

Evaluatie Asielramingen

Eindrapport

Peter Wilms
Iris Blankers
Rafiq Friperson

Onderzoek in opdracht van Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE)

Den Haag, 1 juni 2010

Evaluatie Asielramingen

Peter Wilms, Iris Blankers, Rafiq Friperson

Ape rapport nr. 795

© 2010 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Website: www.ape.nl

Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

1	SAMENVATTING	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Aanpak	3
1.3	Bevindingen	5
2	INLEIDING	9
2.1	Achtergrond	9
2.2	Probleemstelling	11
2.3	Opbouw	11
3	INSTITUTIONEEL KADER	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Proces	13
3.2.1	Begrippenkader	13
3.2.2	Betrokken partijen	14
3.2.3	Tijdspad MPP	15
3.2.4	Schakels in proces	16
3.3	Methodiek	18
3.3.1	Achtergrond	18
3.3.2	Asielinstroom	18
3.3.3	Asielaanmeldingen	19
3.3.4	MPP	19
3.4	Conclusie	20
4	KWANTITATIEVE ANALYSE	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Ramingen vs. realisatie analyses	23
4.2.1	Asielinstroom	23
4.2.2	Asielaanmeldingen	29
4.2.3	De meerjarige voorspelkracht	31
4.3	Oorzaken van afwijkingen	33
4.4	Gevoeligheidsanalyse MPP	34
4.4.1	MPP 2010-2015	35
4.4.2	MPP 2008-2013	41
4.5	Tussentijdse bijstellingen	43
4.6	Conclusie	43
5	CONCLUSIES	45
5.1	Inhoud	45

5.2 Proces	47
6 GERAADPLEEGDE BRONNEN	49
APPENDIX	51

1 SAMENVATTING

1.1 Aanleiding

Tot op heden is het asieldorfier een generaal dossier. Hierdoor komen alle mee- en tegenvallers ten gunste resp. ten laste van de algemene middelen. Er is besloten om van de uitgaven asiel een specifiek dossier te maken, dat wil zeggen dat de overschrijdingen van het budget in beginsel binnen de begroting van het ministerie van Justitie dienen te worden gecompenseerd. Omgekeerd blijven meevallers in de uitgaven asiel in beginsel ter beschikking van de begroting van Justitie. Nauwkeurige asielramingen zijn van groot belang om het aanbod in de keten te voorspellen. Als de verschillen tussen raming en realisatie niet meer ten laste van het generale beeld kunnen worden gebracht, vergroot dit het belang van een betrouwbare en transparante raming. Aan APE is daarom gevraagd om een oordeel te vellen over de plausibiliteit en de betrouwbaarheid van de asielramingen en de MPP (onderdeel asiel).

1.2 Aanpak

Doel van het onderzoek is een oordeel te vellen over de betrouwbaarheid en plausibiliteit van de asielramingen en de zogenoemde meerjarige productie prognose (MPP) van het onderdeel asiel. Concreet betreft dit een oordeel over de volgende drie onderdelen:

- 1 De prognose van de asielaanmeldingen door de IND: asielaanmeldingen betreffen alle meldingen van vreemdelingen die een aanvraag willen indienen voor een asielvergunning.
- 2 De prognose van de asielinstroom bij de IND: de asielstroom betreft het aantal in behandeling genomen aanvragen door de IND.
- 3 De meerjarige productieprognose (MPP), onderdeel asiel: in de jaarlijkse MPP wordt voor vijf jaar vooruit het aanbod van de IND, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State voorspeld, alsmede de bezetting van de COA opvang. Input voor de MPP vormt o.a. de prognose asielinstroom.

De evaluatie van bovengenoemde punten heeft in ieder geval betrekking op de methodiek waarop de ramingen tot stand komen. De methodiek is evenwel onlosmakelijk verbonden met het proces waarin de ramingen tot stand komen. Daarom is het proces ook bij de evaluatie betrokken.

Het proces heeft betrekking op het institutioneel kader rondom de asielramingen. Om goed inzicht in dit proces te krijgen heeft het onderzoeksteam (naast het raadplegen van relevante nota's en literatuur) gesprekken gevoerd met DFEZ, IND en DMB. Aan de hand hiervan is in kaart gebracht welke partijen betrokken zijn bij het tot stand komen van de asielramingen, wat hun taak is, wat het tijdspad is waarop deze ramingen tot stand komen, hoe de gehanteerde modellen tot stand zijn gekomen en op welke wijze partijen in de keten met elkaar samenwerken. Daarnaast hebben de onderzoekers in de gesprekken trachten te achterhalen wat de mening is van de partijen over de asielramingen en waar er verbetermogelijkheden zijn. De opgedane inzichten uit de gesprekken (en inzichten uit de literatuur en nota's) zijn gebruikt om een oordeel te vormen over de asielramingen.

De methodiek heeft betrekking op de wijze waarop de prognose asielaanmeldingen, prognose asielinstroom bij de IND en de MPP worden berekend. Ten einde te beoordelen in hoeverre deze prognoses betrouwbaar zijn hebben de onderzoekers twee kwantitatieve methoden toegepast: een 'raming vs. realisatie analyse' en een 'gevoeligheidsanalyse' (MPP).

De raming vs. realisatieanalyse vergelijkt historische instroom- en aanmeldcijfers met realisatiecijfers. Hiervoor hebben de onderzoekers de beschikking gekregen over instroom prognose- en realisatiecijfers vanaf 1996 tot heden en aanmeld prognosecijfers vanaf 2010 enerzijds en realisatiecijfers vanaf 2006 tot heden anderzijds. De afwijkingen tussen IND ramingen en realisaties worden gemeten door voorspelfouten en een zogenaamde 'ongelijkheidcoëfficiënt' uit te rekenen. De ongelijkheidscoëfficiënt vergelijkt in hoeverre een IND raming het beter doet dan een 'naïeve raming': een raming die geheel is gebaseerd op de gerealiseerde groei voorafgaand aan het voorspeljaar. Aan de hand van de ontwikkeling van de voorspelfouten en ongelijkheidscoëfficiënt (en het bespreken van deze resultaten aan de relevante partijen) vellen de onderzoekers een oordeel over de plausibiliteit van de prognoses asielaanmeldingen en asielinstroom van de IND.

De gevoeligheidsanalyse heeft betrekking op de MPP (onderdeel asiel). Voor deze analyse hebben de onderzoekers van DMB de beschikking ge-

kregen over de Excel modellen van de MPP zoals die sinds 2005 zijn opgesteld. Vervolgens is (voor de meest recente MPP) onderzocht in hoeverre een verandering van de asielinstroom resp. een herijking van de parameters van invloed is op het jaarlijkse aanbod van de IND, de Raad voor de Rechtspraak en de IND. Aan de hand hiervan (en het bespreken van de resultaten aan de relevante partijen) hebben de onderzoekers een oordeel geveld over de plausibiliteit van de MPP.

1.3 Bevindingen

Proces

Bij het tot stand komen van de asielramingen zijn twee partijen direct betrokken: IND en DMB. IND maakt de initiële ramingen van de asielaanmeldingen¹ en de asielinstroom. DMB stelt de MPP op. Als concerncontroller van het Ministerie van Justitie is DFEZ indirect betrokken bij de ramingen. DFEZ levert echter geen inhoudelijke input voor de hoogte van de ramingen.

Het opstellen van de MPP welke dient voor begrotingsjaar t , gebeurt al in november van 'jaar $t-2$ '. Reden hiervoor is het feit dat de IND, RvdR en RvS hun primitieve begroting (die mede is gebaseerd op de MPP asiel) moeten indienen vóór 1 december van jaar $t-2$. Dit doen zij op basis van onder andere de MPP.

Alvorens de MPP definitief wordt vastgesteld zijn er vele overlegmomenten tussen ketenpartners met name in de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV). Doel van de CGV overleggen is om de gevolgen door te berekenen voor het financiële beleid van de geactualiseerde asielinstroom. De discussie richt zich daarbij op de gevolgen voor de begroting van het eerstvolgende jaar. In de MPP's wordt daarbij veelal gebruik gemaakt van scenario's die verschillen in omvang van instroom, afwijzingspercentage etc. Idealiter geeft de MPP een ketenconsistent beeld weer, maar de praktijk leert dat niet in alle gevallen is gerealiseerd.

Uit de analyse van de MPP cycli blijkt dat er geen consensus bestaat tussen de leden van de CGV over het karakter van de MPP. Enerzijds bestaat de opvatting dat het MPP een ketenconsistent inzicht dient te geven, los van de financiële kaders. Anderzijds is met name het Ministerie van Financiën de opvatting toegedaan dat er één centraal besluitvormingsmoment is in mei (de voorjaarsnota) waarin de MPP dient te passen. Deze discussie

¹ De asielaanmeldingen worden sinds 2009 afzonderlijk geraamd.

komt in elke MPP cyclus terug, leidt tot regelmatige irritatie en de vraag naar de waarde van de MPP als het budget toch vastligt.

Wij constateren dat de verschillende schakels in de keten niet naadloos op elkaar aansluiten. Er is sprake van partiële verantwoordelijkheden waarbij verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor een van de schakels in de keten. Tevens is het proces weinig transparant. Er zijn veel overlegmomenten, maar de effectiviteit wordt ondergraven door onheldere spelregels en een tekortschietende onderbouwing van de ramingen en de daarbij gehanteerde methodieken en vooronderstellingen.

Een evaluatie van de ramingsmethodiek en een periodieke verschillenanalyse van ramingen en realisatie ontbreken.

Methodiek: asielinstroom en asielaanmeldingen

De prognoses van de asielaanmeldingen en asielinstroom vallen onder verantwoordelijkheid van de IND. Uitgangspunt voor de IND prognose voor 'jaar t' is het dertienweeksgemiddelde van het realisatiecijfer over de periode juni t/m augustus (week 22 t/m 34) van 'jaar t-2'². Daarnaast neemt de IND recente ontwikkelingen mee die (op lange termijn) van invloed kunnen zijn. Deze raming noemt het onderzoeksteam 'beleidsrijk'. Het meenemen van deze ontwikkelingen gebeurt niet volgens een vast protocol. Ook is het onduidelijk welke ontwikkelingen (de laatste jaren) nu precies zijn meegenomen.

Het onderzoeksteam van APE heeft een 'raming vs. realisatie analyse' uitgevoerd op de asielinstroom van de IND over de periode 2000 t/m 2009. Hierbij is de voorgenoemde beleidsrijke raming (d.w.z. de raming op basis van het eerdere dertienweeksgemiddelde inclusief het meenemen van recente ontwikkelingen) van de IND op verschillende maatstaven vergeleken met een:

- Beleidsarme raming: een raming die alleen is gebaseerd op het eerder genoemde dertienweeksgemiddelde.
- Jaarbasis raming: een raming die is gebaseerd op het gemiddelde van week 35 jaar t-2 t/m week 34 van jaar t-1.
- Latere dertienweeksraming: een raming die is gebaseerd op het gemiddelde van week 8 t/m week 20 van jaar t-1.

² In het verleden heeft de IND een reeks andere methoden gehanteerd om de asielinstroom te ramen. Uiteindelijk is er gekozen om te werken met het huidige (dertienweeksgemiddelde) model.

Uit de raming vs. realisatie analyses blijkt dat de beleidsrijke raming, geleverd door de IND, sterk afwijkt van een beleidsarme raming.

We constateren dat de huidige beleidsrijke raming voor de prognose asielinstroom bij de IND beter presteert dan een puur beleidsarme raming uitsluitend gebaseerd op dertienweeksgemiddelden. De ontwikkelingen die worden meegenomen in de 'beleidsrijke raming' hebben dus een zeer groot effect, doch ontbreekt hier documentatie over. Ook de andere onderzochte mogelijkheden als een raming op jaarbasis en een raming op grond van een later dertienweeksgemiddelde doen het niet structureel beter dan de huidige beleidsrijke raming:

- De voorspelfouten nemen niet structureel af wanneer de huidige dertienweken worden vervangen door een langere tijdsperiode ('jaarbasis'). De weken 22 tot en met 34 lijken daarom representatief te zijn voor het jaargemiddelde.
- De voorspelfouten nemen vanaf 2003 niet af wanneer een later dertienweeks gemiddelde als basis wordt gehanteerd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de beleidsarme ramingen niet beter zouden zijn als zij gebaseerd zouden zijn op realisatiecijfers van week 8 tot week 20 jaar t-1.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de voorspelbaarheid van de asielinstroom trendmatig toeneemt. Zowel de beleidrijke als de in dit rapport onderzochte beleidsarme ramingen wijken in de periode 2005- 2009 procentueel gezien minder af van de realisatie dan in de jaren daarvoor. Niettemin zijn ook in de periode 2005- 2009 procentuele verschillen tot ruim 30% waar te nemen tussen de beleidsrijke raming en realisatie (zie appendix, tabel 0.1).

Wat betreft de meerjarige ramingen concludeert APE dat de voorspelkracht slecht is. Uit onze analyses blijkt – niet verrassend- dat de meerjarenramingen over het algemeen een slechtere raming opleveren als deze verder vooruit ramen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de ramingsystematiek tot nu toe niet gericht was op een plausibele meerjarenraming, met name de cijfers voor het begrotingsjaar waren van belang. Hierdoor werden externe invloeden die verwacht werden in de verre toekomst, of trends die te zien waren in de instroom niet meegenomen (en waarschijnlijk ook niet voorzien) in de meerjarenprognose.

