



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen

Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Ger Homburg
Marije Kuin
Heleen Schols

Amsterdam, 17 december 2020
Publicatienr. 20040

© 2020, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

<u>Samenvatting</u>	<u>1</u>
<u>1 Aanleiding en doel onderzoek</u>	<u>1</u>
1.1 De MPP: het belang van onafhankelijkheid	1
1.2 Doel, vraagstelling en scope van het onderzoek	2
1.3 Methoden	3
1.4 Leeswijzer	3
<u>2 Het MPP-proces</u>	<u>6</u>
2.1 Inleiding	6
2.2 Procesbeschrijving MPP	6
<u>3 Enkele andere prognoses: verkenning</u>	<u>11</u>
3.1 Thema's en aspecten	11
3.2 Verkenning enkele andere prognosemodellen	12
3.3 Analyse kader	15
<u>4 Voor- en nadelen</u>	<u>17</u>
4.1 Overzicht respondenten en deelnemers	17
4.2 Ketenpartners, gebruikers en externen over het MPP-proces	17
4.3 De expertmeeting over het MPP-proces	21
4.4 Migratie- en asielprognoses in enkele andere landen	22
<u>5 Discussie en conclusie</u>	<u>24</u>
5.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen	24
5.2 Slot	28
<u>Bijlage 1 Begeleidingscommissie</u>	<u>31</u>
<u>Bijlage 2 Overzicht respondenten</u>	<u>32</u>
<u>Bijlage 3 Overzicht voordelen en nadelen (interviews)</u>	<u>33</u>
<u>Bijlage 4 Lijst van afkortingen</u>	<u>48</u>

Samenvatting

MPP en de schijn van oneigenlijke beïnvloeding

De Meerjaren Productie Prognose (MPP) is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de uitvoeringsdiensten in de migratieketen, waaronder de IND, het COA, de DT&V, de KMar en andere ketenpartners. De MPP wordt gebruikt voor de financiële cyclus en voorziet in jaarlijkse prognoses die elk halfjaar worden geüpdatet voor verschillende processen (zoals asiel, vreemdelingenbewaring of naturalisaties). De MPP wordt opgesteld door een werkgroep van ketenpartners en is dus een product van de migratieketen. Hierdoor kunnen vragen rijzen over de onafhankelijkheid en de mogelijkheid van oneigenlijke beïnvloeding. Om discussie hierover voor te zijn, heeft het WODC opdracht gegeven voor een onderzoek naar de voor- en nadelen die betrokkenen zien van de uitvoering van de MPP door een onderzoeksinstelling buiten de migratieketen. Het onderzoek is tussen juni en oktober 2020 uitgevoerd met documentstudie, interviews met ketenpartners en vertegenwoordigers van onafhankelijke onderzoeksinstellingen buiten de keten (met name Rijkskennisinstellingen) en een expertmeeting. De bevindingen weerspiegelen vooral de ervaringen en opvattingen van de meest betrokken ketenpartners en van vertegenwoordigers van kennisinstellingen, die bovendien niet volledig op de hoogte zijn van elkaars werkprocessen. Het rapport mag daarom niet gezien worden als een weergave en analyse van alle mogelijke voor- en nadelen van uitvoering van de MPP binnen en buiten de keten.

Totstandkoming van MPP

Het MPP-proces verloopt in drie fasen. In de eerste fase worden instroomprognoses opgesteld voor asiel (door een expert bij het ministerie van JenV) en regulier (door de IND). De instroomprognoses worden door de MPP-werkgroep vertaald in een raming (een getal). In de tweede fase worden, uitgaande van de raming, productiegegevens van ketenpartners afgestemd met behulp van een rekenmodel. In de derde fase worden de ramingen vastgesteld. Als blijkt dat er later substantiële afwijkingen (meer dan 15%) van de ramingen zijn of bij grote veranderingen in de internationale omgeving kan de prognose tussentijds worden herzien.

De belangrijkste momenten waarop keuzes gemaakt worden die de uitkomsten kunnen beïnvloeden, zijn:

- bij het opstellen van de asielprognose door de expert (de gebruikte bronnen, de samenstelling van scenario's, het schatten van kansen);
- bij de vertaling van de asielprognose (een kansdichtheidsfunctie) naar een raming (een getal) door de ketenpartners;
- bij het aanleveren en verwerken van gegevens over de productie (op operationeel niveau);
- bij het vaststellen van de MPP (op bestuurlijk niveau).

Analysekader

Voor- en nadelen van uitvoering binnen dan wel buiten de migratieketen zijn onderzocht aan de hand van een analysekader met als dimensies: kwaliteit, draagvlak, efficiëntie en onafhankelijkheid c.q. het vermijden van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding. Het conceptanalysekader is aangescherpt met informatie over de uitvoering van enkele prognoses op andere beleidsterreinen en inzichten over onafhankelijk beleidsonderzoek.

Omdat er vooraf rekening mee is gehouden dat voor- en nadelen niet duidelijk in de richting van uitvoering binnen of buiten de migratieketen zouden kunnen wijzen, is ook gezocht naar voorwaarden voor onafhankelijkheid, waaraan zowel binnen als buiten de keten zou kunnen worden voldaan.

Voor- en nadelen van uitvoering MPP binnen de migratieketen

Als sterke punten van uitvoering van de MPP binnen de migratieketen gelden de snelle beschikbaarheid van actuele data, de detailliekennis bij de ketenpartners die nodig kan zijn voor een juiste interpretatie van gegevens, actuele en uitgebreide kennis over beleid en internationale ontwikkelingen (o.a. via een ruim internationaal netwerk van contacten) en de mogelijkheid om tijdig afwijkingen van de ramingen te signaleren (**dimensie kwaliteit**). Binnen de keten is er draagvlak voor de huidige werkwijze: ketenpartners spreken dezelfde taal, weten elkaar goed te vinden, weten dat praktijkkennis aanwezig is en hebben ruim gelegenheid om input te leveren en te bespreken in de MPP-werkgroep, in Deelberaden en het (bestuurlijke) Topberaad (**dimensie draagvlak**). De goede toegang tot registratiesystemen, een grote bekendheid met de geregistreerde gegevens en het relatieve gemak waarmee gevoelige of vertrouwelijke informatie gedeeld kan worden, bevorderen in de ogen van respondenten een doelmatige uitvoering (**dimensie efficiëntie**).

Genoemde nadelen van uitvoering van de MPP binnen de keten zijn de beperkte verifieerbaarheid van productiegegevens, de afhankelijkheid van een beperkte kring van (methodisch) deskundigen, een kleinere kans op (methodische) innovatie en een zekere traagheid in het reageren op afwijkingen van de ramingen, mede als gevolg van uiteenlopende belangen van ketenpartners (**dimensie kwaliteit**). Het draagvlak wordt negatief beïnvloed door het beperkte inzicht van ketenpartners in elkaars productiegegevens (in het bijzonder als politieke wenselijkheid een rol kan spelen) (**dimensie draagvlak**). De ervaring is dat bronsystemen niet altijd geschikt zijn voor het afleiden van data voor de ramingen en dat er binnen de keten minder druk is om hier verbetering in te brengen. Dit leidt tot een arbeidsintensieve werkwijze (**dimensie efficiëntie**).

