

36 600 XX Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van
Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025

Nr. 4 Brief van de Algemene Rekenkamer

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2024

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk XX) van het nieuwe Ministerie van Asiel en Migratie (AenM). Separaat ontvangt u een brief van ons met enkele aandachtspunten over de ontwerpbegroting 2025 (begrotingshoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Voor de inrichting van de ontwerpbegroting van het Ministerie van AenM is het beleidsartikel 37 (Migratie) in z'n geheel uit de JenV-begroting gehaald en overgeheveld naar het Ministerie van AenM (€ 9.481 miljard). De ontwerpbegroting 2025 AenM bestaat uit 1 beleidsartikel (Migratie) en 2 niet-beleidsartikelen (Apparaatsuitgaven kerndepartement en Nog onverdeeld). Tevens is de begroting van het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) aan de ontwerpbegroting 2025 AenM toegevoegd (€ 866.4 miljoen). Het budget van de uitgaven van het kerndepartement AenM staat nu nog op de ontwerpbegroting van JenV en wordt later overgeheveld. De apparaatskosten van de IND, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en het Nidos staan al wel op de ontwerpbegroting 2025 AenM. Budgetten waarop de taakstelling op het apparaat van toepassing is en die beide ministeries raken, zijn in de ontwerpbegroting 2025 AenM ook nog niet verwerkt.

Als gevolg van alle mutaties ziet de artikelverdeling er met ingang van dit begrotingsjaar als volgt uit:¹

Ministerie van JenV 2024	Ministerie van JenV 2025	Ministerie van AenM 2025
Uitgaven: € 24.116 mld	Uitgaven: € 18.325 mld	Uitgaven: € 9.481 mld
Verplichtingen: € 24.068 mld	Verplichtingen: € 18.262 mld	Verplichtingen: € 9.491 mld

¹ De in deze tabel opgenomen bedragen zijn de verwachte aangegane verplichtingen en de verwachte uitgaven en ontvangsten.

Ontvangsten: € 1.484 mld	Ontvangsten: € 1.650 mld	Ontvangsten: € 12.826 mln
Beleidsartikelen 31 Politie 32 Rechtspleging en rechtshandhaving 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding 34 Straffen en beschermen 36 Nationale veiligheid en contraterrorisme 37 Migratie	Beleidsartikelen 31 Politie 32 Rechtspleging en rechtshandhaving 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding 34 Straffen en beschermen 36 Nationale veiligheid en contraterrorisme 38 Inburgering	Beleidsartikel 37 Migratie
Niet-beleidsartikelen 91 Apparaatsuitgaven beleidskern 92 Nog onverdeeld 93 Geheim	Niet-beleidsartikelen 91 Apparaatsuitgaven kerndepartement 92 Nog onverdeeld 93 Geheim	Niet-beleidsartikelen 91 Apparaatsuitgaven kerndepartement 92 Nog onverdeeld
Begroting Agentschappen DJI CJIB NFI Dienst Justis Justid Justitiële ICT organisatie IND	Begroting Agentschappen DJI CJIB NFI Dienst Justis Justid Justitiële ICT organisatie	Begroting Agentschappen IND

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Stand van zaken aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
2. Indicatoren Brede Welvaart en doelen
3. Financiële risico's en onzekerheden
4. Strategische Evaluatie Agenda
5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

1. Stand van zaken aanbevelingen Algemene Rekenkamer

We hebben zowel in ons onderzoek *Algoritmes getoetst* (2022) als in het deelonderzoek naar de *risico's van het gebruik van algoritmes bij*

*grenscontroles op basis van API-gegevens*² (2024) aandacht gevraagd voor de bescherming van algoritmes en benodigde data door goed functionerende IT-beheersmaatregelen.

Uit het onderzoek *Algoritmes getoetst* bleek dat het Ministerie van AenM gebruik maakte van het algoritme 'Intelligent zoeken Basisvoorziening Vreemdelingen - (BVV)'. Dit algoritme maakt het mogelijk om fonetisch te zoeken op persoonsgegevens van vreemdelingen die geregistreerd zijn in de BVV. Dit algoritme voldeed niet aan ons toetsingskader. We zagen onder meer de volgende risico's: onvoldoende afspraken en monitoring bij uitbesteding, geen controles op bias en tekortschietend IT-beheer. Gezien het gebruik van dit algoritme in een gevoelig proces met grote impact op burgers schatten wij - kijkend naar een of meer van de belangrijke elementen uit ons toetsingskader - het restrisico op 'hoog' in. Op dit moment voeren wij opnieuw onderzoek naar dit algoritme uit (zie paragraaf 5 van deze brief).