Op basis van de constatering dat de voorspelbaarheid van de asielinstroom trendmatig toeneemt trekt APE wat betreft de begroting 2011 de conclusie dat de raming asielinstroom van 17.000 plausibel lijkt. Hierbij is geen garantie gegeven dat deze raming van 17.000 wordt gerealiseerd omdat ook

in de meest recente jaren de verschillen tussen raming en realisatie nog altijd substantieel zijn en de asielinstream zeer grillig is.

De voorspelkracht van de meerjarige prognoses is slecht. APE is dan ook van mening dat de huidige ramingsystematiek niet zonder meer gebruikt kan worden voor een meerjarige financiering. Dit vanwege het zeer grillige verloop van de instroom asiel en het feit dat externe invloeden meerjarig niet meegenomen (en waarschijnlijk ook niet voorzien) zijn in de meerjarenraming.

APE sluit niet uit dat er een beter model voor de totstandkoming van de raming bestaat. Zeker omdat de eerder genoemde ongelijkheidscoëfficiënt aangeeft dat een naïeve raming regelmatig beter gepresteert zou hebben. Echter, een ander model opstellen is tijdrovend en behoort niet tot de scope van dit onderzoek.

Wat betreft de MPP constateren we dat de deze redelijk gevoelig is voor een wijziging van de asielinstream. Een 5% verandering in asielinstream leidt tot minimaal 2,3% en maximaal 6,8% verandering in aanbod asiel voor de ketenpartners. Hieruit kunnen we concluderen dat de ramingen die de IND aanlevert wel degelijk van groot belang zijn voor de IND zelf en de doorwerking in de keten. Het herijken van de parameters heeft een nog groter effect op het aanbod asiel dat voorspeld wordt in de MPP: het verschil tussen de MPP en de raming zonder herijking varieert tussen de 0% (2008, RvS) en de 27,0% (2008, RvdR). Het herijken van de parameters is dan ook van grote impact op de MPP. Het vellen van een oordeel of deze herijking een positief of negatief effect heeft op de kwaliteit van de MPP ramingen asielinstream voor de ketenpartners, valt buiten de scope van dit onderzoek.

2 INLEIDING

2.1 Achtergrond

De instroom van het aantal asielzoekers laat zich erg lastig voorspellen. Het aantal personen dat asiel zoekt is namelijk sterk afhankelijk van onvoorspelbare externe factoren zoals wereldwijde conflicthaarden, internationale vluchtelingenstromen en de asielwetgeving in andere landen. Zo viel het aantal asielzoekers in 2008 hoger uit dan voorspeld door een toename van eerste aanvragen uit Irak en Somalië³ en een aanscherping van het Zweedse toelatingsbeleid⁴. Asielramingen gaan dan ook altijd met onzekerheid gepaard.

Een ieder die in Nederland asiel wil aanvragen meldt zich aan bij een aanmeldcentrum (AC)⁵ van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND)⁶. Vervolgens beoordeelt de IND of de aanvraag kan worden behandeld in het aanmeldcentrum. Als dit kan neemt de IND binnen vier tot zes dagen een beslissing. Als de aanvraag niet binnen zes dagen kan worden behandeld op het aanmeldcentrum⁷ dan wordt de asielzoeker overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. Laatstgenoemde valt onder de verantwoordelijkheid van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). De wettelijke termijn voor afhandeling van de asielaanvraag is zes maanden⁸.

Asielzoekers die het oneens zijn met een afwijzing kunnen in beroep gaan bij de Vreemdelingenkamer. Hierbij hebben ze recht op juridische rechtsbijstand. Zowel de asielzoeker als ook de IND kunnen vervolgens wanneer

³ 'Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008 wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota' (Tweede Kamer, 2008).

⁴ 'Meer asielzoekers door strenger Zweden' (Volkskrant, 2 september 2008).

⁵ In Nederland zijn er drie van dergelijke aanmeldcentra: AC ter Apel, AC Zevenaar en AC Schiphol (IND, 2009).

⁶ De IND is één van de organisaties die de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland (IND, 2009).

⁷ In de eerste helft van 2009 bedroeg dit 'afdoeningspercentage' (het percentage van de aanvragen dat op het AC kan worden behandeld) ongeveer 21%. (IND, Rapportage vreemdelingenketen januari-juni 2009).

⁸ Per 1 juli 2010 treedt een vernieuwde asielprocedure in werking. Zie: <http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/arch2010/100518nieuwe-asielprocedure-op-1-juli-in-werking.aspx> voor een toelichting op de nieuwe procedure.

ze het oneens zijn met de beslissing van de rechter in hoger beroep gaan bij de Raad van State. Uitgeprocedeerde asielzoekers vallen onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). In samenwerking met andere organisaties zorgt de DT&V ervoor dat het vertrek zorgvuldig verloopt.

Het aantal asielzoekers is dus van invloed op de caseload van de IND, het COA en (in een later stadium) de Raad voor de Rechtspraak, de Raad van State en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Daarnaast is het aantal asielzoekers ook van invloed op andere schakels in de justitiële keten, zoals bijv. de hoogte van het budget van asielgerelateerde taken van de politie⁹.

Nauwkeurige asielramingen zijn van groot belang om het aanbod in de keten te voorspellen. Sinds 2005 wordt door de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen (SCV), welke in 2009 is gefuseerd tot Directie Migratiebeleid (DMB), dan ook jaarlijks een zogenoemde Meerjaren Productieprognose (MPP) opgesteld. In de MPP wordt voor vijf jaar vooruit het aanbod en de productie van de IND, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State voorspeld, alsmede de bezetting in de COA opvang.

In de praktijk blijkt dat er regelmatig een verschil is tussen de asielprognose en de realisatie. Tot op heden is het asioldossier echter een generaal dossier. Hierdoor komen alle mee- en tegenvallers ten gunste resp. ten laste van de algemene middelen.

Recentelijk is besloten om van de uitgaven asiel een specifiek dossier te maken, dat wil zeggen dat de overschrijdingen van het budget in beginsel binnen de begroting van het ministerie van Justitie dienen te worden gecompenseerd. Omgekeerd blijven meevallers in de uitgaven asiel in beginsel ter beschikking van de begroting van Justitie. Als de verschillen tussen raming en realisatie in beginsel niet meer ten laste van het generale beeld kunnen worden gebracht vergroot dit het belang van een betrouwbare en transparante raming. Aan APE is daarom gevraagd om een oordeel te vellen over de plausibiliteit en de betrouwbaarheid van de asielramingen en de MPP (onderdeel asiel).

⁹ 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2007', Tweede Kamer, 2006-2007

2.2 Probleemstelling

Het doel van deze evaluatie is vast te stellen of de asielramingen en de meerjarige productieprognose van asielzaken (MPP) plausibel en betrouwbaar zijn. De evaluatie omvat drie deelonderwerpen:

- 1 De prognose van de asielaanmeldingen door de IND;
- 2 De prognose van de asielinstroom bij de IND;
- 3 De meerjarige productieprognose (MPP), onderdeel asiel.

Centraal in ons onderzoek staan de verschillen tussen prognose en realisatie in historisch perspectief: dit betreft de omvang van afwijkingen, de oorzaken van afwijkingen, de mening van ketenpartners over deze afwijkingen en de mogelijkheden tot verbeteringen in de ramingsystematiek.

Wij hebben ons in het korte tijdsbestek dat beschikbaar was voor dit onderzoek beperkt tot een analyse van de verschillen tussen raming en realisatie van de asielaanmeldingen en -instroom in het verleden. Gegeven de hoeveelheid tijd, maar ook vanwege de beperkte informatie is in de analyse slechts summier aandacht besteed aan de verschillen tussen raming en realisatie in meerjarig perspectief, dat wil zeggen een vergelijking van de raming voor jaar $t+1$ tot en met $t+5$ in de MPP van jaar t met de realisatie voor de jaren $t+1$ tot en met $t+5$. Deze kanttekening is met name relevant omdat bij de vormgeving van het 'ontgeneraliseren' van het asieldossier er klaarblijkelijk voor is gekozen het budget voor de asielrelevante uitgaven van Justitie meerjarig (dat wil zeggen voor een periode van vijf jaar) te enten op een jaarlijks constante asielinstroom.

2.3 Opbouw

In hoofdstuk 3 geven we een korte schets van het institutioneel kader van de asielramingen. We beschrijven welke partijen zijn betrokken bij de ramingen, hoe het ramingsproces verloopt, en welke methodiek wordt gehanteerd. In hoofdstuk 4 staat de analyse centraal. Hierin doen we een zogenoemde 'raming vs. realisatieanalyse' en een gevoeligheidsanalyse. Ook geven we een verklaring voor de oorzaken van de verschillen tussen raming en realisatie. Op basis van de procesbeschrijving in hoofdstuk 3 en onze analyses in hoofdstuk 4 geven we in hoofdstuk 5 de conclusies weer en een aantal concrete aanknopingspunten om de asielramingen te verbeteren.

3 INSTITUTIONEEL KADER

3.1 Inleiding

Bij de evaluatie van de asielramingen gaat het om drie onderdelen: (1) de raming van de asielaanmeldingen, (2) de raming van de asielinstroom bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en (3) het onderdeel asiel van de meerjarige productieprognose (MPP).

In dit hoofdstuk staat het institutioneel kader¹⁰ rondom de ramingen en de MPP centraal. In paragraaf 3.2 beschrijven we het proces rondom de asielramingen. In paragraaf 3.3 gaan we in op de gehanteerde ramingsmethodiek. Ten slotte trekken we in paragraaf 3.4 onze conclusies.

3.2 Proces

3.2.1 Begrippenkader

In de asielketen worden enkele begrippen veelvuldig (en soms door elkaar) gebruikt. De exacte betekenis van de begrippen is echter van cruciaal belang voor het vellen van een oordeel over de asielramingen. Onderstaand daarom allereerst de betekenis van deze begrippen:

- Asielaanmeldingen: alle meldingen¹¹ van vreemdelingen die een aanvraag willen indienen voor een asielvergunning. Deze vreemdelingen worden veelal in afwachting van hun intake waarmee ze het asielproces instromen op de wachtlijst geplaatst.
- Asielinstroom: het aantal in behandeling genomen aanvragen door de IND van de vreemdelingen die zich hebben aangemeld. Dit is dus inclusief eventuele vermindering of vermeerdering van de wachtlijst bij de IND.

¹⁰ De informatie in dit hoofdstuk is (voornamelijk) gebaseerd op gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd met DFEZ, de IND en de DMB, alsmede op een analyse van de MPP cycli 2006-2011 tot en met 2010-2015.

¹¹ Dit betreffen ook mensen die zich buiten een aanmeldcentrum om melden. Bijvoorbeeld kinderen geboren in het COA of asielverzoeken gedaan vanuit bewaring. Het aantal meldingen buiten een AC om wordt door de IND constant geschat op 1.500 personen per jaar.

- Meerjarige productieprognose (MPP): hierin wordt voor vijf jaar vooruit het aanbod en de productie van de IND, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State voorspeld. Tevens wordt de bezetting in de COA opvang voorspeld. Dit laatste laten we in onze analyses in dit rapport buiten beschouwing. De MPP komt tot stand met een rekenmodel waarin de prognoses voor de instroom, doorstroom en uitstroom met elkaar in verband worden gebracht. De prognose asielinstroom (en later ook de prognose asielaanmeldingen) is input voor de MPP

3.2.2 *Betrokken partijen*

Bij het tot stand komen van de prognose van de asielaanmeldingen, asielinstroom en de MPP zijn in beginsel twee partijen direct betrokken: de IND en de Directie Migratiebeleid (DMB).

IND

De initiële ramingen voor de asielaanmeldingen¹² en de asielinstroom vallen onder de verantwoording van de IND. De asielinstroom is een belangrijke kostendrijver van de IND. Op basis van gesprekken met deskundigen schatten we in dat tweederde van de kosten van de IND uit personele kosten bestaat. De hoogte van de raming is daarom van grote en onmiddellijke invloed op het aantal benodigde personeelsleden van de IND.

DMB

De MPP wordt sinds 2005 (voor begrotingsjaar 2006 en verder) opgesteld en valt onder de verantwoordelijkheid van de DMB. De DMB is op 1 januari 2009 voortgekomen uit de Directie Vreemdelingenbeleid en de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen. Input voor de MPP vormt de prognose van de asielinstroom die DMB door de IND krijgt aangeleverd. De DMB rekent de cijfers van IND niet na, maar doet wel een kritische toets op basis van historische cijfers. De parameters voor de MPP worden bepaald op basis van realisatiecijfers van de betrokken ketenpartners.

DFEZ

DFEZ is de concerncontroller van het Ministerie van Justitie en levert geen directe inhoudelijke input voor de hoogte van de ramingen. Asiel is tot op heden een generaal dossier hetgeen DFEZ tot dusverre vooral een indirecte prikkel gaf om de afwijking tussen prognose en realisatie te beperken.¹³

¹² De asielaanmeldingen worden in de ramingen van 2009 en later afzonderlijk geraamd.