Voor- en nadelen uitvoering MPP buiten de migratieketen

Voordelen van het beleggen van de uitvoering van de MPP buiten de migratieketen zijn in de ogen van de respondenten een betere wetenschappelijke onderbouwing, een uitgebreidere methodologische expertise, ruimere ervaring met het onderling consistent maken van data en de betere mogelijkheden tot borging, bediscussiëring, verbetering en innovatie van methoden (**dimensie kwaliteit**). Bij uitvoering buiten de keten is er minder invloed van eventuele tegenstellingen tussen ketenpartners en kunnen zij naar verwachting gemakkelijker worden aangesproken op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van data. Rapportages zijn vaker openbaar, wat transparantie en vertrouwen in de uitkomsten kan bevorderen (**dimensie draagvlak**). Uitbesteding kan leiden tot meer inzicht in kosten en tot kostenbeheersing en de uitvoering kan doelgerichter zijn met minder tijdverlies door overleg en afstemming (**dimensie efficiëntie**). Genoemde nadelen van uitvoering van de MPP door een kennisinstelling buiten de keten zijn een grotere afstand tot de materie (minder kennis van data, het netwerk, de verhoudingen tussen de ketenpartners), problemen bij de overdracht van gegevens (onder andere terughoudendheid door gevoeligheid van informatie, vertraging) en minder mogelijkheden om ad hoc te reageren bij afwijkingen (die minder snel gesignaleerd worden) (**dimensie kwaliteit**). Een grotere afstand en minder kennis van details kunnen tot een minder gezaghebbende prognose leiden, met minder inbreng van de ketenpartners en een kleinere betrokkenheid. Ook wordt een (groter) risico gesignaleerd dat discussies over productie en capaciteit onbedoeld en ongewild in de openbaarheid komen (**dimensie draagvlak**). De doelmatigheid zou in de ogen van respondenten te lijden kunnen hebben van beperkte detailkennis bij een externe onderzoeksinstelling, de daarmee samenhangende noodzaak van communicatie, de mogelijkheid van dubbel werk en privacyproblemen bij de uitwisseling van gegevens. Ook zou een externe instelling minder goed in staat kunnen zijn om de kwaliteit en de integriteit van de aangeleverde informatie te beoordelen (**dimensie efficiëntie**).

Expertmeeting

Tijdens een expertmeeting met ketenpartners, vertegenwoordigers van kennisinstellingen en een adviesorgaan zijn voorlopige bevindingen voorgelegd en is gesproken over de voor- en de nadelen van in- of uitbesteden van de MPP. Een hoofdlijn in de discussie was dat onafhankelijkheid en het voorkomen van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding niet zozeer samenhangen met de in- of externe instellingen die de prognose uitvoeren, maar met de manier waarop de uitvoering is georganiseerd en de waarborgen die worden ingebouwd om de kwaliteit en de integriteit te handhaven. Daarbij gaat het vooral om transparantie, betrokkenheid van partijen met tegengestelde inzichten of belangen (om eenzijdige *bias* tegen te gaan) en betrokkenheid van externe experts en belanghebbenden.

Ervaringen buitenland

Bij een korte inventarisatie in andere Europese landen zijn weinig vergelijkbare prognosemodellen gevonden. In Noorwegen wordt een enigszins vergelijkbare prognose gemaakt binnen de migratieketen. Er is niet naar voren gekomen dat er daar discussie is over (een schijn van) oneigenlijke beïnvloeding en een andere vorm van governance.

Conclusie

De MPP is een bijzondere prognose, in die zin dat de prognose binnen de migratieketen wordt gemaakt op een politiek gevoelig beleidsterrein, met migratiebewegingen die in korte tijd heftig kunnen veranderen en met consequenties voor de capaciteit van uitvoeringsorganisaties die regelmatig onder het vergrootglas van politiek en media worden gelegd. Het is niet zo vreemd dat er vragen kunnen opkomen over (een schijn van) oneigenlijke beïnvloeding.

Binnen de migratieketen wordt de huidige werkwijze bij het opstellen van de MPP door de ketenpartners in de MPP-werkgroep op aspecten als kwaliteit, draagvlak en efficiëntie als voldoende tot goed gekwalificeerd. Tegelijk erkennen ketenpartners dat er een schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan zijn. In de interviews met de ketenpartners is de verzameling en verwerking van de productiegegevens als het meest kwetsbare onderdeel aangemerkt. Respondenten achten het mogelijk dat ze door politiek wensdenken worden gekleurd en hun betrouwbaarheid is voor de (andere) ketenpartners moeilijk te beoordelen.

In algemene zin achten de respondenten uitvoering van de MPP door een onafhankelijke kennisinstelling minder kwetsbaar voor een schijn van oneigenlijke beïnvloeding. Op de dimensies kwaliteit, draagvlak en efficiëntie is er een gemengd beeld van verwachte voor- en nadelen van uitvoering van de MPP binnen of buiten de migratieketen. Voor deze dimensies wijzen de opvattingen en de verwachtingen van de respondenten niet duidelijk naar een voor- of nadeel voor uitvoering binnen de keten of door een onafhankelijke kennisinstelling. In dit onderzoek zijn deze opvattingen en verwachtingen echter niet getoetst aan literatuur of anderszins, bijvoorbeeld in de vorm van een multi-criteria-analyse. Als dat nodig wordt geacht, is een nieuw onderzoek nodig.

In het onderzoek is gewezen op mogelijkheden om een schijn van oneigenlijke beïnvloeding zoveel mogelijk te vermijden door verschillende maatregelen, die los staan van de wijze waarop de uitvoering is belegd, binnen of buiten de keten. De kern is vergroting van de transparantie en betrokkenheid van deskundige en onafhankelijke buitenstaanders.



De MPP bin- nen of buiten de migratie- keten: aanlei- ding en doel onderzoek

1

1 Aanleiding en doel onderzoek

1.1 De MPP: het belang van onafhankelijkheid

De Meerjaren Productie Prognose (MPP) is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de uitvoeringsdiensten in de migratieketen. De MPP wordt opgesteld om een gemeenschappelijk toekomstbeeld voor de uitvoering en de financiële cyclus in de keten te creëren en te bevorderen dat de capaciteit in de migratieketen steeds zo goed mogelijk aansluit bij de vraag. De MPP wordt gemaakt door een werkgroep onder voorzitterschap van de directie Regie Migratieketen (DRM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). In de werkgroep participeren de ketenpartners IND, COA, DT&V, Nationale Politie, ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), Raad voor de rechtspraak en Raad van State. De opdrachtgever is het Topberaad, waarin de uitvoeringsorganisaties op bestuurlijk niveau zitting hebben. De MPP is dus een product van organisaties in de migratieketen.

De MPP wordt opgesteld in een dynamische omgeving, waarin migratiebewegingen door ontwikkelingen op wereldschaal sterk kunnen fluctueren. Daardoor zijn er altijd risico's van over- en ondercapaciteit bij uitvoeringsorganisaties in de migratieketen. Budgettaire overcapaciteit is een probleem, omdat er dan te veel middelen worden ingezet, die niet voor andere doelen beschikbaar zijn. Ondercapaciteit leidt ertoe dat niet goed aan de vraag tegemoet kan worden gekomen en er stuwmeren ontstaan. Vooruitlopend op capaciteitsaanpassingen kunnen sommige ketenorganisaties een grotere instroom opvangen door het laten op- of inlopen van wachttijden. Voor andere is dat veel minder mogelijk en is operationele flexibiliteit noodzakelijk, bijvoorbeeld door inzet van reservecapaciteit. Wettelijke termijnen kunnen de mogelijkheden om wachttijden te laten fluctueren begrenzen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rechtspraak. Ook heeft de overheid enige tijd dwangsommen uitgekeerd aan asielzoekers die door gebrek aan uitvoeringscapaciteit lang op beslissingen moesten wachten.