Ook in het onderzoek naar het gebruik van een algoritme bij grenscontroles constateerden wij onvoldoende functionerende IT-beheersmaatregelen. Bij de inzet van het API-3-algoritme voor de grenscontrole worden grote hoeveelheden gegevens van reizigers verwerkt. Dat daarin niet alle risico's op het gebied van IT-beheer zijn afgedekt, rekenden we in onze verantwoordingsonderzoeken JenV en Defensie 2023 de minister van JenV aan vanuit haar opdrachtgeverschap voor het grenstoezicht. We verbonden tevens een aandachtspunt aan deze bevindingen. We verwachten dat de minister van JenV in 2024 samen met de minister van Defensie stappen zet om het IT-beheer structureel te verbeteren. Ook bevalen we de ministers van JenV en Defensie aan om in 2024 afspraken te maken over de verwerkingsverantwoordelijkheden en die vast te leggen, zodat een *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) vastgesteld kan worden en duidelijk is wie voor de gegevensverwerkingen verantwoordelijk is. Deze aanbevelingen zijn nog steeds actueel en - voor wat betreft haar verantwoordelijkheid bij het vreemdelingentoezicht en de grensdetectie - thans ook gericht aan de minister van AenM.

2. Indicatoren Brede Welvaart en doelen

² API staat voor *Advance Passenger Information* en betreft gegevens zoals de naam, nationaliteit en gegevens over de reisroute.

Indicatoren Brede Welvaart in 2025 niet vastgesteld

Bij elke begroting wordt ook een factsheet *Brede Welvaart* van het CBS gepubliceerd, dit keer nog gebaseerd op de 'oude' indeling van de ministeries. Deze bevat een selectie van de indicatoren passend bij de betreffende begroting. Wij hebben in de ontwerpbegroting 2025 geen verwijzing naar indicatoren Brede Welvaart gevonden. Deze zijn voor het begrotingsjaar 2025 niet door de minister van AenM vastgesteld.

Doelen en beoogde resultaten niet goed navolgbaar

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* (mei 2024, Kamerstuk 36560, nr. 3) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door uw Kamer op 29 mei 2024 aangenomen motie Van der Lee (Kamerstuk 36560, nr. 5) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in haar begroting formuleert.

We stellen vast dat de doelstelling bij het beleidsartikel 37 (Migratie) niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden is geformuleerd en daardoor niet goed navolgbaar is voor de Tweede Kamer. Hierdoor zijn ook de beoogde resultaten voor burgers en bedrijven onduidelijk. Specifieke doelstellingen op dit beleidsterrein liggen vooral in internationale en nationale wetgeving vast.

3. Financiële risico's en onzekerheden

In de *Staat van de rijksverantwoording 2023* (mei 2024) stelden we vast dat uw Kamer regelmatig verrast wordt door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling om risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen.

Aandacht voor financiële risico's en onzekerheden

In deze ontwerpbegroting vinden wij die aandacht voor financiële risico's expliciet terug. Bij de toelichting op beleidsartikel 37.2 (Toegang, toelating en opvang vreemdelingen) wijst de minister op onzekerheden in de asielprognoses. De verwachte hogere instroom van

asielzoekers leidt tot verhogingen van het budget van zowel het COA als de IND. Het is goed dat de minister op deze wijze laat zien - althans voor de komende 3 jaar - dat de onzekerheden in beeld zijn.

Minister verwacht scherpe daling asieluitgaven in 2027, maar aantal asielzoekers blijf hoog