¹³ Gegeven een beperkte ruimte op de rijksbegroting is het voor de concerncontroller van belang te bewaken dat een zo sober mogelijk beroep op de rijks-

Afwijkingen tussen ramingen en realisaties zijn geen standaard onderwerp van overleg tussen DFEZ, DMB en de IND. Wellicht kan dit in de toekomst veranderen wanneer voor het asioldossier het beginsel van specifieke compensatie geldt.

Overige betrokken partijen bij de asielramingen en de MPP zijn het Ministerie van Financiën (IRF), de Raad voor de Rechtspraak, de Raad van State en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

3.2.3 Tijdspad MPP

Voorgenoemde partijen werken samen in de asielketen om de MPP tot stand te brengen. Het tijdspad waarin dit moet gebeuren is vastgelegd in een zogenoemde Planning & Control (P&C) kalender. De P&C is in 2004 opgesteld met als doel plannings, analyses en rapportages voor de vreemdelingenketen op vaste momenten te bespreken¹⁴. In schema 3.1 tonen we het tijdspad waarin dit gebeurt. We nemen hiervoor de MPP 2010-2015 als voorbeeld. Overigens is dit tijdspad niet voor alle jaren identiek. Het streven is er echter op gericht te komen tot een afronding van de besluitvorming in het CGV uiterlijk in november.

schatkist wordt gedaan voor de financiering van het asioldossier. Dit beroep moet immers concurreren met andere noden op de Justitiebegroting.

¹⁴ 'P&C kalender' (SCV, 2006)

Schema 3.1 Tijdspad MPP 2010-2015

Tijd	Proces	Output
september 2009	- DMB vraagt data op bij IND, RvdR en RvS - DMB verwerkt en analyseert data	
6 oktober 2009	DMB heeft workshop met IND, RvdR DMB spreekt separaat met RvS en COA	
	DMB maakt overzicht parameters en jaarlijkse herijking parameters n.a.v. workshop	
3 november 2009	Ketenoverleg: besluitvorming over stukken in CGV	- MPP CGV nov 2009 - Nota MPP 2010-2015 - Matrix herijkingresultaten parameters
voor 1 december 2009	IND, RvdR moeten begroting 2011 indienen bij Justitie, RvS bij Buitenlandse zaken	
januari 2010	-Aanvullend bilateraal overleg met IND, RvdR en RvS en PIVA -Aanvullende analyses -Aangepaste MPP	
11 februari 2010	Ketenoverleg: bespreking en besluitvorming CGV	- MPP CGV feb 10 - Nota MPP 2010-2015 actualisering

Het tijdspad van de MPP beoogt zoveel mogelijk parallel te lopen met de begrotingscyclus: de MPP voor 'jaar t' is tot stand gekomen in 'jaar t-2'. De begroting voor het jaar 2011 is dus gebaseerd op de MPP uit november 2009 en de ramingen die op dat moment beschikbaar zijn. Reden van deze omvangrijke time-lag is het feit dat IND, RvdR en RvS hun primitieve begroting (die mede is gebaseerd op de instroom van asiel) moeten indienen vóór 1 december van jaar t-2.

3.2.4 Schakels in proces

Gestileerd weergegeven zijn er drie essentiële schakels te onderscheiden in het proces van asielraming naar begroting.

De eerste schakel bestaat uit de raming asielinstroom van de IND. Uitgangspunt voor deze raming is een dertienweeksgemiddelde in de periode juni t/m augustus (zie paragraaf 3.3.2). De IND geeft aan dat niet in elke MPP dezelfde tijdsperiode wordt gebruikt. Uit de analyse van verschillende

MPP cycli wordt niet duidelijk welke argumenten door de IND zijn gehanteerd om af te wijken van de standaard dertien weken.

De tweede schakel bestaat uit de prognoses van de MPP (zie paragraaf 3.3.2). Tot 2007 vond de herijking in het kader van de MPP halfjaarlijks plaats. Vanaf de MPP cyclus 2007-2012 wordt de MPP jaarlijks geactualiseerd. Tegelijk met het terugbrengen van de frequentie van de MPP is ook de evaluatie in het voorjaar van jaar t over de MPP van het voorgaande jaar verdwenen. In die evaluaties kwamen o.a. aan de orde de omvang van de afwijkingen tussen raming en realisatie en de oorzaken daarvan (externe invloeden, waarde parameters).

De bespreking van de MPP vindt plaats in de Coördinatiegroep Vreemdelingenketen (CGV). In de CGV nemen de volgende partijen deel. De CGV wordt voorgezeten door de Directeur Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). De huidige samenstelling van de CGV overleggen is:

- De Directie Migratiebeleid (DMB), levert tevens de secretaris CGV;
- De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)
- De Directie Financieel en Economische Zaken (DFEZ);
- De Vreemdelingenpolitie (VP);
- De Koninklijke Marechaussee (KMAR);
- Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ);
- Het Ministerie van Financiën, (IRF);
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA);
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Dienst Justitiële Inlichtingen (DJI)
- De Raad van State (RvS);
- De Raad voor Rechtspraak (RvdR).

Voorafgaand aan de CGV wordt de MPP besproken in de Voorbereidingsgroep Ketenganalyse- en Onderzoek (VKAO), een voorportaal van de CGV. Doel van de bespreking in de CGV is niet om financiële besluiten te nemen maar om de gevolgen door te berekenen voor het financiële beleid. De discussie richt zich daarbij op de gevolgen van de geactualiseerde raming voor de nog op te stellen begroting van jaar t en voor de begrotingsuitvoering in (het lopende jaar) t-1. De meerjarige doorwerking voor de ketenpartners komt in de CGV niet aan de orde. In de MPP's wordt daarbij veelal gebruik gemaakt van scenario's die verschillen in omvang van instroom, afwijzingspercentage etc. Idealiter geeft de MPP een ketenconsistent beeld weer, maar de praktijk leert dat niet in alle gevallen is gerealiseerd. Uit de analyse van de MPP cycli komt naar voren dat geen consensus bestaat tussen de leden van het CGV over het karakter van de MPP. Enerzijds bestaat de opvatting dat het MPP een ketenconsistent inzicht dient te geven,

los van de financiële kaders. Anderzijds is met name het Ministerie van Financiën de opvatting toegedaan dat er één centraal besluitvormingsmoment is in mei (de voorjaarsnota) waarin de MPP dient te passen. Deze discussie komt in elke MPP cyclus terug, leidt tot regelmatige irritatie en de vraag naar de waarde van de MPP als het budget toch vastligt. Dit onheldere karakter van de MPP leidt ook tot een vermenging met de activiteiten in de derde schakel.

De derde schakel is de verwerking in de begrotingcijfers. Politieke afwijkingen kunnen ertoe leiden dat de ramingen beleidsmatig worden bijgesteld en er een nieuw MPP scenario wordt doorgerekend.

3.3 Methodiek

3.3.1 Achtergrond

In de afgelopen 25 jaar is het verloop van de asielinstroom zeer grillig geweest. Drijvende kracht achter de asielinstroom zijn de zogenaamde 'push factoren' en 'pull factoren' (CPB, 1999).

- Push factoren: redenen waardoor mensen worden aangezet om uit hun eigen land te migreren. Bijvoorbeeld: een burgeroorlog, natuurramp etc.
- Pull factoren: omstandigheden waardoor mensen ertoe worden aangezet om zich in een bepaald land te vestigen. Bijvoorbeeld de aanwezigheid van grote migrantengemeenschappen, soepele wetgeving, duur van de asielprocedure etc.

Het CPB stelt in haar rapportage dat het voorspellen van de asielinstroom erg complex is: "het maken van betrouwbare voorspellingen van de instroom behoort dan ook voorlopig niet tot de mogelijkheden".

Hierbij dient opgemerkt te worden dat ten tijde van deze CPB studie de asielinstroom groter was dan hij nu is en met name grillig vanwege instroom uit Europa. Deze grilligheid is goed te zien in figuur 4.1. Als we echter kijken naar de procentuele verschillen in asielinstroom (tabel 4.1) dan kunnen we stellen dat de asielinstroom nog steeds sterk fluctueert.

3.3.2 Asielinstroom

Uitgangspunt voor de IND-prognose van de asielinstroom is het dertien-weeksgemiddelde van de gerealiseerde asielinstroom over de periode juni

t/m augustus van jaar t-2.¹⁵ Daarnaast neemt de IND ook 'recente ontwikkelingen' mee die (op lange termijn) van invloed kunnen zijn op de asielinstroom. Het meenemen van recente ontwikkelingen gebeurt niet volgens een vastomlijnd format of protocol. Bij het maken van de asielramingen schakelt de IND geen externe deskundigen in¹⁶.

3.3.3 Asielaanmeldingen

Bij de IND-prognose van de asielramingen vormt het dertienweeksgemiddelde van de asielaanmeldingen over de periode juni t/m augustus van jaar t-2¹⁵ het uitgangspunt. Daarnaast worden dezelfde ontwikkelingen meegenomen als bij de asielinstroom, plus de verwachting van de ontwikkeling van de wachtlijst.

3.3.4 MPP

Uitgangspunt voor de MPP prognoses betreffende asiel vormen de ramingen van de asielinstroom door de IND. Op basis daarvan wordt d.m.v. diverse parameters het aanbod en de productie van de IND, Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State geschat, alsmede de bezetting van de COA opvang.

De parameters worden in de MPP cyclus gekalibreerd op grond van realisatiecijfers die de DMB van de diverse ketenpartners krijgt aangereikt. Dit gebeurt in een workshop waaraan alle partijen die beïnvloed worden door de uitkomsten van de MPP, deelnemen. In deze workshop wordt in overleg de nieuwe parameters vastgesteld aan de hand van gegevens uit het verleden en inzichten over komende veranderingen.

In onderstaand schema geven we een overzicht van een aantal belangrijke parameters betreffende asiel en hun betekenis.

¹⁵ Ten behoeve van de MPP stelt IND de prognose asielinstroom voor 'jaar t' reeds in 'jaar t-2' vast (zie schema 3.1).

¹⁶ In het verleden heeft de IND een reeks andere methoden gehanteerd om de asielinstroom te ramen. Uiteindelijk is er gekozen om te werken met het huidige (dertienweeksgemiddelde) model.

Schema 3.2 Parameters van het AC proces en hun betekenis¹⁷

Parameter	Betekenis	Bron
AC afdoening	Percentage van de instroom dat in het aanmeldcentrum (AC) wordt afgewezen en ingewilligd	IND
Beroep na afdoening	Percentage van de afdoeningen in AC dat in beroep gaat.	IND, RvdR
Behandelde beroepen AC	Percentage gegrond en ongegrond in de afdoening van AC beroepen	RvdR
Hoger beroep AC	Percentage van de aantallen waarin na ongegrond beroep in hoger beroep wordt gegaan.	RvdR, RvS
Behandelde hoger beroepen AC	Percentage gegrond en ongegrond in de afdoening AC hoger beroepen.	RvS

3.4 Conclusie

Binnen de keten is een drietal schakels te onderscheiden, te weten de raming asielinstroom, de MPP en de begroting. Voor elk van deze schakels is één onderdeel van Justitie verantwoordelijk resp. IND, DMB en DFEZ. Er is echter binnen het departement van Justitie geen integrale regisseur die verantwoordelijk is voor en zicht heeft op het gehele proces, inclusief het financiële deel. Voor de raming en de MPP is DMB regisseur, totdat het financiële traject begint, waar DFEZ het stokje overneemt. De gedeelde verantwoordelijkheid is mede terug te voeren op de gelaagde control bij Justitie, waarbij de controllers van het Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken de eerstelijnsregie voeren. Mede gelet op het openeindekarakter van het dossier is DFEZ nadrukkelijk betrokken als concerncontroller.

De onderscheiden schakels sluiten niet naadloos op elkaar aan en schuren soms over elkaar heen. Dat heeft te maken met de gedeelde verantwoordelijkheden, maar ook met onheldere spelregels, een weinig transparante onderbouwing van gehanteerde methodieken, een weinig effectieve be-

¹⁷ 'Matrix herijkingresultaten basisrekenmodel asiel tot 01-09-2009' (DMB, 2009)

sluitvorming ondanks de zeer vele overlegmomenten. Doordat een periodieke evaluatie van inhoud en proces ontbreekt én doordat er geen regisseur is die verantwoordelijk is voor het gehele proces kunnen in de keten slechts partiële verbeteringen ontstaan. Wellicht dat deze situatie in de hand wordt gewerkt door het systeem van generale compensatie dat er onvoldoende toe prikkelt om verbeteringen in het systeem aan te brengen.

Hoewel er notulen zijn van de overleggen, is het proces niet erg transparant noch efficiënt. Argumentatievisualisatie zou kunnen helpen bij het transparanter en efficiënter maken van het proces. Argumentatievisualisatie is een methode om argumenten, maar ook tegenargumenten te visualiseren. Het beslissingsproces wordt op deze manier overzichtelijker gemaakt.