In algemene zin geldt dat uitvoeringsorganisaties het best kunnen functioneren bij voldoende structurele capaciteit, aangevuld met reserve- of flexibele capaciteit om adequaat op schommelingen te reageren. Ketenorganisaties zijn van elkaar afhankelijk, omdat de uitstroom van de ene organisatie invloed heeft op de instroom van de andere. Het is dus niet alleen de fluctuerende vraag door ontwikkelingen op wereldschaal die de aansluiting op de capaciteit bepaalt, maar ook de productie van ketenorganisaties en de snelheid waarmee ze die kunnen aanpassen. De MPP voorziet in prognoses voor verschillende processen (zoals asiel of regulier), waarvoor zowel internationale ontwikkelingen als productieplannen input vormen. Over beide moeten goede en betrouwbare gegevens beschikbaar zijn en op een goede manier in prognosemodellen worden verwerkt.

Naast de inhoudelijke kwaliteit zijn de onafhankelijkheid en de integriteit van de MPP cruciaal voor de bruikbaarheid ervan. Als de onafhankelijkheid twijfelachtig is, wordt het bijvoorbeeld lastig om de MPP te gebruiken voor de (productie-)plannen van de organisaties in de migratieketen en in financiële besprekingen tussen het ministerie van JenV en het ministerie van Financiën. De nauwe betrokkenheid van ketenpartners is goed voor het draagvlak, maar kan ook de indruk wekken dat de prognoses worden beïnvloed door financiële, politieke of organisatiebelangen. In het verdere verleden, nog voordat er een MPP was, beweerden kwade tongen dat een prognose ook om andere redenen opzettelijk laag werd gehouden, zodat er wel capaciteitstekorten moesten ontstaan (zoals in 1997-1998 bij de toestroom van asielzoekers uit Kosovo). De beelden van haastig opgebouwde modderige tentenkampen met magere voorzieningen gingen de wereld over. De afschrikwekkende werking hiervan zou Nederland een minder aantrekkelijke bestemming voor asielzoekers maken.

Zo bezien kan de nauwe betrokkenheid van ketenpartners en beleidsmakers bij het opstellen van de prognose ervoor zorgen dat de schijn ontstaat dat oneigenlijke argumenten invloed hebben op de uitkomsten van de prognose – en daarmee op de kwaliteit en de integriteit ervan. Tot nu toe zijn er geen incidenten geweest die met ernstige twijfel aan de integriteit van de prognose te maken hebben en wordt er ook geen openbaar debat over gevoerd. Om een dergelijke discussie voor te zijn, bestaat bij het verantwoordelijk departement (van JenV) behoefte om te onderzoeken of een schijn van te hoge of te lage ramingen vermeden kan worden door het opstellen van de prognose op afstand van de migratieketen en het vreemdelingenbeleid te plaatsen. Dit zou kunnen door het proces onder te brengen bij een

organisatie buiten de migratieketen, zoals een Rijkskennisinstelling (RKI) of een andere onderzoeksin-
stelling (zoals een commercieel onderzoeksbureau of een universitaire instelling).

Om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van het opstellen van de MPP binnen de migratieke-
ten (de huidige situatie) dan wel op afstand, bij een RKI of, nog wat verder weg, bij een andere onder-
zoeksinstelling, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het mi-
nisterie van JenV aan RegioPlan Beleidsonderzoek opdracht gegeven voor een onderzoek naar de *gover-*
nance van de MPP.

1.2 Doel, vraagstelling en scope van het onderzoek

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van het opstellen van de
MPP binnen de migratieketen (de huidige situatie) dan wel op afstand, bij een Rijkskennisinstelling (RKI)
of, nog wat verder weg, bij bijvoorbeeld een universiteit of onderzoeksbureau.

Onderzoeksvragen

Om het doel van het onderzoek te bereiken, moeten de volgende vragen beantwoord worden:

1. Uit welke fasen bestaat de totstandkoming van de MPP en welke (soorten) kennis wordt (worden) in
de verschillende fasen gegenereerd?
2. Met welk analysekader kunnen voor- en nadelen van de uitvoering van de MPP binnen de migratie-
keten dan wel door andere instellingen worden afgewogen? Welke dimensies en criteria zijn rele-
vant? In hoeverre kunnen hier gewichten aan worden toegekend? Zijn er normen of minimumeisen
c.q. randvoorwaarden voor de criteria? Zo ja, voor welke criteria en hoe luiden ze?
3. Welke voor- en nadelen van de uitvoering van de MPP binnen de migratieketen in vergelijking met
uitvoering door onafhankelijke onderzoeksinstellingen worden door huidige uitvoerders en andere
onderzoeksinstellingen ervaren? Met aandacht voor:

Kwaliteit

- a. kansen en risico's voor een, naar verwachting, inhoudelijk even goede of betere (accuratere)
prognose door beschikbaarheid en benutting van betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve
gegevens met de juiste methoden en technieken;
- b. kansen en risico's voor een tijdige (aanpassing van de) prognose, met name bij een fluctue-
rende asielinstroom;
- c. toegang tot niet-openbare informatie.

Draagvlak

- a. waarborgen van de integriteit en de onafhankelijkheid van de MPP;
- b. aansluiting op de behoeften en wensen van de gebruikers;
- c. openbaarheid dan wel deelbaarheid van het product.

Efficiëntie

- a. bekendheid met systemen en toegang tot kwantitatieve en kwalitatieve gegevens;
 - b. capaciteit en flexibiliteit;
 - c. kostenefficiëntie.
4. In hoeverre kunnen onderzoeksinstellingen buiten de migratieketen de MPP uitvoeren?
 - a. In hoeverre voldoet het (mogelijke) proces bij de onderzoeksinstellingen aan minimumeisen voor
alle fasen van het MPP-proces? In hoeverre voldoet het voor een deel van de fasen? Welke on-
derzoeksinstellingen voldoen aan minimumeisen?

- b. Met welke (organisatorische) consequenties moet rekening worden gehouden als de MPP geheel of gedeeltelijk bij onderzoeksinstellingen buiten de migratieketen zou worden belegd, met aandacht voor overdraagbaarheid, personele consequenties en probleemeigenaarschap?
5. Welke mogelijkheden zijn er om de schijn van oneigenlijke beïnvloedbaarheid van de MPP te vermijden, anders dan door het beleggen bij andere onderzoeksinstellingen?

Scope van het onderzoek

De onderzoeksvragen worden beantwoord op basis van documentstudie en de kennis, opvattingen, ervaringen en percepties van personen binnen en buiten de migratieketen. Voor begrippen als kwaliteit, draagvlak en efficiency zijn geen objectieve maatstaven gezocht en gebruikt; ze worden behandeld zoals ze worden gezien vanuit het perspectief van de huidige en mogelijke opstellers van de MPP. De huidige opstellers zijn vooral bekend met het bestaande MPP-proces en minder met de mogelijkheden en onmogelijkheden van eventuele andere uitvoerders. Omgekeerd kennen de eventuele andere uitvoerders hun eigen werkprocessen en mogelijkheden beter dan het MPP-proces zoals dat binnen de migratieketen wordt gevolgd. De beschrijving van processen en de uitvoering van prognoses is zo feitelijk mogelijk, maar de vergelijking tussen de huidige werkwijze en mogelijke alternatieven is gebaseerd op subjectieve oordelen van medewerkers van betrokken instanties met begrensde kennis. Het onderzoek geeft dus een beeld van de voor- en nadelen die personen binnen en buiten de migratieketen zien van de manier waarop de MPP wordt uitgevoerd en de mate waarin daarmee een schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan worden tegengegaan. Een objectieve toets op deze percepties valt buiten de scope van het onderzoek.

1.3 Methodes

Het onderzoek had de volgende onderdelen:

- beschrijven van de huidige werkwijze bij het opstellen van de MPP, door middel van documentstudie en interviews met opstellers;
- opstellen van een analysekader voor het onderzoeken en beoordelen van voor- en nadelen van uitvoering binnen dan wel buiten de migratieketen, door middel van:
 - documentstudie;
 - interviews over enkele andere prognosemodellen;
 - een interview over de omgang met belangen bij beleidsonderzoeken;
- inventarisatie van de visie op uitvoering binnen dan wel buiten de migratieketen:
 - bij een selectie van gebruikers van de MPP, door middel van interviews;
 - bij een selectie van onderzoeksinstellingen die in aanmerking zouden kunnen komen om de MPP uit te voeren;
- toetsing van bevindingen door:
 - een expertmeeting met een selectie van huidige uitvoerders en experts buiten de migratieketen;
 - een beknopte inventarisatie van de organisatie van prognoses voor de migratieketen in het buitenland en het vermijden van (de schijn van) afhankelijkheid en beïnvloedbaarheid.

Het onderzoek is in de periode juni-oktober 2020 uitgevoerd. Vanwege de geldende overheidsmaatregelen tegen de verdere verspreiding van het coronavirus zijn voor de interviews en de expertmeeting videoverbindingen gebruikt. Een overzicht van alle respondenten en deelnemers is in de bijlagen opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het huidige MPP-proces beschreven. In hoofdstuk 3 zetten we het analysekader uiteen, waarmee we voor- en nadelen van uitvoering binnen en buiten de keten in kaart brengen. In hoofdstuk 4 doen we verslag van de interviews met uitvoerders, gebruikers en vertegenwoordigers van

andere kennisinstellingen. Ook rapporteren we over de expertmeeting en de navraag in een aantal andere Europese landen. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de onderzoeksvragen en bevat de conclusie van het onderzoek.

Een uitgebreid overzicht van de antwoorden van de respondenten op de interviewvragen is in de bijlagen opgenomen. De bijlagen bevatten ook een overzicht van respondenten en deelnemers aan het onderzoek en een overzicht van afkortingen.



Het MPP-pro- ces

2

2 Het MPP-proces

2.1 Inleiding

De MPP omvat prognoses op drie thema's:

- asiel: alle asielprocedures, zoals spoor 1 (asielzoekers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen), spoor 2 (asielzoekers uit een veilig land of met legaal verblijf in een ander Europees land) of spoor 4 (asielzoekers die niet onder andere sporen vallen) en na-reizen;
- vreemdelingenbewaring;
- regulier en naturalisatie, zoals Verblijfsvergunning Regulier (VVR) en de Toegang- en Verblijfsprocedure (TEV), waaronder gezinshereniging valt.

De frequentie waarmee de MPP wordt opgesteld, is afhankelijk van de dynamiek op het beleidsterrein. De prognose geldt voor een periode van een jaar en wordt doorgaans elk halfjaar geactualiseerd. Tussentijds kan de MPP worden bijgesteld als door de ketenpartners een (substantiële) afwijking in de asielinstroom wordt geconstateerd (meer dan 15%) of wanneer wordt verwacht dat internationale ontwikkelingen tot een substantiële afwijking van de eerdere prognose kunnen leiden.

Het MPP-proces is in openbare stukken schaars gedocumenteerd. Begin 2016 is het proces in een Kamerbrief uiteengezet.¹ Het bestond toen uit vier fasen met tien stappen. De eerste fase was het opstellen van een beleidsarme asielprognose, gevolgd door een analyse van de gevolgen van beleidseffecten en wetswijzigingen voor de prognoses in de tweede fase. In de derde fase werd een beleidsrijke asielprognose opgesteld waaraan waarschijnlijkheden toegekend werden. Daarbij werden ramingen voor de bezetting van het COA en de instroom in de caseload van de DT&V opgesteld. De vierde en laatste fase bestond uit het informeren van de staatssecretaris en (eventueel) evalueren van het MPP-proces.

Begin 2018 is het MPP-proces aangepast. De belangrijkste wijziging is dat de beleidsarme en beleidsrijke prognoses meer vervlochten zijn. Het aangepaste proces heeft drie fasen en negen stappen. Dit proces werd ten tijde van dit onderzoek (tweede helft 2020) bij het opstellen van de MPP gevolgd.

2.2 Procesbeschrijving MPP

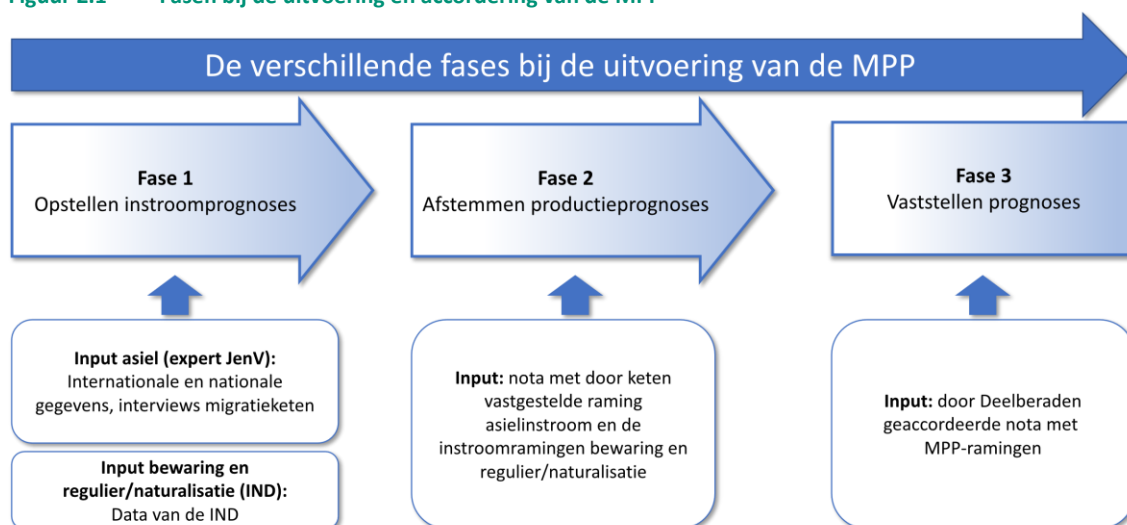
De MPP wordt opgesteld door een werkgroep, waarin de ketenpartners IND, COA, DT&V, Nationale Politie, KMar, ministerie van Buitenlandse Zaken, Raad van State, DJI, Raad voor de rechtspraak en het Bestuursdepartement zitting hebben. Enkele andere organisaties, zoals de VNG, zijn wel gebruiker, maar maken geen deel uit van de werkgroep en zijn dus geen opsteller.

We beschrijven het huidige MPP-proces op basis van recente MPP-documentatie en documenten over de eerdere ontwikkeling van de MPP. Daarnaast zijn interviews afgenomen met twee adviseurs van de Directie Regie Migratieketen (DRM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de expert die bij het ministerie van JenV belast is met het opstellen van de eerste-instroom-asielprognoses als input voor de MPP.

Het huidige MPP-proces verloopt in drie fasen: opstellen van instroomprognoses, afstemmen van productieprognoses en vaststellen van de prognoses (figuur 2.1). De fasen vallen uiteen in meerdere stappen.

¹ Kamerstukken I 2015/2016, 19637 nr. 2119 (Kamerbrief over asielprognoses).

Figuur 2.1 Fasen bij de uitvoering en accordering van de MPP



Bron: documentatie en interviews Directie Regie Migratieketen/expert JenV, bewerking RegioPlan

Fase 1 Opstellen van de instroomprognoses

In de eerste fase van het MPP-proces worden instroomprognoses opgesteld. Een expert van JenV stelt de prognose voor de eerste asielinstroom op. Deze expert is bij de aanpassing van het MPP-proces in 2018 aangesteld bij het ministerie van JenV. Hij is dus niet bij een van de *uitvoerende* ketenpartners in dienst. Hij heeft als taak om een *prognose van de asielinstroom* op te stellen, waarbij hij informatie uit een groot aantal bronnen (organisaties, registraties, media en netwerkpartners) in binnen- en buitenland benut. De IND maakt de prognose voor de thema's bewaring en regulier/naturalisatie.