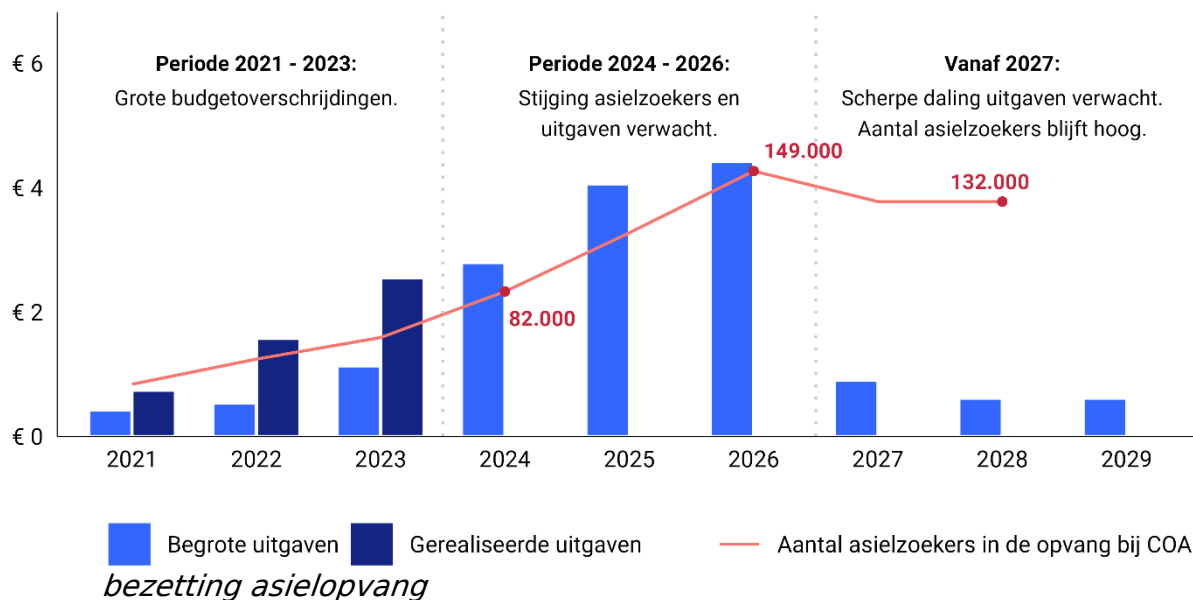
Uit de asielprognoses komen ook knelpunten naar voren. Wij wijzen u dit verband op de tabellen 4 en 6 van de ontwerpbegroting 2025. Tabel 4 bevat de budgettaire gevolgen van het beleid. Hieruit blijkt dat de begroting van het COA voor de opvang van asielzoekers in 2025 en 2026 fors stijgt naar € 4,4 miljard. Vanaf 2027 volgt een scherpe daling van de begrote uitgaven, eerst naar € 0,9 miljard en dan naar € 0,6 miljard. Tabel 6 van de ontwerpbegroting 2025 bevat kengetallen over de verwachte gemiddelde bezetting in de opvang. Deze zijn onder meer gebaseerd op de maandrapportages van het COA en de Meerjaren Productie Prognoses (MPP) Vreemdelingen. Hieruit komt het beeld naar voren dat vanaf 2024 tot en met 2028 naar verwachting sprake is van een hoog aantal asielzoekers in de opvang.

In figuur 1 laten we zien dat de verwachte daling van de uitgaven voor de opvang van asielzoekers geen gelijke tred houdt met de verwachte daling van het aantal asielzoekers in de opvang. Figuur 1 laat ook zien dat in de periode 2021-2023 sprake was van grote budgetoverschrijdingen voor de asielopvang. Dit hebben wij eerder vastgesteld in ons onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (2023) waaruit bleek dat de uitgaven aan asielopvang in 23 jaar maar liefst 21 keer te laag waren begroot. Het gevolg hiervan was dat het COA in een crisis terecht kwam.

Figuur 1 *Begroting en realisatie uitgaven asielopvang en gemiddelde*

Vanaf 2027 scherpe daling asieluitgaven, terwijl het aantal asielzoekers hoog blijft

Bijdrage aan COA, in € miljard



4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan haar begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eens per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema een periodieke rapportage plaats die - als het goed is - een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema. Alle (terugkerende) uitgaven van de minister worden zo op deze wijze afgedekt met evaluaties. We hebben de SEA van het Ministerie van AenM op 3 aspecten beoordeeld.

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek duidelijk

Uit de SEA blijkt dat voor beleidsartikel 37 (Migratie) 2 periodieke evaluaties gepland zijn. Deze zullen voor het thema *Toegang, toelating en opvang vreemdelingen* in 2025 afgerond zijn en voor het thema

Terugkeerbeleid in 2026. Na afronding van deze evaluaties zal het ministerie de thema-indeling zo nodig heroverwegen.

b. Geplande evaluaties in de SEA van bijzonder belang

In Bijlage 5 van de ontwerp-begroting 2025 wordt de SEA nader toegelicht. In deze bijlage zien wij een aantal (voorgenomen) evaluaties op thema's terug waaraan ook wij in eerder onderzoek aandacht hebben besteed, zoals de *opvang van Oekraïense vluchtelingen* (2023) en het hiervoor genoemde onderzoek over *het gebruik van een algoritme bij grenscontroles*.

Twee andere onderzoeken die wij eerder publiceerden brengen wij specifiek onder uw aandacht aangezien deze de kwaliteit van meerjarenramingen en de gevolgen daarvan voor een doelmatige bekostiging van de asiel- en migratieketen betreffen. Dit zijn het onderzoek *Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers* (2023) en het onderzoek naar *de bekostiging van 4 agentschappen van het Ministerie van JenV*, waaronder de IND (2023).

Uit het genoemde focusonderzoek bleek dat de gerealiseerde uitgaven aan de opvang van asielzoekers stelselmatig hoger uitvallen dan initieel is begroot (zie ook figuur 1). Het voorschot dat de toenmalige verantwoordelijke bewindspersoon, de staatssecretaris van JenV, aan het COA gaf, was bijna elk jaar lager dan wat op basis van de prognoses nodig zou zijn. Bij een te krappe raming en een sterk stijgend aantal asielzoekers gaat het COA op zoek naar extra (crisis)noodopvangplekken. Deze opvangplekken zijn (fors) duurder dan reguliere opvangplekken en hebben tegelijkertijd een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau.