Buitenstaanders kunnen naar het schema met de argumenten kijken en hier een bijdrage aan leveren door middel van het toevoegen of weerleggen van argumenten. Men kan op deze manier voorkomen dat dezelfde argumenten vaker worden gebruikt en tunnelvisie en groepsdenken (waarbij de hele groep dezelfde mening is toegedaan) zullen gereduceerd worden. Er zijn verschillende soorten software voor argumentatievisualisatie ontwikkeld, zie o.a. van den Braak (2010).

4 KWANTITATIEVE ANALYSE

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat onze analyse van de asielramingen centraal. In paragraaf 4.2 voeren we een zogenoemde raming vs. realisatie analyse uit op de asielinstroom waarbij we een aantal oorzaken van afwijkingen duiden in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 presenteren we de resultaten van de gevoeligheidsanalyse naar de MPP. In paragraaf 4.5 staan we vervolgens stil bij de afwegingen op grond waarvan de begroting tussentijds is bijgesteld. Ten slotte trekken we in paragraaf 4.6 onze conclusie wat betreft de kwantitatieve analyse naar asielramingen.

4.2 Ramingen vs. realisatie analyses

4.2.1 Asielinstroom

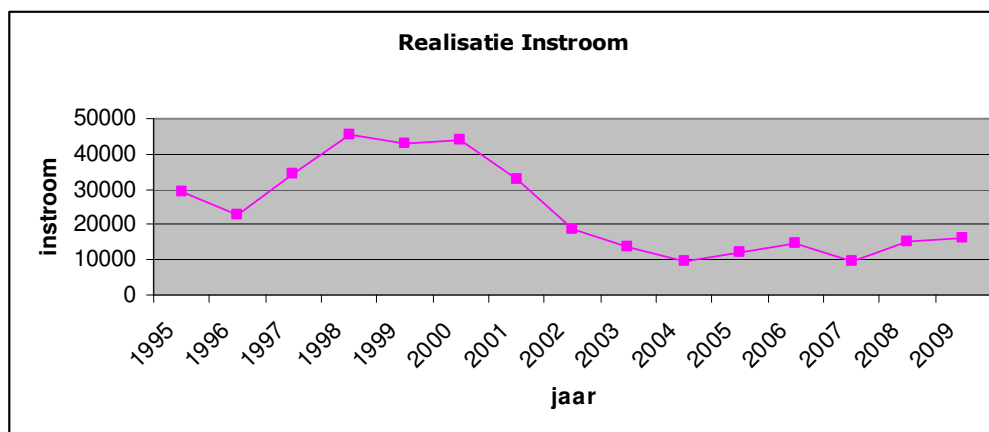
De totale asielinstroom is het aantal asielaanvragen in behandeling genomen door de IND. Laten we allereerst kijken naar hoe de realisaties van deze instroom zich ontwikkelen. In de appendix is een tabel te vinden met o.a. de realisatiecijfers voor de instroom per jaar (derde kolom tabel 0.1). In tabel 4.1 is de procentuele groei van deze realisaties weergegeven. Per jaar staat erachter hoe groot de groei was in procenten t.o.v. het jaar ervoor. We kunnen hieruit concluderen dat de realisatiecijfers van de asielinstroom zeer grillig zijn. Het loopt uiteen van een groei van 57,0% (2008) tot een daling van 42,7% (2002) t.o.v. het vorige jaar. Dit is tevens te zien in figuur 4.1, welke de realisatiecijfers van de asielinstroom weergeeft.

Tabel 4.1 Procentuele groei realisatiecijfers instroom

Begrotingsjaar	% groei realisatie
1996	-21,9%
1997	50,7%
1998	31,3%
1999	-5,5%
2000	2,7%
2001	-25,8%
2002	-42,7%
2003	-28,2%
2004	-27,0%
2005	26,2%
2006	17,2%
2007	-32,7%
2008	57,0%
2009	5,8%

Bron: IND

Figuur 4.1 Weergave van asielininstroom over de jaren



Bron: IND

In tabel 4.2 is voor verschillende periodes de gemiddelde absolute procentuele groei te vinden, welke alle boven de 26,5% liggen. Dit geeft aan dat de realisatiecijfers gemiddeld meer dan 26% fluctueren.

Tabel 4.2 Gemiddelde absolute procentuele groei realisatiecijfers instroom

Periode	Gemiddelde absolute procentuele groei
2000-2009	26,5%
2003-2009	27,7%
2005-2009	27,8%

In de tabellen in de appendix (tabel 0.1 en 0.2) is tevens een overzicht te vinden van verschillende ramingen. In deze tabellen worden per raming ook de verschillen per jaar uitgerekend. Opgenomen ramingen in deze tabel zijn:

- 'Beleidsrijke raming'. Dit betreft de prognoses van de IND, zoals deze te vinden zijn in de rijksbegrotingen (voor 2011 is de begroting nog niet bekend, hiervoor hebben we de MPP als uitgangspunt genomen).
- 'Beleidsarme raming'. Dit is het dertienweeksgemiddelde van de realisaties asielinstroom, welke de basis vormt voor de prognoses voor de asielinstroom van de IND. Deze raming is dus uitsluitend gebaseerd op historische realisatiecijfers. Aangezien de IND voor begrotingsjaar t in september van jaar t-2 haar raming moet leveren, nemen we aan dat de instroomaantallen per week tot eind augustus jaar t-2 beschikbaar zijn op het moment van ramen. Vandaar dat we voor de berekening van deze beleidsarme raming het gemiddelde van week 22 tot en met week 34 (eind augustus) jaar t-2 nemen en dit vermenigvuldigen met het aantal weken in het betreffende begrotingsjaar.
- 'Jaarbasis'. In de beleidsarme raming zoals hierboven beschreven, worden steeds dezelfde weken genomen als basis. Het zou echter zo kunnen zijn dat er een substantiële seizoensinvloed is waardoor deze dertien weken niet representatief zijn. Deze raming op jaarbasis is toegevoegd aan de analyse om te kijken of er substantiële verschillen zijn tussen de beleidsarme raming op basis van de weken 22 tot en met 34 en een beleidsraming op jaarbasis. De raming 'jaarbasis' voor begrotingsjaar t komt tot stand door het gemiddelde uit te rekenen van week 35 jaar t-2 tot en met week 34 (eind augustus) jaar t-1 en dit te vermenigvuldigen met het aantal weken in het betreffende jaar.
- 'Latere dertienweeks'. Hierbij wordt een dertienweeksgemiddelde raming uitgerekend op basis van dertien latere weken. Voor begrotingsjaar t nemen we hier het dertienweeksgemiddelde van week 8 tot week 20 jaar t-1, dat we vermenigvuldigen met het aantal weken van het begrotingsjaar. Deze raming is toegevoegd aan de analyse om te kijken of het een substantieel effect zou hebben als de IND haar ramingen later zou mogen aanleveren. Dit omdat grote veranderingen zich zelden zestien maanden van te voren aankondigen in de instroomgegevens. Week 20 jaar t-1 zou in de begrotingscyclus het uiterste moment

zijn om de ramingen te maken. Let wel dat het hierbij gaat om een beleidsarme raming. Het lijkt een plausibele hypothese dat de beleidsrijke raming beter zal zijn hoe later deze wordt gemaakt doordat er meer informatie over beleid en brandhaarden beschikbaar zal zijn. Dit onderzoek richt zich echter hierbij alleen op de beleidsarme raming.

In tabel 4.3 zijn voor bovenstaande ramingen de gemiddelde, gemiddelde absolute en gemiddelde procentuele voorspelfouten te vinden van de asielinstroom bij de IND.

De gemiddelde voorspelfout is berekend door elk jaar de voorspelfout uit te rekenen (raming voor dat jaar – de realisatie van het betreffende jaar) en dit te middelen over de jaren. Echter, deze statistiek heeft weinig betekenis omdat een negatieve voorspelfout voor jaar x en een positieve voorspelfout voor jaar x+1 elkaar kunnen opheffen in de gemiddelde voorspelfout. Hierdoor kan het lijken dat een raming goed presteert omdat de gemiddelde voorspelfout dicht bij de nul zit, terwijl de werkelijkheid minder rooskleurig kan zijn. Vandaar dat in de tabel ook de gemiddelde absolute voorspelfout is te vinden. Deze statistiek is berekend door de absolute voorspelfout over de jaren te middelen. Indien de gemiddelde absolute voorspelfout laag is, gaf de raming over de jaren heen een goede voorspelling van de realisatie.

Voor elk jaar kunnen we ook een procentuele voorspelfout berekenen door de voorspelfout van dat jaar te delen door de realisatie voor het betreffende jaar. Hiervoor geldt echter weer hetzelfde: positieve en negatieve procentuele voorspelfouten heffen elkaar op. Vandaar dat ook de gemiddelde absolute procentuele voorspelfout te vinden is in de tabel. Deze middelt de absolute voorspelfouten over de jaren. Ook hierbij geldt hoe lager, hoe accurater de raming.

Daarnaast is ook de U2 coëfficiënt van Theil (1966)¹⁸ te vinden in tabel 4.3. Het CPB maakt veelvuldig gebruik van deze coëfficiënt onder de naam 'ongelijkheidscoëfficiënt' (CPB Memorandum 53, 2002). Deze coëfficiënt vergelijkt de ramingen met een naïeve raming. Deze naïeve raming is de

¹⁸ Als we Theil's U2 coëfficiënt voor de jaren t tot T willen berekenen en we noteren met f_s de realisatiecijfers voor jaar s en met y_s de realisatiecijfers voor jaar s, dan geeft de volgende formule Theil's U2 coëfficiënt:

$$\sqrt{\frac{\sum_{s=t}^{T-1} \left(\frac{f_{s+1} - y_{s+1}}{y_s} \right)^2}{\sum_{s=t}^{T-1} \left(\frac{y_{s+1} - y_s}{y_s} \right)^2}}$$

raming die de groei in realisaties het jaar voorafgaand aan het voorspeljaar, doortrekt naar het voorspeljaar. Indien Theil's U2 statistiek kleiner is dan 1, dan is de betreffende raming beter dan de hiervoor beschreven naïeve raming. Indien de statistiek groter is dan 1, is de betreffende raming slechter dan de naïeve raming. Merk op dat de naïeve raming slechts één jaar vooruit voorspelt, terwijl de IND 16 maanden vooruit moet voorspellen.

In de tabel is onderscheid gemaakt tussen de periodes 2000-2009, 2003-2009 en 2005-2009.

Tabel 4.3 Resultaten raming vs. realisatie analyse asielinstroom

		2000-2009	2003-2009	2005-2009
Gemiddelde voorspelfout	Beleidsrijke raming	-3.370	-1.834	1.396
	Beleidsarme raming	-4.535	-1.036	3.079
	jaarbasis	-6.409	-4.416	1.509
	latere dertienweeks	-2.637	-1.242	1.549
Gemiddelde absolute voorspelfout	Beleidsrijke raming	5.250	4.520	2.365
	Beleidsarme raming	7.830	5.744	3.512
	jaarbasis	9.588	7.549	2.877
	latere dertienweeks	7.031	6.060	5.196
Gemiddelde procentuele voorspelfout	Beleidsrijke raming	-20,5%	-18,4%	8,4%
	Beleidsarme raming	-26,4%	-13,1%	19,5%
	jaarbasis	-44,7%	-40,5%	8,7%
	latere dertienweeks	-21,6%	-17,6%	4,2%
Gemiddelde abs. procentuele voorspelfout	Beleidsrijke raming	33,1%	36,4%	16,9%
	Beleidsarme raming	48,1%	44,2%	23,9%
	jaarbasis	61,1%	60,8%	19,8%
	latere dertienweeks	46,9%	50,4%	41,7%
Theil's U2 statistiek	Beleidsrijke raming	1,17	1,13	0,90
	Beleidsarme raming	1,52	1,18	1,08
	jaarbasis	2,03	1,58	0,84
	latere dertienweeks	1,41	1,51	1,45

Analyse van de bovenstaande tabel leidt tot de volgende waarnemingen:

- Alle vier de ramingen in de meest recente tijdsperiode liggen dicht tegen de realisatiecijfers aan dan wanneer we verder terugkijken. Dit duidt erop dat de cijfers de laatste jaren iets minder grillig zijn geworden, wat ook te zien is in figuur 4.1.
- De voorspelfouten nemen niet structureel af wanneer de dertienweken die ten grondslag liggen aan de 'beleidsarme raming' worden vervangen door een langere tijdsperiode ('jaarbasis'). Alleen in de periode 2005-2009 neemt de gemiddelde absolute procentuele voorspelfout

iets af, onvoldoende om een seizoensfactor te kunnen concluderen. De weken 22 tot en met 34 lijken daarom representatief te zijn voor het jaargemiddelde.

- Ook nemen de voorspelfouten vanaf 2003 niet af wanneer we naar een later dertienweeksgemiddelde ('latere 13 weken') kijken i.p.v. week 22 tot 34 ('beleidsarme raming'). Voor de periode 2000-2009 is de afname in gemiddelde absolute procentuele voorspelfout gering. Hieruit kunnen we concluderen dat de beleidsarme ramingen niet beter zouden zijn als zij gebaseerd zouden zijn op realisatiecijfers van week 8 tot week 20 jaar t-1.

Als we deze verschillende ramingen met elkaar vergelijken presteert de beleidsrijke raming, zoals deze in de begroting te vinden is, relatief goed. De gemiddelde absolute procentuele voorspelfouten zijn bij beleidsrijke raming over alle periodes lager dan bij de andere ramingen. Ook Theil's U2 statistiek is over alle tijdsperiodes laag in vergelijking met Theil's U2 statistiek van de andere ramingen en neemt af naarmate de tijdsperiodes recenter zijn. Opvallend is dat er slechts twee waarden van Theil's U2 statistiek in tabel 4.3 te vinden zijn welke onder de waarde één liggen, beide in de tijdsperiode 2005-2009. Dit houdt in dat een naïeve ramingsystematiek die de groei in het afgelopen jaar doortrekt naar het betreffende jaar, in de meeste gevallen een accuratere voorspelling zou opleveren dan alle vier de behandelde ramingen. Wel dient opgemerkt te worden dat deze naïeve raming waarmee vergeleken wordt slechts een jaar vooruit voorspelt, terwijl in de MPP cycli 16 maanden vooruit voorspelt dient te worden. Desalniettemin geven deze resultaten voor Theil's U2 statistiek het idee dat er wellicht een beter model voor de ramingen dan het huidige gevonden zou kunnen worden. Een ander model opstellen valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

Een van de onderwerpen van dit onderzoek is hoe de beleidsrijke raming tot stand komt. De IND gaat hierbij uit van een dertienweeksgemiddelde, maar geeft aan dat er daarnaast nog vele andere factoren een rol spelen. Vandaar dat in tabel 4.4 voor de begrotingsjaren 2000-2011 het verschil is berekend tussen de beleidsrijke raming en de beleidsarme raming. We zien hierin dat de uiteindelijke beleidsrijke raming vrij veel (tot wel 76% in 2009) afwijkt van de beleidsarme raming.

Tabel 4.4 beleidsarme vs. beleidsrijke raming asielinstroom

Begrotingsjaar	Verschil tussen beleidsarme en beleidsrijke raming beleidsrijk minus beleidsarm	% verschil t.o.v. beleidsarm
2011	1.887	12,5%
2010	2.074	12,3%
2009	6.919	76,2%
2008	-2.133	-16,9%
2007	-314	-2,9%
2006	1.617	19,3%
2005	2.324	19,9%
2004	814	4,7%
2003	-3.642	-12,7%
2002	-18.503	-42,5%
2001	-37	-0,1%
2000	1.302	2,8%

Bron: Onderliggende cijfers afkomstig van IND

4.2.2 Asielaanmeldingen

De asielaanmeldingen betreffen alle vreemdelingen die hebben laten weten dat ze een asielaanvraag willen indienen. Dit is, voornamelijk vanwege de wachtlijst, niet precies gelijk aan de asielinstroom. Pas recentelijk zijn de aanmeldingen en instroom apart van elkaar geanalyseerd. Daardoor kunnen we uitsluitend de realisatie en raming van het jaar 2009 vergelijken¹⁹. Deze analyse is te zien in tabel 4.5.

De absolute voorspelfout voor 2009 bedraagt 1.427. Het procentuele verschil voor 2009 is -9,2%. Theil's U2 coëfficiënt is niet te berekenen voor slechts één jaar.

¹⁹ Vanaf 2006 tot 2009 zijn de realisaties van de asielaanmeldingen bekend. Vanaf MPP 2009-2014 zitten de aanmeldingen als aparte post in het model.

Tabel 4.5 Raming vs. realisatie analyse asielaanmeldingen

Begrotingsjaar	Prognose		Realisatie	Verschil realisatie minus raming	Abs verschil	% verschil t.o.v. realisatie
	asielaanmeldingen					
	Input MPP 2010-2015	Input MPP 2009-2014				
2011	17.000	17.000				
2010	17.000	17.000				
2009		17.000	15.573	-1.427	1.427	-9,2%
2008			16.645			
2007			10.041			

Bron: MPP 2010-2015 en MPP 2009-2014 excel-bestanden en realisatiecijfers aangeleverd door IND

De IND bezit historische weekgegevens van asielaanmeldingen vanaf begin 2008. Aangezien de IND wegens de begrotingscyclus 16 maanden vooruit moet ramen, zijn de dertienweeksgemiddelden te berekenen vanaf de raming voor de begroting 2010 en hierdoor niet te vergelijken met de realisaties.

Wel kunnen we het verschil tussen de beleidsarme raming (wederom voor jaar t het gemiddelde van weken 29-42 jaar t-2) en de beleidsrijke raming (aangeleverd door de IND) bepalen. Dit is het effect van beleidsrijk ramen. Deze verschillen zijn te vinden in tabel 4.6.

Tabel 4.6 dertienweeksgemiddelde vs. beleidsrijke raming asielaanmeldingen

Begrotingsjaar	Verschil tussen beleidsarme en beleidsrijke raming	% verschil
	beleidsrijk minus beleidsarm	t.o.v. beleidsarm
2011	3.339	24,4%
2010	1.943	12,9%

Bron: Onderliggende cijfers afkomstig van IND

Uit tabel 4.6 komt naar voren dat er een substantieel verschil is tussen de beleidsarme raming en de beleidsrijke raming. Dit verschil is voor de jaren 2010 en 2011 groter dan het is voor de asielinstroom, zie Tabel 4.4.

4.2.3 De meerjarige voorspelkracht

De MPP rekent voor vijf jaar o.a. het aanbod voor de ketenpartners door en gebruikt hiervoor de beleidsrijke raming van de asielinstroom, geleverd door de IND, als input. Over het algemeen wordt de asielinstroom constant gezet over de vijf jaren die voorspeld worden. Dit is mede het geval omdat in de begroting voornamelijk naar het begrotingsjaar werd gekeken. In deze deelparagraaf richten wij ons op de vraag hoe accuraat de meerjarenprognoses zijn. Hiertoe vergelijken we eerst de input van enkele MPP's met realisatiecijfers. Daarna kijken we naar de fluctuaties tussen de MPP's over de jaren. Vervolgens gaan we terug naar de tijd voordat er MPP's bestonden en vergelijken we de realisatie en instroom cijfers van de meerjaren cijfers op de begrotingen. Bij het interpreteren van deze cijfers dient men zich echter wel te realiseren dat het de cijfers op de begroting betreft, welke niet per se gelijk zijn aan de ramingen die de IND heeft aan-geleverd.

De oudste MPP waar APE beschikking over heeft is MPP 2006-2011. Hier- van worden in de tweede kolom van tabel 4.7 de ramingen voor asielin- stroom weergegeven over de voorspelde jaren. De MPP 2006-2011 wordt gebruikt voor de begroting 2007, vandaar dat we ons richten op de ramin- gen vanaf 2007 van de MPP 2006-2011. In de derde kolom zien we het verschil tussen de raming en realisatie voor de jaren waarvan we dat kun- nen uitrekenen. De vierde kolom geeft het procentuele verschil tussen ra- ming en realisatie weer.

Tabel 4.7 Meerjarige voorspellingen asielinstroom vs. realisaties

	Input MPP 2006- 2011	Vershil met realisatie	% verschil	Input MPP 2007- 2012	Vershil met realisatie	% verschil	Input MPP 2008- 2013	Vershil met realisatie	% verschil
2011	10.500			11.500			16.000		
2010	10.500			11.500			16.000		
2009	10.500	-5663	-35,0%	11.500	-4663	-28,8%	16.000	-163	-1,0%
2008	10.500	-4775	-31,3%	11.500	-3775	-24,7%			
2007	10.500	769	7,9%						

Bron: Excel bestanden genoemde MPP's en realisatiecijfers IND.

We zien in tabel 4.7 dat de input voor de MPP 2006-2011 een vrij accurate raming was voor 2007 (7,9% verschil t.o.v. realisatie 2007), terwijl de in-

gevoerde ramingen voor 2008 en 2009 stukken slechter waren (deze zaten er resp. 31,3% en 35% naast).

De inputcijfers voor de MPP 2007-2012 en MPP 2008-2013 staan ook in tabel 4.7. Ook de MPP 2007-2012 verliest voorspelkracht indien we 2008 met 2009 vergelijken, zij het in mindere mate dan de MPP 2006-2011.

In tabel 4.8 zijn de voorspellingen asielinstream, welke als input dienden voor de verschillende MPP's, te vinden over de begrotingsjaren heen.

Tabel 4.8 Meerjarige voorspellingen asielinstream

Begrotingsjaar	Input MPP 2010-2015	Input MPP 2009-2014	Input MPP 2008-2013	Input MPP 2007-2012	Input MPP 2006-2011
2011	17.000	17.000	16.000	11.500	10.500
2010	18.000	19.000	16.000	11.500	10.500
2009		18.000	16.000	11.500	10.500
2008			16.000	11.500	10.500
2007				11.500	10.500
2006					10.500

Bron: Excel bestanden genoemde MPP's

In tabel 4.8 is duidelijk te zien dat de voorspelling asielinstream voor eenzelfde begrotingsjaar (bijv. 2011) geraamd in verschillende jaren, vrij veel fluctueren. De fluctuatie tussen input MPP 2007-2012 en input MPP 2008-2013 is voor een groot deel toe te schrijven aan het wegwerken van de wachtlijst. Wanneer er zich een onverwachte grote stijging in het aantal aanmeldingen voordoet, beschikt de IND niet over de capaciteit dat direct op te vangen. Dan ontstaat er een wachtlijst die later weggewerkt dient te worden.

Tabel 4.9 Procentuele verschillen tussen raming en realisatie in meerjarenbegroting

	Begroting 1999	Begroting 2000	Begroting 2001	Begroting 2004	Begroting 2005	Begroting 2006
1999	-18,1%					
2000	-26,0%	7,1%				
2001	-0,2%	35,1%	35,1%			
2002	74,1%	125,0%	125,0%			
2003	142,5%	213,4%	213,4%			
2004			329,4%	84,0%		
2005			240,2%	45,8%	13,4%	
2006				24,4%	-3,2%	-30,9%
2007				85,0%	43,9%	2,8%
2008				17,8%	-8,3%	-34,5%

Bron: Genoemde rijksbegrotingen

In tabel 4.9 zijn de procentuele verschillen tussen raming en realisatie berekend voor verschillende jaren. Deze cijfers zijn gebaseerd op de begroting van het jaar dat bovenaan de kolom staat. De jaren 2007-2010 zijn opgenomen in tabel 4.7 en 4.8. Aangezien de prognose asielinstroom in MPP een beter beeld geeft over de fluctuatie in de ramingen dan de begroting (waar immers politieke belangen een nog grotere rol spelen), zijn deze jaren niet opgenomen in tabel 4.9. APE beschikt helaas niet over de meerjarencijfers van de begroting 2002 en 2003. Merk op dat in tabel 4.9 de cijfers staan zoals zij op de begroting te vinden zijn, deze kunnen afwijken van de raming die de IND aangeleverd heeft. In de cijfers van de begrotingen 1999-2001 is duidelijk te zien dat de raming slechter wordt naar mate er verder vooruit is geraamd. Voor 2004-2006 is deze conclusie niet te trekken.

4.3 Oorzaken van afwijkingen

In de rijksbegrotingen en financiële jaarverslagen²⁰ zijn enkele verklaringen gegeven voor de verschillen in ramingen en realisaties. De verklaringen voor de periode 2006 t/m 2009 zijn als volgt:

²⁰ Zie: *Begrotingsreeksen asielinstroom bij de IND*, rijksbegrotingen jaren 2006-2009 en de *Financiële jaarverslagen van het Rijk* jaren 2006-2009, ministerie van Financiën

2006

In 2006 was de asielinstroom hoger dan geraamd. Dit is volgens de begroting voor een groot deel terug te voeren op een toezegging op 14 januari 2003 van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om alsnog een aantal zaken op schrijnendheid te beoordelen. Dit leidde tot een grote hoeveelheid zogenoemde 14-1 brieven. Veel van deze brieven dienden opgevat te worden als een aanvraag voor een verblijfsvergunning, waarvoor de instroom in 2006 hoger uitpakte dan geraamd.

2007

De instroom asiel was in 2007 lager dan begroot vanwege minder herhaalde aanvragen en een lagere instroom in verband met de 'Regeling ter afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet'. Als gevolg hiervan zijn veel beroepszaken uiteindelijk ingetrokken. Daarbij heeft de regeling geleid tot minder asielgerelateerde verblijfsvergunningen.

2008

In 2008 was de instroom significant hoger dan begroot, met name door eerste aanvragen van vreemdelingen met een Irakese en Somalische nationaliteit. Met name in de zomer van 2008 was er een piekinstroom van vreemdelingen afkomstig uit Irak. In oktober van dat jaar werd het categoriaal beschermingsbeleid afgeschaft, waarnaar de instroom uit Irak is afgenomen.

2009

In 2009 werd, net zoals in 2008, de oorzaak van de verschillen tussen raming en realisatie gezocht in een exogene factor: toenemende onrust in de wereld, resulterend in een grotere feitelijke asielinstroom.

4.4 Gevoeligheidsanalyse MPP

De Meerjarige Productieprognose (MPP) wordt ieder jaar gemaakt en geeft als output voorspellingen van de komende vijf jaar voor de IND, Raad van State (RvS) en Raad voor de Rechtspraak (RvdR) alsmede de bezetting van de COA opvang. Deze voorspellingen betreffen de voorraden, aanbod en producties van asiel, regulier en bewaringzaken. Wij beperken onze analyses tot het aanbod asiel voor de IND, RvS en RvdR. De bezetting van de COA opvang laten we in deze analyses buiten beschouwing.

Allereerst analyseren wij de MPP 2010-2015. Na een korte weergave van het tijdspad van deze MPP, kijken we hoe gevoelig dit model is voor wijzi-

gingen in de raming asielinstroom. Deze raming wordt aangeleverd door de IND en dient als input voor de MPP. Deze gevoeligheidsanalyse doen we door de beleidsarme ramingen (zie paragraaf 4.2.1) asielinstroom en asielaanmeldingen in te vullen en door weer te geven hoe gevoelig de output is voor een 5% lagere of hogere asielinstroom t.o.v. de originele input. Daarnaast geven we weer hoe gevoelig het model is voor de herijking van de parameters die heeft plaatsgevonden tijdens het proces van totstandkoming van deze MPP. Wij kijken niet naar het verschil in realisatie en raming daar dit buiten de scope van dit onderzoek valt.

Doordat in de MPP 2010-2015 met de parameters uit de asielbrief²¹ is gewerkt, geeft analyse van de MPP 2010-2015 een vertekend beeld met betrekking tot de gevoeligheid van de herijking van parameters. Daarom voeren wij deze gevoeligheidsanalyse m.b.t. de herijking van parameters tevens uit voor MPP 2008-2013.

4.4.1 MPP 2010-2015

De meest recente MPP heeft betrekking op de periode 2010-2015. Rond september 2009 begon de DMB met het maken van deze MPP door data op te vragen bij o.a. de IND. Eind 2009 werd de MPP 2010-2015 afgerond, begin 2010 werd hij nog geactualiseerd. De output van deze MPP zal worden gebruikt voor de begroting 2011 en de bijstelling van de begroting 2010.

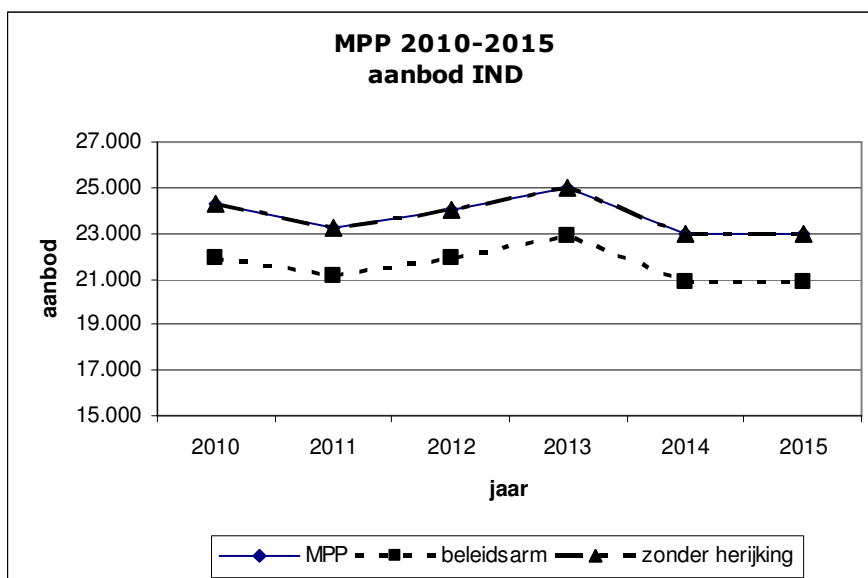
In figuur 4.2 toont de lijn met ruitjes ('MPP') het aanbod asiel van de IND volgens de MPP 2010-2015, de stippellijn met blokjes toont de MPP uitgaande van een beleidsarme raming²² en de stippellijn (met driehoekjes) toont de MPP in de situatie dat de parameters niet herijkt²³ zouden zijn (zie paragraaf 4.2.1).

²¹ De asielbrief geldt per 1 juli 2010 en er is ex ante een uitvoeringstoets op gedaan.

²² In plaats van de prognose asielinstroom en -aanmeldingen van de IND (de beleidsrijke ramingen) zijn de beleidsarme ramingen (zie paragraaf 5.2.1) ingevuld in de MPP 2010-2015. De beleidsarme raming van de asielinstroom bedraagt 15.113, van de asielaanmeldingen 13.661.

²³ Tijdens de totstandkoming van de MPP worden de parameters herijkt. Een deel van deze parameters zijn te vinden in Schema 4.2. Om de vraag te beantwoorden wat het effect is van deze herijking, vullen we in de MPP 2010-2015 de oude parameters in: de parameters van de MPP 2009-2014. Dit geeft dus als output de stippellijn met driehoekjes ('zonder herijking').

Figuur 4.2 Aanbod IND (asiel) MPP 2010-2015 vs. beleidsarm en zonder herijking



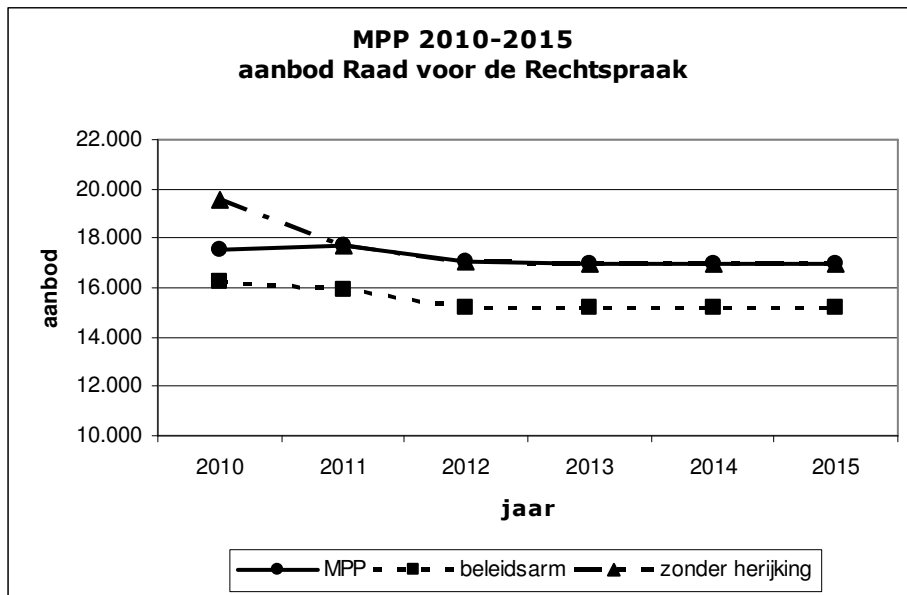
In figuur 4.2 is te zien dat de afwijking tussen de MPP en de beleidsarme raming varieert tussen de 9,6% (2010) en 8,4% (2013) voor het aanbod van de IND (asiel).

Tevens zien we dat de lijn 'zonder herijking' gelijk loopt met de output voor de MPP 2010-2015. De reden hiervoor is dat vanaf 2011 wordt gewerkt met de parameters die in de asielbrief²⁴ staan. Omdat deze parameters losstaan van het herijkingproces, zijn ze niet veranderd in de analyse.

In figuren 4.3 en 4.4 tonen we hetzelfde drietal lijnen voor het aanbod asiel voor de Raad van de Rechtspraak resp. de Raad van State. Ook hier zien we dat de lijn die het aanbod van de MPP weergeeft en de lijn die het aanbod weergeeft indien de parameters niet herijkt zouden worden, vanaf 2011 samenvallen. Deze reden is, zoals eerder geschreven, de asielbrief.

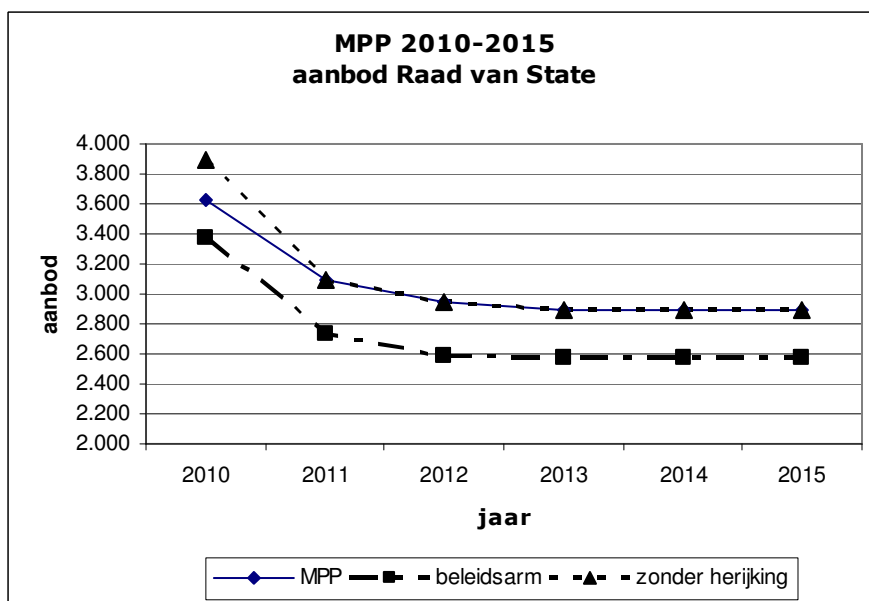
²⁴ Zie noot 17.

Figuur 4.3 Aanbod RvdR asiel MPP 2010-2015 vs. beleidsarm en zonder herijking



Figuur 4.3 toont dat de afwijking tussen de MPP en de beleidsarme raming varieert tussen de 7,5% (2010) en 10,7% (2015) voor het aanbod van de Raad van de Rechtspraak (asiel).

Figuur 4.4 Aanbod RvS asiel MPP 2010-2015 vs. beleidsarm en zonder herijking

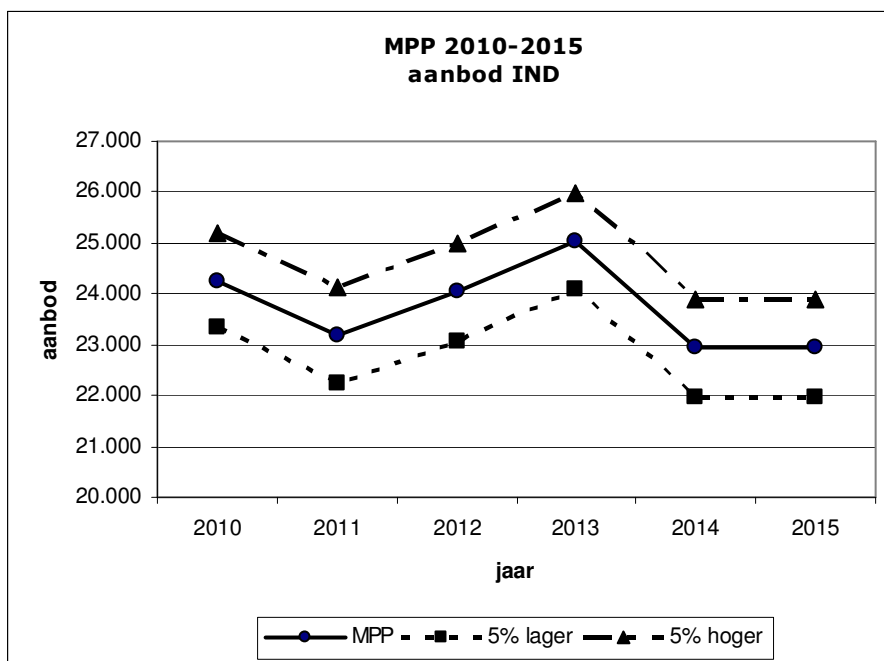


In figuur 4.4 is te zien dat de afwijking tussen de MPP en de beleidsarme raming varieert tussen de 7,2% (2010) en 12,2% (2012) voor het aanbod van de Raad van State.

Alles overziende is de grootste afwijking tussen de MPP en de MPP met de beleidsarme raming als input dus gelijk aan 12,2%. Deze afwijking heeft betrekking op de Raad van State voor het jaar 2012 (zoals we constateerden in figuur 4.4).

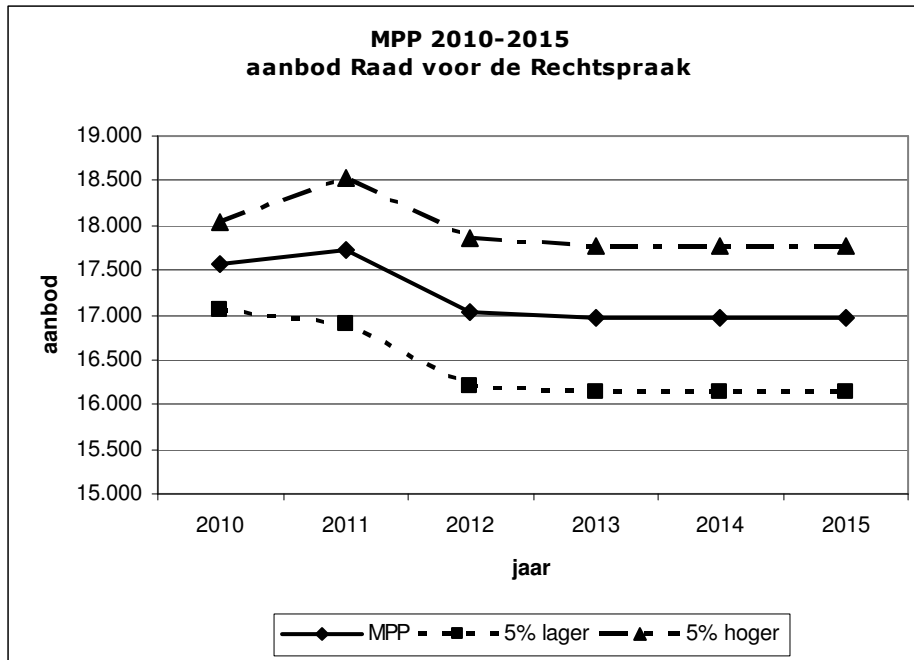
In de figuren 4.5 t/m 4.7 tonen we het effect op de MPP 2010-2015 van een 5% lagere en 5% hogere asieleraming voor de IND, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State. In deze figuren toont de lijn met rondjes de MPP over de periode 2010-2015, de stippellijn (met blokjes) toont de MPP uitgaande van een 5% lagere asieleraming en de stippellijn (met driehoekjes) toont de MPP uitgaande van een 5% hogere asieleraming.

Figuur 4.5 Gevoeligheid aanbod IND (asiel) voor %-verandering in MPP 2010-2015



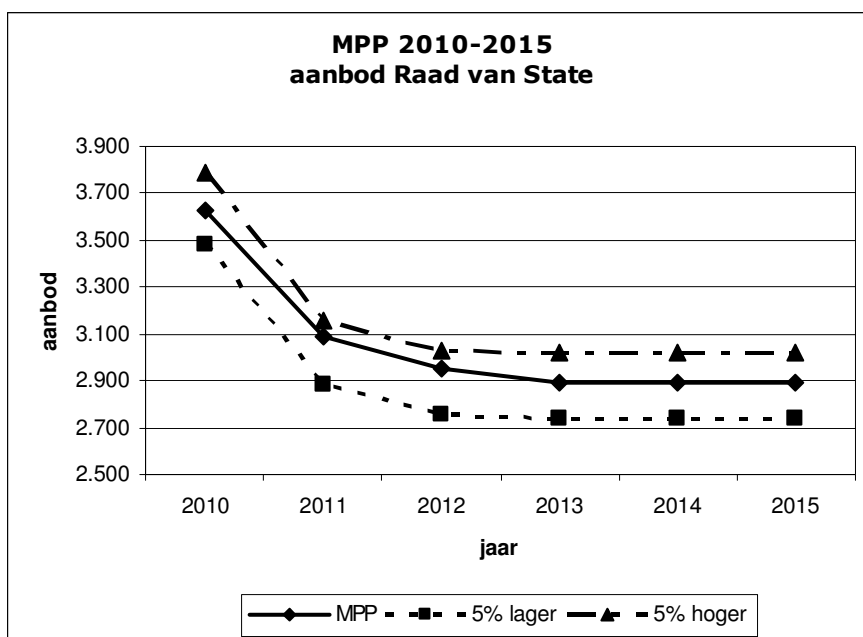
In figuur 4.5 is te zien dat een 5% lagere of hogere asieleraming een effect heeft tussen de 3,8% (2010, 2013) en 4,1% (2011, 2014 en 2015) op het aanbod van de IND (asiel).

Figuur 4.6 Gevoeligheid aanbod RvdR (asiel) voor %-verandering in MPP 2010-2015



In figuur 4.6 is te zien dat een 5% lagere asielraming een effect heeft tussen de 2,8% (2010) en 4,8% (2012-2015) op het aanbod asiel van de Raad voor de Rechtspraak. Een 5% hogere asielraming heeft een effect tussen de 2,7% (2010) en 4,8% (2012-2015) op het aanbod van de Raad voor de Rechtspraak (asiel). De lichte asymmetrie die hier te zien is, is te wijten aan de afronding op tientallen die plaatsvindt in de MPP.

Figuur 4.7 Gevoeligheid aanbod RvS (asiel) voor %-verandering in MPP 2010-2015



In figuur 4.7 is te zien dat een 5% lagere asielraming een effect heeft tussen de 4,1% (2010) en 6,8% (2011) op het aanbod van de Raad van State. Een 5% hogere asielraming heeft een effect tussen de 2,3% (2011) en 4,5% (2013-2015) op het aanbod van de Raad van State.

Het valt op dat een lagere raming een groter effect heeft op het aanbod asiel van de Raad van State dan een hogere raming. Dit effect is toe te schrijven aan de MPP. Hierin staan de productie van asielberoep en Dublin beroep als onafhankelijke cijfers. Omdat wij geen uitspraak kunnen doen over de verandering van deze productiecijfers als de asielinstroom wijzigt, hebben wij productie gelijkgenomen aan aanbod. Dit zorgt echter voor de asymmetrie in figuur 4.7.

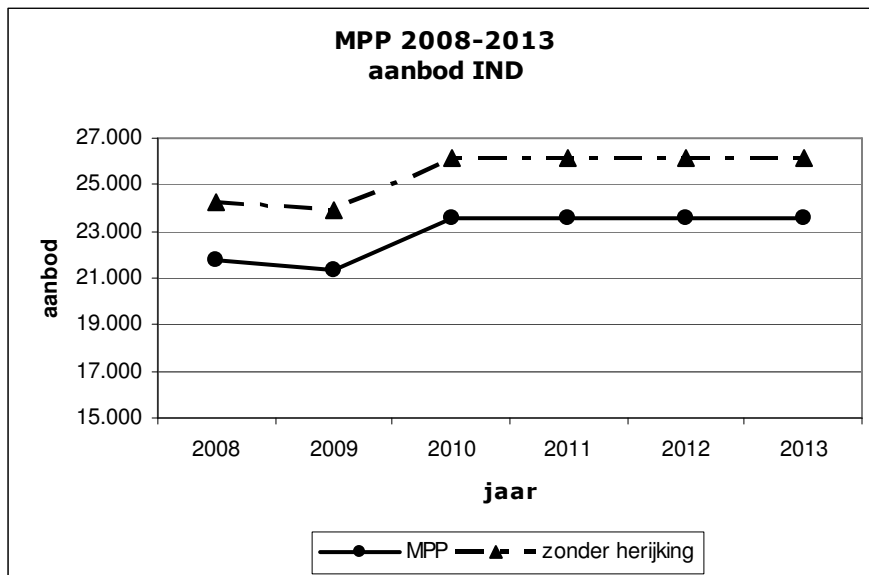
Alles overziende heeft de output met 5% lagere asielramingen voor alle drie de organisaties een effect tussen de 2,8% en 6,8% verschil t.o.v. MPP. Een 5% hogere asielraming levert een verschil op tussen 2,3% en 4,8% t.o.v. MPP. Kortom, 5% verandering in asielramingen in de MPP 2010-2015 heeft als effect maximaal 6,8% verandering in aanbod per organisatie.

4.4.2 MPP 2008-2013

Om eveneens een uitspraak te kunnen doen over het effect van de herijking van de parameters, geven we in deze paragraaf de grafieken voor de meest recente MPP die geen asielbrief bevat: de MPP 2008-2013. Voor de MPP 2008-2013 is gebruik gemaakt van de asielraming in september 2007 door de IND. De MPP 2008-2013 werd gebruikt voor de begroting 2009. Wederom kijken we naar het aanbod asiel voor drie organisaties: de IND, de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State.

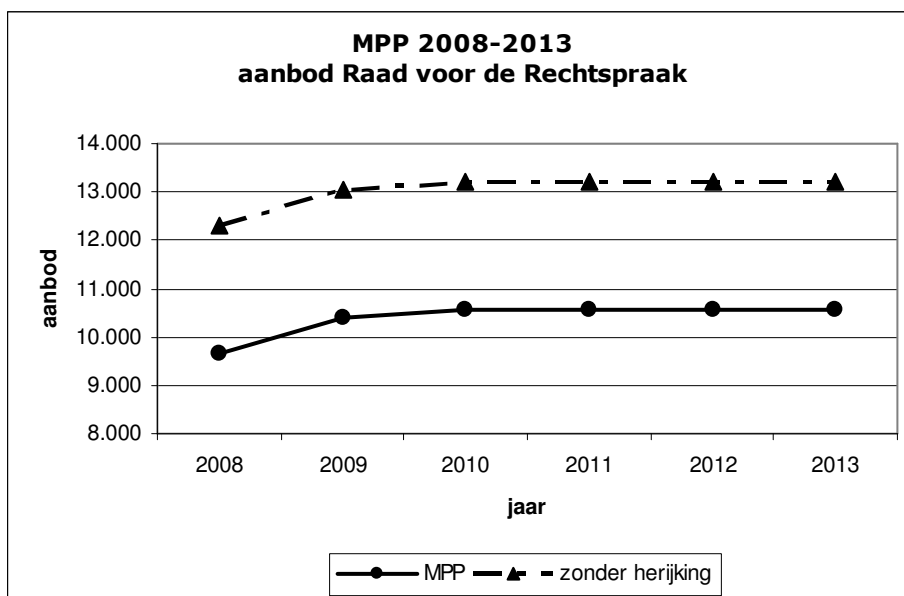
In de figuren 4.8 t/m 4.10 toont de lijn met rondjes de voorspelling van de MPP 2008-2013 betreffende aanbod asiel en de stippellijn (met driehoekjes) toont de MPP in de situatie dat de parameters niet herijkt zouden zijn.

Figuur 4.8 Aanbod IND (asiel) MPP 2008-2013 vs. zonder herijking parameters



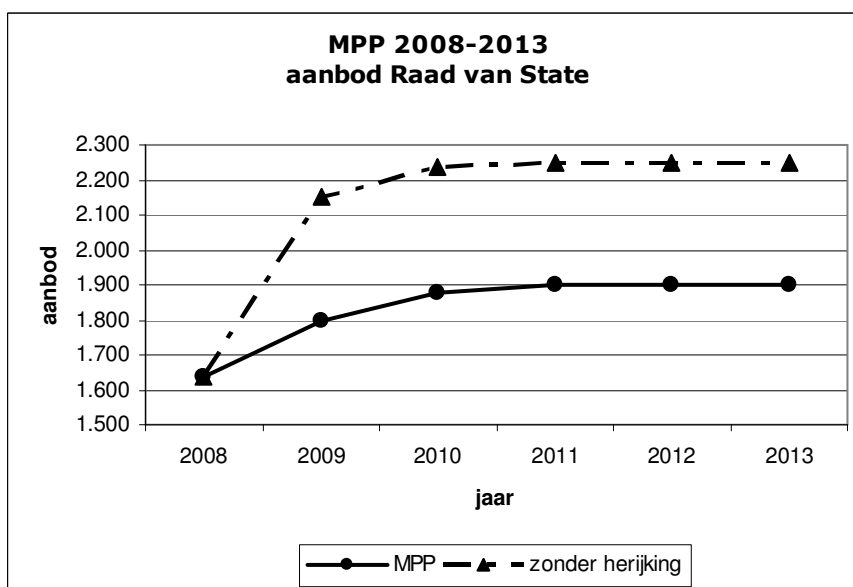
In figuur 4.8 is te zien dat het verschil tussen de MPP en de raming zonder herijking varieert tussen de 12,0% (2009) en de 10,8% (2010-2013).

Figuur 4.9 Aanbod RvdR (asiel) MPP 2008-2013 vs. zonder herijking parameters



In figuur 4.9 is te zien dat de afwijking tussen de MPP en de raming zonder herijking varieert tussen de 27,0% (2008) en de 25,0% (2010-2013).

Figuur 4.10 Aanbod RvS (asiel) MPP 2008-2013 vs. zonder herijking parameters



Figuur 4.10 toont dat de afwijking tussen de MPP en de raming zonder herijking varieert tussen de 0,0% (2008) en 19,4% (2009).

Alles overziende is het verschil tussen de MPP met herijking van parameters en de MPP als men de parameters van het jaar ervoor zou gebruiken vrij hoog; maximaal 27% (zie figuur 4.9, RvdR). Hieruit kunnen we concluderen dat de herijking van de parameters een substantieel effect heeft op de ketenpartners. De vraag of de herijking van de parameters ervoor zorgt dat de ramingen voor het aanbod asiel van de verschillende ketenpartners beter worden, valt buiten de scope van dit onderzoek.

4.5 Tussentijdse bijstellingen

De MPP wordt doorgaans vastgesteld aan het einde van jaar t-2. De MPP bevat o.a. een prognose van de asielstroom en het afwijzingspercentage en de gevolgen hiervan voor het budgettaire beleid.

De discussie in de VKAO en het CGV richt zich met name op de gevolgen voor de begroting van jaar t die in september van jaar t-1 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Daarnaast biedt de prognose in de MPP de mogelijkheid tot bijstelling van de begroting van jaar t-1. Die bijstelling dient dan plaats te vinden bij Voorjaarsnota in het lopende begrotingsjaar die in de maand mei van het jaar t-1 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In een beperkt aantal gevallen heeft bijstelling bij Voorjaarsnota daadwerkelijk plaatsgevonden. Wellicht heeft de geringe omvang van het aantal bijstellingen ook te maken met het feit dat de capaciteit van de IND zowel in opwaartse als in neerwaartse zin slechts met een zekere vertraging kan worden aangepast aan de verandering van het aantal asielaanmeldingen. Uit de verslagen van de CGV kan worden opgemaakt dat bij capaciteitsuitbreidingen van de IND, op grond van geactualiseerde prognoses niet altijd de afronding van het overleg in de CGV of de besluitvorming bij Voorjaarsnota wordt afgewacht.

4.6 Conclusie

De beleidsrijke raming, geleverd door de IND, wijkt sterk af van de beleidsarme raming (dertienweeksgemiddelde). Het is uit de gevoerde interviews met de betrokken ketenpartners niet duidelijk geworden hoe de verschillen tussen de beleidsrijke raming en de beleidsarme raming kunnen worden verklaard.

Wat betreft de prognose van de asielinstroom constateren we dat de huidige beleidsrijke raming beter presteert dan een puur beleidsarme raming

uitsluitend gebaseerd op dertienweeksgemiddelden. Ook doen alternatieven als een beleidsarme raming die voor jaar t gebaseerd is op het dertienweeksgemiddelde van week 8 tot week 20 jaar t-1 ('latere dertienweeks') of een beleidsarme raming op basis van het jaargemiddelde jaar t-2 ('jaarbasis'), het niet structureel beter dan de huidige beleidsrijke raming.

Dit neemt niet weg dat er wel degelijk verbeteringen zijn aan te brengen, zowel in het proces als in het model dat ten grondslag ligt aan de raming. Het zou zeker de moeite waard zijn om onderzoek te doen naar een andere ramingsystematiek omdat Theil's U2 coëfficiënt (tabel 4.3) aangeeft dat een naïeve raming in de periodes 2000-2009 en 2003-2009 een betere raming zou hebben gegeven dan de beleidsrijke raming.

De voorspelkracht van de meerjarige prognoses is slecht. We zien dat de ingevoerde ramingen van asielinstroom in opvolgende MPP's voor hetzelfde begrotingsjaar erg fluctueren. Tevens zien we in veel gevallen de accuraatheid van voorspellingen aflopen naar mate ze verder vooruit voorspellen. Een kanttekening die hierbij gemaakt dient te worden is dat het proces op dit moment ook niet gericht is op het accuraat meerjarig voorspellen, maar zich vooral richt op het begrotingsjaar waarin de voorspelling gebruikt gaat worden. Nader onderzoek moet uitwijzen of een verandering in het proces tot betere meerjarige voorspellingen leidt.

Wat betreft de MPP constateren we dat de deze redelijk gevoelig is voor een wijziging van de asielinstroom. Een 5% verandering in asielinstroom leidt tot minimaal 2,3% en maximaal 6,8% verandering in aanbod asiel voor de ketenpartners. Hieruit kunnen we concluderen dat de ramingen die de IND aanlevert wel degelijk van groot belang zijn voor de IND zelf en de doorwerking in de keten. Het herijken van de parameters heeft een nog groter effect op het aanbod asiel dat voorspeld wordt in de MPP: het verschil tussen de MPP en de raming zonder herijking varieert tussen de 0% (2008, RvS) en de 27,0% (2008, RvdR). Het herijken van de parameters is dan ook van grote impact op de MPP. Het vellen van een oordeel of deze herijking een positief of negatief effect heeft op de kwaliteit van de MPP ramingen asielinstroom voor de ketenpartners, valt buiten de scope van dit onderzoek.

5 CONCLUSIES

5.1 Inhoud

- Reeds in 1999 constateerde het CPB dat het maken van een nauwkeurige asielraming erg lastig is. Na in het verleden verschillende modellen te hebben gehanteerd neemt de IND tegenwoordig een dertienweeksgemiddelde aangevuld met 'recente ontwikkelingen' als uitgangspunt voor de asielraming. Het meenemen van deze ontwikkelingen gebeurt niet volgens een vast protocol. Ook is het onduidelijk welke ontwikkelingen (de laatste jaren) nu precies zijn meegenomen. Onze analyse wijst uit dat het verschil tussen dertienweeksgemiddelde en de uiteindelijke raming zeer groot is (tabel 4.4).
- Uit onze analyses blijkt dat de huidige IND ramingen over het algemeen betrouwbaarder zijn dan ramingen waarbij alleen wordt uitgegaan van een dertienweeksgemiddelde of een langere tijdsperiode. Gezien de moeilijkheden die zich voordoen bij het maken van een nauwkeurige raming - in een vrij vroeg stadium - stellen we dat de huidige methodiek (aangevuld met recente ontwikkelingen) in beginsel tot plausibele resultaten leidt. Hierbij onderkennen we dat de IND reeds in een vroeg stadium (t-2) een solide prognose voor het jaar t dient te maken.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat de voorspelbaarheid van de asielinstroom trendmatig toeneemt. Zowel de beleidrijke als de in dit rapport onderzochte beleidsarme ramingen wijken in de periode 2005-2009 procentueel gezien minder af van de realisatie dan in de jaren daarvoor. Niettemin zijn ook in de periode 2005-2009 procentuele verschillen tot ruim 30% waar te nemen tussen de beleidsrijke raming en realisatie (zie appendix, tabel 0.1).
- Ook zijn er onzes inziens wellicht betere modellen mogelijk die nader verkend dienen te worden. Analyses wijzen uit dat een naïeve raming waarbij simpelweg de groei van de laatste realisatiecijfers wordt doorgetrokken, het in de tijdsperiodes 2000-2009 en 2003-2009 beter zou hebben gedaan. Wij hebben ons niet gericht op het beoordelen of vergelijken van andere modellen, daar dit niet tot de opdracht behoorde.

- De realisatiecijfers van juni t/m augustus zijn representatief voor het gehele jaar. Er is geen structureel verschil tussen het jaargemiddelde en dertienweeksgemiddelde. Ook concluderen we dat als een meer actueel dertienweeksgemiddelde zou worden berekend, dit geen betere voorspelling zou opleveren dan een dertienweeksgemiddelde in augustus van het jaar ervoor. Wellicht zou de beleidsrijke raming wel betere resultaten opleveren wanneer zij in een later stadium wordt opgesteld, omdat dan de cijfermatige gevolgen van exogene ontwikkelingen geactualiseerd in beeld kunnen worden gebracht, maar voor een puur beleidsarme is de actualisatie dus niet relevant.
- Gezien de grilligheid van de realisaties asielinstroom is het erg lastig om een nauwkeurige raming te maken voor de komende vijf jaar. Brandhaarden spelen een grote rol bij de omvang van de instroom, net als wetsvoorstellen. Deze kan men wellicht een of twee jaar van te voren zien aankomen, maar geen vijf jaar. Uit onze analyses blijkt dat in het algemeen de meerjarenramingen uit het verleden een slechtere raming opleveren hoe verder ze vooruit ramen. In t+5 is de raming slechter dan hij was voor jaar t. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de ramingsystematiek niet gericht was op een plausibele meerjarenraming, met name de cijfers voor het begrotingsjaar waren van belang. Hierdoor werden externe invloeden die verwacht werden in de verre toekomst, of trends die te zien waren in de instroom niet meegenomen (en waarschijnlijk ook niet voorzien) in de meerjarenprognose.
- Wij concluderen dat in de MPP zowel een aanpassing (opwaarts of neerwaarts) van de geraamde asielinstroom als een herijking van de parameters sterk doorwerkt in de geraamde werklast voor de ketenpartners. De vraag of deze geraamde werklast daadwerkelijk wordt gerealiseerd valt buiten de scope van dit onderzoek.
- Op basis van de constatering dat de voorspelbaarheid van de asielinstroom trendmatig toeneemt trekken we wat betreft de begroting 2011 de conclusie dat de raming asielinstroom van 17.000 plausibel lijkt. Hierbij is geen garantie gegeven dat deze raming van 17.000 wordt gerealiseerd omdat ook in de meest recente jaren de verschillen tussen raming en realisatie nog altijd substantieel zijn en de asielinstroom zeer grillig is.
APE is van mening dat de huidige ramingsystematiek niet meerjarig gebruikt kan worden voor financiering. Dit vanwege het zeer beweeglijke verloop van de instroom asiel en het feit dat externe invloeden

meerjarig niet meegenomen (en waarschijnlijk ook niet voorzien) zijn in de meerjarenraming.

5.2 Proces

- De verschillende schakels in de keten sluiten niet voldoende op elkaar aan. Er is sprake van partiële verantwoordelijkheden waarbij verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor een van de schakels in de keten.
- Het proces is weinig transparant. Er zijn veel overlegmomenten, maar de effectiviteit wordt ondergraven door onheldere spelregels en een tekortschietende onderbouwing van de ramingen en de daarbij gehanteerde methodieken en vooronderstellingen.
- Een evaluatie van de ramingsmethodiek en een verschillenanalyse van ramingen en realisatie ontbreekt.

6 GERAADPLEEGDE BRONNEN

Begrotingsreeks asielinstroom bij de IND, rijksbegrotingen 1996-2010, ministerie van Financiën

Braak S.W. van den (2010). *Sensemaking software for crime analysis*. Proefschrift aan de Universiteit Utrecht

Centraal Economisch Plan 1999 (CEP), CPB, 1999

CPB Memorandum 53, 2002

http://www.cpb.nl/nl/research/sector2/faq_conj/vraag210.html#_Top

Matrices herijkingsresultaten basisrekenmodel asiel 2006 t/m 2009, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2006-2010

Meerjarige Productie Prognoses (MPP) 2005-2010 t/m 2010-2015, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2005-2010

Nota's MPP 2005-2010 t/m 2010-2015, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2005-2010

Nota evaluatie MPP cijfers 2006, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2007

Nota evaluatie P&C kalender, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2006

Proces totstandkoming MPP 2010-2015, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2010

Prognose asielinstroom bij de IND, rijksbegrotingen 1996-2010, ministerie van Financiën, Den Haag, 1995-2010

Realisatiecijfers asielinstroom bij de IND, CBS, 1996-2009

Verslaglegging MPP cyclus 2006-2010, Ministerie van Justitie (DMB), Den Haag, 2005-2010

Theil. *Applied economic forecasting*. Amsterdam, 1966

APPENDIX

Tabel 0.1 Analyse beleidsrijke raming IND en beleidsarme raming

	Beleidsrijk				Beleidsarm		
	Ramingen	Realisaties	Verschil	% verschil	Ramingen	Verschil	% verschil
2011	17.000				15.113		
2010	19.000				16.926		
2009	16.000	16.163	163	1,0%	9.081	7.082	43,8%
2008	10.500	15.275	4.775	31,3%	12.633	2.642	17,3%
2007	10.500	9.731	-769	-7,9%	10.814	-1083	-11,1%
2006	10.000	14.465	4.465	30,9%	8.383	6.082	42,0%
2005	14.000	12.347	-1.653	-13,4%	11.676	671	5,4%
2004	18.000	9.780	-8.220	-84,0%	17.186	-7.406	-75,7%
2003	25.000	13.402	-11.598	-86,5%	28.642	-15.240	-113,7%
2002	25.000	18.667	-6.333	-33,9%	43.503	-24.836	-133,0%
2001	44.000	32.579	-11.421	-35,1%	44.037	-11.458	-35,2%
2000	47.000	43.894	-3.106	-7,1%	45.698	-1.804	-4,1%
1999	35.000	42.733	7.733	18,1%			
1998	27.000	45.216	18.216	40,3%			
1997	30.000	34.443	4.443	12,9%			
1996	40.000	22.857	-17.143	-75,0%			
1995	40.000	29.258	-10.742	-36,7%			

Bron: Rijksbegrotingen ('ramingen'), IND ('realisaties' en onderliggende weekcijfers)

Tabel 0.2 Analyse raming op jaarbasis en latere dertienweeks

	Jaarbasis			Latere dertienweeks		
	Ramingen	Vershil	% verschil	Ramingen	Vershil	% verschil
2011	15.566			14.747		
2010	12.729			15.482		
2009	9.776	6.387	39,5%	12.502	3.661	22,6%
2008	16.241	-966	-6,3%	9.146	6.129	40,1%
2007	10.403	-672	-6,9%	18.848	-9.117	-93,7%
2006	9.887	4.578	31,6%	10.056	4.409	30,5%
2005	14.129	-1.782	-14,4%	9.683	2.664	21,6%
2004	24.223	-14.443	-147,7%	17.496	-7.716	-78,9%
2003	37.416	-24.014	-179,2%	22.129	-8.727	-65,1%
2002	43.813	-25.146	-134,7%	34.021	-15.354	-82,3%
2001	45.542	-12.963	-39,8%	40.006	-7.427	-22,8%
2000	38.962	4.932	11,2%	38.788	5.106	11,6%

Bron: Onderliggende weekcijfers komen van IND