Prognose eerste asielinstroom

- Stap 1 Kale instroomprognoses.** De cijfers over het voorgaande jaar vormen het uitgangspunt waartegen de instroom in het afgelopen kwartaal afgezet wordt. De geconstateerde toename dan wel afname wordt geëxtrapoleerd naar het komende jaar. Bij het opstellen van de nieuwe prognose wordt teruggekeken naar de eerdere voorspellingen en de realisatie en achtergronden en mogelijke verklaringen van verschillen. Wat betreft de asielinstroom wordt deze evaluatie door de expert samen met anderen uitgevoerd, waaronder leden van de werkgroep en andere informanten, zoals het Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen (KOCV). Inzichten uit de evaluatie worden benut voor de nieuwe prognose. Hiervoor bestaat geen vaste, gestructureerde of geformaliseerde werkwijze.
- Stap 2 Informatieverzameling.** De JenV-expert verzamelt actuele data, literatuur en andere documentatie over internationale migratiebewegingen, waaronder IND-kerncijfers over de instroom in Nederland (onder andere naar herkomstland), rapportages van internationale organisaties zoals het IOM, Frontex, UNHCR en Europol en berichten in gezaghebbende internationale media als de Frankfurter Allgemeine Zeitung. Aanvullend voert de expert gesprekken met (inter)nationale organisaties in de migratieketen in verschillende nationale en internationale gremia en met collega's die in het buitenland belast zijn met het opstellen van asielpogoses.
- Stap 3 Vertaling in kwalitatieve scenario's.** De resultaten van de informatieverzameling vormen de input voor de analyse van internationale migratiebewegingen en nationale en internationale beleidsontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de asielinstroom. De ontwikkelingen worden gestructureerd met exogene en endogene determinanten zoals 'Veranderingen in de economische situatie in belangrijke doorreis- en/of bestemmingslanden' of 'Gevolgen van het beleid rondom de Dublin-akkoorden'. Op basis van de informatie en de analyse kent de expert gewichten toe aan determinanten (geringe, gemiddelde of grote invloed). Vervolgens concreetiseert hij de mogelijke ontwikkelingen per determinant in een laag, midden, hoog en extreem instroomscenario, waarbij hij zo nodig kennis en inzichten van ketenpartners benut. De methode is door het Topberaad geaccordeerd.

- Stap 4 Kwantificeren van scenario's.** Voor de waarschijnlijkheden van de (meestal) vier scenario's (laag, midden, hoog, extreem) en andere parameters worden vervolgens numerieke inschattingen gemaakt. De expert betreft hierbij ook de kennis en inzichten van zijn contacten binnen internationale organisaties zoals EASO, GDISC, Frontex, IOM en UNHCR. Dit proces levert uiteindelijk een kansdichtheidsfunctie op, waarmee aan het collectief van de scenario's en combinaties van omstandigheden de kansen op realisatie worden gekoppeld. Deze kansdichtheidsfunctie is de **prognose** eerste asielinstroom: ze bevat voor elk mogelijk instroomgetal een kans op realisatie. De prognose bestaat dus niet uit één of enkele getallen en er wordt geen keuze gemaakt voor een bepaalde uitkomst of een van de scenario's.
- Stap 5 Vaststellen instroomprognose en raming.** De **instroomprognose** wordt in de werkgroep MPP met de ketenpartners besproken. De inhoud is niet onderhandelbaar; er is alleen ruimte voor feitelijke correcties of een enkele aanvulling of duiding, waarbij de expert het laatste woord heeft. De **prognose** wordt vastgelegd in een aparte **notitie**, die als (onveranderlijke) **bijlage** bij de uiteindelijke MPP-**nota** (zie stap 7-9) gevoegd wordt. Door onderling af te stemmen welk risico op het te krap alloceren van capaciteit nog aanvaardbaar zou zijn, destilleert de MPP-werkgroep uit de prognose (de kansdichtheidsfunctie) een zogenoemde **raming** (een enkelvoudig getal). Hierbij spelen (ook) beleidsmatige keuzes een rol, zoals een voorkeur voor een te hoge raming boven een te lage raming, omdat de gevolgen van de laatstgenoemde 'ramingsfout' zwaarder wegen dan die van de eerste. De laatste jaren heeft de MPP-werkgroep er, na afstemming met het Topberaad, voor gekozen om het risico van een te lage raming beperkt te houden tot dertig procent. Deze raming wordt in de uiteindelijke MPP-**nota** opgenomen (zie stap 7-9).²

Resultaat: een door de keten gedragen raming voor de eerste asielinstroom.

Prognoses bewaring en regulier/naturalisatie

Het opstellen van de instroomprognoses voor bewaring en regulier/naturalisatie is bij de IND belegd omdat daar de benodigde expertise aanwezig is. Bovendien is de IND de enige ketenpartner die productie levert voor de instroom op het thema regulier/naturalisatie. De instroomprognoses worden opgesteld op basis van extrapolatie van gegevens over voorgaande perioden. Ze worden niet apart en formeel door de werkgroep MPP vastgesteld, maar zijn onderdeel van het interne proces bij de IND waarin de productieplannen opgesteld worden.

Fase 2 Afstemmen van de productieprognoses

Tijdens de tweede fase van de MPP worden productieprognoses opgesteld en op elkaar afgestemd. De nadruk ligt daarbij op de raming voor de asielinstroom, omdat deze de productie van een groot aantal ketenpartners beïnvloedt.

- Stap 6 Opstellen productieprognoses.** Met de door de keten vastgestelde raming voor asiel en de door de IND opgestelde instroomprognoses bewaring en regulier/naturalisatie als input, stelt de IND beleidsrijke productieplannen op en koppelt deze terug aan de DRM. Naast de prognose van de eerste instroom asiel die door de expert wordt gemaakt en de raming door de MPP-werkgroep, vormen de productiecijfers van ketenpartners cruciale input voor de MPP. Hoe de input van de ene ketenpartner verwerkt wordt en tot output leidt, heeft invloed op de input van andere ketenpartners. Deze productiecijfers zijn, anders dan de prognose van de asielinstroom, afhankelijk van de betrouwbaarheid van de inschattingen (en de registraties) van ketenpartners. De DRM stemt de plannen af met de IND, verwerkt de gegevens in een rekenmodel en controleert ze op onregelmatigheden. Het model levert inzicht in de verwachte productie van verschillende ketenpartners, per thema asiel, bewaring en regulier/naturalisatie.
- Stap 7 Bilateraal overleg tussen ketenpartners en de DRM.** De ramingen worden gedeeld en afgestemd met de ketenpartners. In bilateraal overleg wordt gereflecteerd op de (haalbaarheid van) gevolgen van de ramingen in termen van verwachte instroom, doorstroom en uitstroom bij de

² De procesbeschrijving van deze stap maakt expliciet onderscheid tussen een onafhankelijk deel (de prognose als onafhankelijk kennisproduct) en een deel waarin ook beleidsmatige keuzes worden gemaakt (de raming).

betrokken organisaties. De uitkomsten worden geaccordeerd door de werkgroep MPP en vastgelegd in een nota.

Stap 8 Ketenoeverleg in Deelberaden. De nota wordt vervolgens aan de Deelberaden voorgelegd. Aan de Deelberaden nemen de ketenpartners deel die op tactisch niveau bij de uitvoering van de prognoses betrokken zijn. Aanvullende opmerkingen worden door de DRM verwerkt in de nota.

Resultaat: een **nota met door de keten gedragen ramingen** voor asiel, bewaring en regulier/naturalisatie, uitgesplitst naar instroom, productie en eindvoorraad.

Fase 3 Vaststellen van de prognoses

Tijdens de derde fase van de MPP worden de prognoses definitief vastgesteld met de door de Deelberaden besproken nota als input.

Stap 9 De nota met prognoses wordt voorgelegd aan het Topberaad, waaraan de ketenpartners op directieniveau deelnemen. Bij de meest recente MPP is aan het Topberaad gevraagd om kennis te nemen van de MPP en de uitkomsten vast te stellen. Voorheen was dat 'kennis te nemen van de uitkomsten'.

Resultaat: **vastgestelde ramingen** waarmee de keten aan het werk kan en die input voor de financiële cyclus vormen.

Een vastgestelde MPP is input voor de financiële besluitvorming van het ministerie van JenV en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de inkoop van capaciteit bij ketenpartners. Bij de besluitvorming kan besloten worden om van de ramingen in de MPP af te wijken, bijvoorbeeld als de onzekerheden groot zijn en de kosten van later opschalen van capaciteit aanmerkelijk hoger zijn dan die van een initieel te hoge capaciteit. Het is één keer voorgekomen dat het Topberaad besloten heeft om de MPP niet vast te stellen. Dit gebeurde begin 2019, toen kort voor het uitbrengen van de MPP politieke keuzes over de productie gemaakt werden die invloed hadden op de MPP-waarden en die niet tijdig meer verwerkt konden worden. Voor de financiële cyclus zijn toen kerncijfers gebruikt die door het departement zijn vastgesteld en die dus niet door alle ketenpartners werden gedragen.

Tussentijdse bijstelling

De realisatie van de MPP wordt door de ketenpartijen en de werkgroep gevolgd. Bij een substantiële afwijking (meer dan 15%) of bij grote veranderingen in de internationale omgeving wordt de raming herzien op grond van signalen in de keten. Dit hoeft overigens niet altijd te betekenen dat ook de capaciteit van ketenorganisaties wordt aangepast; dit kan gehinderd worden door budgettaire, organisatorische of personele beperkingen.

Korte en middellange termijn

De MPP heeft een tijdshorizon van een jaar. Daarnaast wordt gewerkt aan prognoses voor de middellange termijn (vijf jaar). Daarbij bestaat de verwachting dat er in een langere tijdsperiode meer gelegenheid is om beleidsmatig op nieuwe ontwikkelingen te reageren en dat een middellange-termijnprognose een stabiel basisbeeld voor de toekomstige capaciteitsbehoefte kan geven.



Dimensies van bruik- baarheid: analysekader

3

3 Enkele andere prognoses: verkenning

3.1 Thema's en aspecten

In de onderzoeksvragen zijn vier thema's onderscheiden die gebruikt worden om de voor- en nadelen van de uitvoering van de MPP binnen of buiten de migratieketen systematisch te behandelen: kwaliteit, draagvlak, efficiëntie en onafhankelijkheid/integriteit (i.c. het vermijden van de schijn van beïnvloedbaarheid). De vier thema's zijn in de vraagstelling verder uitgewerkt in aspecten. De thema's en de aspecten vormen een eerste versie van een analysekader (schema 3.1).

Schema 3.1 Voorlopig analysekader

- Kwaliteit
 - toegang tot en benutting van actuele en betrouwbare gegevens
 - kwaliteit model voor prognoses; hoogwaardige methodologische kennis
 - beschikbaarheid kennis over beleid en internationale ontwikkelingen
 - tijdige signalering afwijkingen
- Draagvlak
 - kennis van en aansluiting op behoeften van gebruikers
 - vertrouwen in de integriteit en betrouwbaarheid van de analyse, het proces en de uitkomsten
 - genereren praktisch bruikbare uitkomsten
 - overbruggen tegenstellingen en behouden betrokkenheid van ketenpartners
- Efficiëntie
 - toegang tot gegevens en bekendheid met systemen
 - analysecapaciteit en -flexibiliteit (voor tussentijdse actualisering)
 - kosten
 - samenwerking en coördinatie van betrokken partijen
- Schijn van oneigenlijke beïnvloeding
 - weerbaarheid tegen oneigenlijke beïnvloeding
 - balans bewaren tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid

Om het voorlopige analysekader verder in te vullen en aan te scherpen, zijn interviews gehouden over enkele andere prognosemodellen en over manieren om onafhankelijkheid van prognoses te bevorderen. Het ging om interviews met:

- de directeur van het Bureau van het Capaciteitsorgaan, een door VWS gefinancierde stichting die prognoses voor de behoefte aan zorgprofessionals maakt. Die vormen de basis voor de opleidingscapaciteit;
- een projectleider bij het (commerciële) onderzoeksbureau CenterData, dat in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de Arbeidsmarktprognose Onderwijs maakt;
- twee medewerkers van het Rathenau Instituut, die onderzoek deden naar onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door Rijkskennisinstellingen.

Vooraf was het de bedoeling om een prognose te kiezen die binnen een uitvoeringsketen wordt opgesteld (vergelijkbaar met de MPP) en een prognose die buiten een keten, door een onafhankelijke onderzoeksinstituting, wordt gemaakt. Tijdens de interviews bleek dat er bij de eerstgenoemde prognose (over de opleidingscapaciteit voor zorgprofessionals) in feite sprake is van een hybride model met betrokkenheid van uitvoerende partijen binnen en buiten de keten.

Bij de selectie stond voorts vooral de manier van uitvoering centraal en niet het beleidsterrein waarop de prognoses betrekking hebben. Een in het oog springend verschil is dat de MPP over een dynamisch en volatiel terrein gaat, waardoor onzekerheden groot zijn en tussentijdse aanpassingen vaak onvermijdelijk zijn. De twee andere prognoses waarover we interviews hebben gehouden (vraag en aanbod van zorgprofessionals en onderwijspersoneel) gaan over ontwikkelingen en stromen die in het algemeen veel beter voorspelbaar zijn (met bijvoorbeeld algemene demografische trends als input) en met een veel kleinere of ontbrekende noodzaak van tussentijdse aanpassingen. De frequentie is daarom lager dan bij de MPP (eens per jaar of eens in de drie jaar) en de behoefte om tussentijds de vinger aan de pols te houden bijgevolg kleiner. In dit opzicht is de MPP zeker complexer dan de beide andere prognoses.

3.2 Verkenning enkele andere prognosemodellen

Opleidingsbehoefte zorgprofessionals: een hybride model

Om de opleidingscapaciteit tijdig op de toekomstige behoefte aan zorgprofessionals af te stemmen, maakt het Capaciteitsorgaan (voluit: de Stichting Capaciteitsorgaan voor (vervolg)opleidingen van professionals in de zorg) driejaarlijkse prognoses. Het Capaciteitsorgaan is een stichting, die voor dit doel is opgericht en die volledig door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt gefinancierd. De reikwijdte is in de loop der jaren uitgebreid: aanvankelijk werden alleen prognoses voor medisch-specialistische beroepen gemaakt, later zijn daar mondzorg en de ggz aan toegevoegd. Het bestuur is paritair samengesteld met vertegenwoordigers van de beroepsgroepen, de opleiders en de zorgverzekeraars. Daarmee is sprake van een soort machtspluralisme: elk van de partijen heeft eigen belangen en (machts)posities. Onder het bestuur functioneren Kamers, die net als het bestuur paritair zijn samengesteld met vertegenwoordigers van veldpartijen (opleiders, brancheorganisaties van zorgprofessionals en verzekeraars). Zij bepalen werkinhoudelijke en organisatorische parameters voor de schatting van de toekomstige behoefte aan zorgprofessionals (zoals het aandeel professionals dat in deeltijd werkt of de organisatie van behandelingen). Met de parameters wordt, per zorgberoep, eens per drie jaar een model geschat. De schatting wordt uitgevoerd door een extern bureau, het Nivel, dat het schattingsmodel beheert en op basis van de parameters scenario's voor elk beroep maakt. De Kamers kunnen daarna geen parameters meer veranderen, maar wel het meest waarschijnlijke scenario kiezen. Ook andere uitvoerende werkzaamheden, zoals voorstudies, worden door het Capaciteitsorgaan uitbesteed aan marktpartijen. Het Bureau van het Capaciteitsorgaan toetst de kwaliteit van de studies. Dit is een principiële keuze: zoveel mogelijk uitbesteden, omdat bevindingen beter te toetsen zijn, los van belangen waar ketenpartijen soms aan vast willen houden. De prognose is daarmee te kwalificeren als een hybride model, waarin de prognose deels door ketenpartijen en deels door een extern bureau wordt opgesteld.