In ons verantwoordingsonderzoek JenV 2022 hebben wij gekeken naar de financiële positie van 4 agentschappen van het Ministerie van JenV. Deze instellingen hadden gezamenlijk gemiddeld € 326 miljoen per jaar extra nodig gedurende de afgelopen 4 begrotingsjaren. Dit komt vooral doordat de minister van JenV ze financiert aan de hand van strakke begrotingskaders. De minister herstelde de tekorten bij de agentschappen steeds, maar met name bij de IND had haar taakuitvoering onder de situatie te lijden. Zo zorgden de tekorten bij de IND tot oplopende wachttijden bij asielaanvragen.

Wij vinden het positief dat de minister op deze thematiek evaluaties programmeert, zoals naar het vergroten van inzicht in de mogelijkheden om de voorspelbaarheid van de instroom bij het COA - en daarmee de benodigde opvangcapaciteit - te vergroten. Van evident belang voor uw Kamer achten wij de verschillende en nog te starten onderzoeken op het subthema 'asielopvang' (beleidsartikel 37.2). Daarnaast blijkt uit de toelichting op de SEA dat de minister in het kader van de Veranderopgave Migratieketen werkt aan een stabiele financiering in de migratieketen en aanpassingen daarbinnen in 2025 gaat evalueren. Hopelijk maakt zij daarbij gebruik van onze aanbevelingen uit het laatstgenoemde onderzoek.

c. Geen evidente witte vlekken in de huidige SEA

De SEA is nog niet geactualiseerd naar aanleiding van het *Hoofddijnenakkoord* en het *Regeerprogramma* en de mogelijke behoefte van inzichten die hieruit voortkomen. Uit de ontwerpbegroting 2025 blijkt dat dit komt omdat de SEA gericht is op lopend beleid. Ook wordt toegelicht dat de SEA geactualiseerd wordt wanneer een nieuwe cyclus van evaluatieonderzoek wordt geprogrammeerd.

5. Recent gepubliceerd en/of aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

Productiviteit in perspectief

We publiceerden in juni 2024 het rapport *Productiviteit in perspectief* met uitkomsten van de eerste fase van een op uw verzoek uitgevoerd onderzoek naar de productiviteitsontwikkeling bij een selectie van uitvoeringsorganisaties. Twee van deze organisaties zijn het COA en de IND. Uit het onderzoek komt naar voren dat diverse factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de productiviteit. De toenemende complexiteit van de uitvoering is hierbij vanuit de uitvoeringsorganisaties als belangrijk punt naar voren gekomen. Dit geldt ook bij de IND. De complexiteit van het asioldossier is sterk toegenomen, onder andere door de vele wijzigingen in de wet- en regelgeving. Het aantal leestekens per dossier is in 6 jaar tijd ruim verdubbeld.

De uitkomsten van ons onderzoek bieden ook handelingsperspectief voor uw Kamer, in de zin van meer aandacht voor uw rol als medewetgever. Indien regering en parlement zorgen voor betere

wetten die eenvoudiger uitvoerbaar zijn, vermindert dat de kans op relatief duur en willekeurig maatwerk. Dit was ook één van de conclusies uit ons rapport *Grip op menselijke maat* (2024), een onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. Inmiddels zijn wij van start gegaan met de tweede fase van ons onderzoek. Het beoogde doel van deze fase is om de Tweede Kamer een rijker beeld te geven van de productiviteitsontwikkeling van een aantal uitvoeringsorganisaties en deze in perspectief te plaatsen van de kwaliteitsontwikkeling en de oorzaken.

Focus op AI bij de rijksoverheid

Daarnaast brengen wij onder uw aandacht dat momenteel een focusonderzoek wordt uitgevoerd naar het gebruik van artificiële intelligentie (AI) binnen de rijksoverheid. Uitvoeringsorganisaties als de IND, het COA en de Dienst Terugkeer en Vertrek van het Ministerie van AenM zijn hierbij betrokken. De verwachte publicatiedatum is 16 oktober 2024. AI heeft veel potentie in zowel de samenleving als de publieke sector, denk aan betere werkprocessen, economische groei en het oplossen van maatschappelijke opgaven. Maar het gebruik van AI brengt ook risico's met zich mee, zoals desinformatie, discriminatie en privacy schendingen. Ons onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan een lerende overheid door het inzicht in het gebruik van AI bij de rijksoverheid en daarmee verbonden organen te vergroten.

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris