Deze hebben met name betrekking op de situatie waarin opvangvoorzieningen worden geëxploiteerd door een gemeente of derde partij. Het is voor de IND en de DT&V essentieel dat aan deze randvoorwaarden zo snel

⁹ Van de zaken die in de periode van 2019 t/m 2021 zijn ingestroomd is 26% uiteindelijk afgehandeld in de VA. Over de periode van 2022 en 2023 kan een dergelijk percentage niet worden gegeven aangezien nog niet alle zaken uit deze periode zijn afgehandeld.

mogelijk invulling wordt gegeven nu de wet al in werking is getreden. De randvoorwaarden volgen uit de onder hoofdstuk 2 beschreven onduidelijkheden en risico's en zijn hieronder puntsgewijs toegelicht. Om te zorgen dat onderstaande randvoorwaarden goed uitgewerkt worden is het noodzakelijk dat voldoende tijd wordt geboden voor de implementatie.

- **Regie over opvanglocaties en communicatie.** Het moet duidelijk zijn welke partij verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van taken en processen in het kader van de Vreemdelingenwet, Wet BRP en de Unierechtelijke verplichtingen (bijv. de (over)plaatsing van vreemdelingen) in samenwerking met de IND, de DT&V en de DV&O, en op welke wijze de uitvoering van deze taken worden gewaarborgd (in het geval dat toezicht door het COA op gemeenten in bepaalde gevallen niet toereikend blijkt). De uitwerking in de huidige regeling is redelijk hoog over, waardoor bij de IND en de DT&V de zorg bestaat dat de verdeling van verantwoordelijkheden onvoldoende duidelijk is. Wanneer communicatie op gefragmenteerde wijze tussen de IND en de DT&V met het COA en de verschillende gemeenten en derden zal moeten plaatsvinden, bemoeilijkt dit tevens de uitvoering.
- **Kwaliteitseisen opvanglocatie.** Zoals besproken onder paragraaf 2. *Knelpunten, onzekere factoren en risico's* moeten opvanglocaties voldoen aan (NKBR 3.0) kwaliteitseisen, waaronder de aanwezigheid van voldoende en veilige hoor-spreekkamers en werkplekken. De eisen gesteld aan de hoor- en spreekkamers zijn van essentieel belang om de veiligheid van medewerkers en de privacy van (voormalig) aanvragers te kunnen waarborgen.
- **Administratie en gegevensuitwisseling.** Randvoorwaardelijk is dat er duidelijkheid bestaat over welk systeem gebruikt zal worden door gemeenten (en derde partijen), het COA, de IND en de DT&V om gegevens vast te leggen en uit te wisselen. Om het werkproces van de IND en de DT&V uitvoerbaar te houden, moet dit systeem goed worden ingericht en worden getest. Alle betrokken partijen moeten toegang hebben tot ditzelfde systeem. De IND privacy office geeft aan dat het de voorkeur heeft dat bestaande systemen gebruikt worden. Gegevens omtrent status en verblijf van asielzoekers moeten actueel, juist en volledig zijn en tijdig doorgegeven worden. Uniforme registratie van de gegevens ten behoeve van datakwaliteit is van belang. Bijzondere aandachtspunten zijn de aansluiting van derde partijen (niet zijnde overheidsorganisaties) op dergelijke systemen en de inachtneming van de privacywetgeving. Voor dit punt moet goed duidelijk zijn welke informatie wel en niet relevant is voor de betreffende partij. Om vragen en discussie hierover te voorkomen dient ook meegenomen te worden in de werkafspraken wie waar terecht kan voor welke informatieverzoeken.
- **Communicatie met de vreemdeling.** In het huidige proces verloopt de communicatie met de vreemdeling vaak via het COA (of VWN), die hiermee een soort 'postbodefunctie' vervult. De nieuwe wijze waarop gecommuniceerd wordt met de vreemdeling tijdens het asiel- en vertrekproces bij uitvoering van de Spreidingswet moet goed worden ingericht, worden getest en duidelijk zijn. Vanwege de complexiteit van het logistieke en planningsproces zal er op alle opvanglocaties bovendien strak gestuurd moeten worden op het tijdig opdagen van de vreemdeling op afspraken.

- **Uitreiken documenten moet belegd worden.** Momenteel worden vervolgddocumenten/verlengingen door het COA uitgereikt aan de vreemdeling (alleen een eerste vreemdelingendocument ontvangt men van de IND zelf). Wanneer opvang door gemeenten en derden wordt georganiseerd, moet bezien worden welke partij deze taak op zich neemt. Hierbij gaat het vaak om wettelijke identiteitsdocumenten (WID). Gemeenten mogen deze taak overnemen (zij verstrekken tenslotte al ID-documenten), maar dat geldt niet voor derde partijen.
- **Medewerking bij asiel- en vertrekprocedure.** Indien gemeenten en derde partijen een opvanglocatie exploiteren, moeten zij medewerking verlenen aan/ondersteunen bij de asiel- en vertrekprocedure. Dit behelst onder andere het beëindigen van de opvang nadat de vertrektermijn is verstreken, het faciliteren van vertrekgesprekken door de DT&V en vervoer naar een gesprekslocatie door de DV&O. Ook voor (eventuele) staandehoudingen door de AVIM en inbewaringstelling door de AVIM of de DT&V moeten bindende werkafspraken worden gemaakt. Het is dan ook van belang dat er duidelijkheid is over de afspraken met gemeenten en derde partijen, ook als het gaat over de handhaving van deze afspraken. Het moet helder zijn welke partij de faciliterende taken rondom het vertrekproces op zich neemt en hoe deze afspraken worden gehandhaafd. Het is niet wenselijk dat de IND en de DT&V zelf verantwoordelijk zijn hiervoor.
- **Vastleggen werkafspraken en modelovereenkomst.** In de regeling staat dat werkafspraken moeten worden vastgelegd in een modelovereenkomst. Het is niet haalbaar voor de IND en de DT&V als zij met elke gemeente aparte afspraken moeten maken. Bovendien kan dit resulteren in ongelijke behandeling.
- **Veiligheid medewerkers uitvoering bij terugkeerproces waarborgen.** Zoals benoemd in paragraaf 2. *Knelpunten, onzekere factoren en risico's*, kan inadequate medewerking van gemeenten bij bepaalde uitvoeringstaken van de DT&V tot veiligheidsrisico's leiden bij diens medewerkers. Het waarborgen van die veiligheid is een absolute randvoorwaarde om de taken van de DT&V te kunnen uitvoeren.

Om de uitvoering van de Spreidingswet werkbaar te maken voor de IND en de DT&V, zijn er meerdere uitgangspunten die weliswaar niet randvoorwaardelijk zijn, maar wel zeer wenselijk voor de uitvoeringsorganisaties.

- **Uitsluiten van bepaalde opvangmodaliteiten van exploitatie door gemeente.** Voor de DT&V geldt dat met name wanneer het gaat om kleinschalige opvang het risico bestaat van niet verschijnen op vertrekgesprekken die elders (bijv. op satellietlocaties¹⁰) plaatsvinden. Daarnaast is het onwenselijk om vreemdelingen staande te houden/in bewaring te stellen in bijvoorbeeld een woonwijk en bestaat het risico dat gemeenten of derde partijen hieraan geen medewerking willen verlenen en op die manier het vertrekproces frustreren. Wenselijk is voor de DT&V daarom dat het vertrekproces wordt uitgesloten van exploitatie door gemeenten.

10 Satellietlocaties zijn kleine opvanglocaties rondom een grotere 'moederlocatie'.

- **Onderbrengen van doelgroepen al naar gelang van kans op inwilliging aanvraag.** De IND en de DT&V geven sterk de voorkeur aan het verdelen van doelgroepen over de typen opvanglocaties afhankelijk van hun kans op inwilliging. Vermenging van bepaalde doelgroepen is niet wenselijk, zoals het plaatsen van statushouders die in Nederland mogen blijven bij mensen die uit Nederland dienen te vertrekken, omdat dit de vertrekbaarheid negatief kan beïnvloeden. Het gescheiden opvangen van doelgroepen is met name van belang bij het kunnen realiseren van effectieve integratie versus terugkeer (de GVL-gedachte (gemeenschappelijke vreemdelingenlocatie)).
- **Inventarisatie en gezamenlijke invulling werkproces.** Gezien de huidige ervaring en onderlinge samenwerking van het COA, de IND en de DT&V is het wenselijk dat deze partijen gezamenlijk invulling kunnen geven aan het nieuwe proces. Op deze manier kunnen gezamenlijk keuzes worden gemaakt op basis van ketenbelang. Daarbij kunnen de huidige werkprocessen en werkafspraken tussen het COA, de IND en de DT&V geïnventariseerd worden en kan gezien worden of hier mogelijke kansen liggen om het uitvoeringsproces te verbeteren. Bijvoorbeeld het mogelijk maken van direct contact tussen IND/DT&V en de vreemdeling en betere samenwerking en afstemming aan de voorkant tussen het COA, de IND en de DT&V wanneer het gaat om plaatsing met het oog op een zo efficiënt mogelijk asiel- en vertrekproces. Ook is het zeer wenselijk dat de IND en de DT&V betrokken worden bij de (model) overeenkomsten die het COA met de gemeenten sluit, of dat geregeld wordt dat de hierboven genoemde randvoorwaarden van de IND en de DT&V in de overeenkomsten komen te staan.

4 Conclusie

Vanwege een aantal onzekere en onduidelijke factoren is het op dit moment moeilijk om de daadwerkelijke gevolgen van de Spreidingswet voor de IND en de DT&V in kaart te brengen. Zo is onder andere het aantal, de grootte en de spreiding over gemeenten van opvanglocaties nog onduidelijk, evenals de vormgeving van gegevensuitwisseling met gemeenten en derde partijen. Om die reden gaat deze impactanalyse, naast concrete gevolgen voor de IND en de DT&V, vooral in op knelpunten, risico's en randvoorwaarden. Vanwege de onzekere factoren is het niet mogelijk om kosten van invoering van de Spreidingswet door te rekenen. Ingeschat wordt dat de uitvoeringsgevolgen voor de IND en de DT&V groot kunnen zijn, afhankelijk van de uiteindelijke invulling (grootte, aantal en spreiding van opvanglocaties, alsook verdeling van exploitatie tussen gemeenten, derde partijen en het COA, etc.). De implementatie van de Spreidingswet brengt mogelijk grote risico's met zich mee voor het uitvoeringsproces van de IND en de DT&V. De exploitatie door gemeenten en derde partijen, zoals door de wet voorzien, zal voor de IND en de DT&V enkel uitvoerbaar zijn mits aan de in deze nota benoemde randvoorwaarden wordt voldaan.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Maart 2024