Lessen voor het analysekader

Bij de bespreking van de thema's uit het voorlopige analysekader zijn geen nieuwe onderwerpen benoemd. Wel is in het interview gewezen op het grote belang van het criterium *toegang tot en benutting van actuele en betrouwbare gegevens*. De ervaring is dat de veldpartijen binnen de keten kennis inbrengen en uitwisselen, die zij niet aan een onafhankelijke onderzoeksinstelling zouden willen leveren. In het verlengde daarvan is het thema *draagvlak* als erg belangrijk aangemerkt. De betrokkenheid van de veldpartijen in verschillende fasen van het project draagt sterk bij aan het draagvlak. De uitkomst moet *vertrouwen* geven bij de stakeholders. Ook hiervoor helpt de betrokkenheid van de veldpartijen bij het proces. Aan de andere kant zorgt de inschakeling van externe partijen voor de technische uitvoering (modelschattingen) ervoor dat bij de toetsing van de modeluitkomsten zo goed mogelijk van belangen van ketenpartijen kan worden geabstraheerd. Dit is de belangrijkste reden voor het inschakelen van externe partijen. Het is niet ingegeven door de complexiteit van schattingen en een behoefte aan gespecialiseerde kennis: het gebruikte model is relatief eenvoudig en vereist geen diepgaande statistische of econometrische kennis.

Een kernthema bij de gekozen methode is de betrokkenheid van ketenpartners met *teggengestelde belangen*. Door hen actief in het proces te betrekken, wordt het risico van bias verminderd en worden draagvlak en vertrouwen gestimuleerd; het wordt gezien als een goed (beter) alternatief voor het werken met (externe) deskundigen, mede omdat het moeilijk wordt geacht om volledig onafhankelijke deskundigen te vinden.

Een opmerkelijke waarneming is ten slotte dat de bij deze prognose gekozen werkwijze er niet voor zorgt dat een schijn van belangenverstrengeling of oneigenlijke beïnvloeding volledig wordt vermeden. In de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de prognose. Het Capaciteitsorgaan heeft daarom recent opdracht gegeven voor een onderzoek, dat ongeveer tegelijk met dit WODC-onderzoek naar de MPP moet worden afgerond en dat adviezen moet opleveren over het vermijden van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding.

Arbeidsmarktprognose Onderwijs

De Arbeidsmarktprognose Onderwijs wordt in opdracht van het ministerie van OCW uitgevoerd door CenterData, een marktpartij, dus buiten de keten. Gegevens over leraren worden van DUO (onderdeel

van het ministerie van OCW) betrokken. Ze worden eens per jaar geanalyseerd met een door Center-Data ontwikkeld microsimulatiemodel, waarin ook het aanbod van afgestudeerden en de vraag van scholen worden opgenomen. Dit levert een beeld van tekorten (of overschotten) op. De primaire doelgroep van de prognose is het ministerie van OCW, dat er beleid op baseert. Er worden regionale rapporten voor scholen gemaakt. Ook opleidingen, belangenorganisaties (PO-Raad et cetera) en vakbonden gebruiken de prognose. De Arbeidsmarktprognose Onderwijs is een voorbeeld van een volledig uitbestede prognose, waarbij de keuze voor deze *governance* mede is ingegeven door de onafhankelijkheid van de uitvoering.

Lessen voor het analysekader

Bij de bespreking van de thema's uit het voorlopige analysekader is één nieuw criterium benoemd. Voor het overige zijn aandachtspunten bij de bestaande criteria besproken.

Het nieuwe criterium is *het belang voor beleid en begroting*. De Arbeidsmarktprognose Onderwijs is uitbesteed, maar een andere prognose in het onderwijsveld, over de leerlingen- en studentenaantallen (Referentieramingen geheten), wordt door het ministerie van OCW zelf, in eigen huis, uitgevoerd. De reden hiervoor is, zo leert navraag bij het ministerie van OCW, dat de leerlingenprognose, meer dan de arbeidsmarktprognose, aan een kernproces binnen het ministerie raakt en een belangrijke bouwsteen voor de begroting is. Het belangrijkste argument voor de positionering van de Referentieramingen binnen het departement is de snelle en efficiënte beantwoording van vragen van beleidsdirecties en Financiën op basis van gedegen kennis van de prognose – specifiek omdat dit over een kernproces gaat. Om de onafhankelijkheid te bevorderen, zijn waarborgen ingebouwd, zoals de positionering buiten beleidsdirecties en Financiën en de instelling van een adviescommissie met belanghebbende partijen (PO-Raad, VO-raad, VSNU) en gezaghebbende externe instanties (zoals CBS en SCP).

Bij het criterium *kwaliteit model voor prognoses en beschikbaarheid hoogwaardige methodologische kennis* is de borging van de kennis en de mogelijke afhankelijkheid van een beperkt aantal experts besproken. Als er een complex model wordt gebruikt, is het belangrijk dat kennis goed vastgehouden en geborgd wordt. De vraag is waar dat het best gegarandeerd is, bij ketenpartijen of binnen een ministerie; of juist bij een gespecialiseerde externe partij met een grotere pool aan deskundigen. Als er voldoende deskundigheid is, maar geconcentreerd bij weinig deskundigen, is dat een risico voor de continuïteit.

Over *de beschikbaarheid van kennis* (bijvoorbeeld over internationale ontwikkelingen), *de aansluiting op behoeften en wensen van gebruikers* en *het overbruggen van tegenstellingen* is de ervaring dat hier een belangrijke rol ligt voor de opdrachtgever. Er is een duidelijke taakverdeling, met CenterData in de rol van onafhankelijke en technocratische expert. Politieke discussies, standpunten en meningen behoren tot het domein van de opdrachtgever en de gebruikers. Het criterium *vertrouwen in de integriteit en betrouwbaarheid van de analyse, het proces en de uitkomsten* wordt zeker belangrijk geacht. Er is discussie over de arbeidsmarktprognose, omdat veldpartijen wijzen op tekorten die het model niet kan kwantificeren. Dat wijst op de beperkingen van het model. Rond dergelijke discussies wordt geen druk van de opdrachtgever ervaren. Er zijn geen expliciete afspraken over onafhankelijkheid en beïnvloeding.

Als de belangrijkste criteria voor een beslissing over belegging binnen of buiten de keten zijn in het interview naar voren gekomen:

- belang voor beleid en begroting: als de prognose erg belangrijk is voor het primaire proces, is het wellicht beter om hem in huis te maken;
- expertise en borging: voldoende experts en mogelijkheden om het wegvallen ervan snel op te vangen zodat de continuïteit gewaarborgd is;
- onafhankelijkheid: de ervaring met de externe uitvoering van de Arbeidsmarktprognose Onderwijs is dat die goed belegd en geborgd kan worden. Dit draagt eraan bij dat (interne) belangen minder invloed hebben;
- goede toegang tot betrouwbare data: dat is relatief gemakkelijk bij de Arbeidsmarktprognose Onderwijs. Bij andere prognoses is er mogelijk een grotere en onvermijdelijke onvoorspelbaarheid, waar een externe partij wellicht moeilijker mee om kan gaan.

Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door Rijkskennisinstellingen

Aan twee onderzoekers van het Rathenau Instituut is gevraagd om vanuit de bevindingen in het rapport *Met gepaste afstand: onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door Rijkskennisinstellingen* te reflecteren op het vraagstuk van onafhankelijkheid en (de schijn van) beïnvloeding bij de belegging van het opstellen van prognoses.

Een bevinding uit het genoemde onderzoek is dat het uitbesteden van een onderzoeksopdracht aan een RKI of een andere externe instelling niet zorgt voor een grotere onafhankelijkheid of het vermijden van de schijn van beïnvloeding. Een belangrijke reden is dat vrijwel altijd nauw contact tussen opstellers en opdrachtgever en/of gebruikers nodig is om tot bruikbare resultaten en draagvlak te komen. Bovendien zijn ook externe onderzoekers of experts niet volledig onafhankelijk. Ze zullen bloot kunnen staan aan pogingen tot beïnvloeding. Daartegen zouden waarborgen ingebouwd moeten worden, net als bij de uitvoering binnen de keten. Het plaatsen van de prognose buiten de keten om een schijn van beïnvloeding te vermijden, is daarom niet bij voorbaat verstandig. Elke prognose kan ter discussie komen te staan en onder vuur komen te liggen, hoe deze ook belegd is.

Wat betreft de thema's uit het voorlopige analysekader hebben vooral de criteria *overbruggen tegenstellingen en behouden betrokkenheid ketenpartners* en *beschikbaarheid kennis over beleid en internationale ontwikkelingen* aandacht gekregen. De betrokkenheid van verschillende partijen en belangen helpt om bias te voorkomen; als alleen gelijk oplopende belangen vertegenwoordigd zijn, kan een prognose eerder (te) eenzijdig worden. Ook betrokkenheid van externe deskundigen kan helpen. Door hen te laten meekijken, worden extra waarborgen tegen bias ingebouwd.

Daarnaast is het een belangrijke vraag of er voldoende kennis over beleid en internationale ontwikkelingen beschikbaar is en hoe deze het best gemobiliseerd kan worden, binnen of buiten de keten. Met aansluitend de vraag of er nog deskundigen buiten de keten zijn die aan de analyse en de prognose kunnen bijdragen. Bij het criterium *expertise* is opgemerkt dat een prognose des te kwetsbaarder is als deze van minder personen afhankelijk is c.q. door een kleiner team wordt opgesteld. Zeker een prognose die door één persoon wordt opgesteld, is moeilijker controleerbaar en daardoor risicoverhogend.

De gedachten gaan dus niet zozeer uit naar een keuze tussen uitvoering binnen de keten of uitbesteden, maar eerder naar het verder openstellen van de uitvoering door partijen met tegengestelde belangen een rol te geven, kennis en expertise van buiten te betrekken en, in het algemeen, de transparantie van de data, de verwerking en de uitvoering te vergroten. Met daarbij de kanttekening dat meer openheid niet altijd tot meer vertrouwen leidt. Om een discussie over eventuele *bias* in de uitkomsten te kanaliseren, is een proactieve stellingname aanbevolen. Is er voldoende zicht op de buitenwereld? Over de kans op politisering? Uit welke hoek worden kritieken of verdachtmakingen verwacht? Hoe kan hier bij voorbaat op geanticipeerd worden?

Gevolgen voor het analysekader

De interviews hebben niet zozeer nieuwe criteria voor het analysekader opgeleverd, maar geven op een aantal onderdelen wel extra invulling (bijvoorbeeld op de borging van expertise). Een criterium dat wel nieuw is, is het *belang van de prognose voor beleid en begroting*. Naarmate een prognose belangrijker is voor beleid en begroting, kan het voordeel van snelle en directe toegang tot informatie over inhoud, data, achtergronden en detailleringen zwaarder wegen. Dit scharen we onder efficiëntie.

Net als bij andere criteria is hier sprake van een afweging tussen voordelen of nadelen in termen van efficiëntie, kwaliteit of draagvlak aan de ene kant en een schijn van oneigenlijke beïnvloeding aan de andere kant. Als de voordelen van uitvoering binnen de keten zwaarder wegen, kan een schijn van oneigenlijke beïnvloeding voor lief worden genomen – of, zoals in verschillende interviews is besproken, kan gezocht worden naar extra waarborgen om de onafhankelijke uitvoering en de integriteit te bevorderen. Al met al bieden de interviews de nodige inzichten voor de (latere) analyse, maar hebben ze slechts beperkt geleid tot aanpassing van het analysekader, waarmee we de interviews met de ketenpartners en externe partijen zijn ingegaan.

3.3 Analysekamer

Na de interviews over de werkwijze bij enkele andere prognoses en over maatregelen voor de bevordering van de integriteit van prognoses is het volgende analysekamer vastgesteld (schema 3.2). Het is vervolgens verwerkt in vragen- en itemlijsten en gebruikt voor de interviews met opstellers en gebruikers van de MPP, met vertegenwoordigers van kennisinstellingen en voor de gespreksleidraad voor de expertmeeting.

Schema 3.2 Analysekamer uitvoering MPP

- Kwaliteit
 - Toegang tot en benutting van actuele en betrouwbare gegevens
 - Kwaliteit model voor prognoses; hoogwaardige methodologische kennis
 - Beschikbaarheid kennis over beleid en internationale ontwikkelingen
 - Tijdige signalering afwijkingen
- Draagvlak
 - Kennis van en aansluiting op behoeften van gebruikers
 - Vertrouwen in de integriteit en betrouwbaarheid van de analyse, het proces en de uitkomsten
 - Genereren praktisch bruikbare uitkomsten
 - Overbruggen tegenstellingen en behouden betrokkenheid van ketenpartners
- Efficiëntie
 - Toegang tot gegevens en bekendheid met systemen
 - *Snelle en directe toegang tot informatie over inhoud, data, achtergronden en detailleringen vanwege het belang van de prognose voor beleid en begroting*
 - Analysecapaciteit en -flexibiliteit (voor tussentijdse actualisering)
 - Kosten
 - Samenwerking en coördinatie van betrokken partijen
- Schijn van oneigenlijke beïnvloeding
 - Weerbaarheid tegen oneigenlijke beïnvloeding
- Balans bewaren tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid



Binnen of bui- ten, voor- en nadelen

4

4 Voor- en nadelen

4.1 Overzicht respondenten en deelnemers

Aan de hand van het analysekader zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van ketenpartners die bij het opstellen van de MPP betrokken zijn, (overige) MPP-gebruikers, financiële afdelingen van de ministeries die bij de begrotingscyclus voor de migratieketen betrokken zijn en onderzoeksinstituten die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen om de MPP buiten de migratieketen uit te voeren.³ Met hen is gesproken over de mogelijkheden om de MPP bij een externe partij te beleggen, de door hen gepercipieerde voordelen en nadelen daarvan en de gevolgen voor de onafhankelijkheid en de integriteit (c.q. het voorkomen van de schijn van beïnvloedbaarheid). De geïnterviewde vertegenwoordigers van de ketenpartners zijn lid van de MPP-werkgroep en kennen het MPP-proces daardoor goed (hoewel ze ook niet altijd van alle finesses op de hoogte zijn); wat betreft de mogelijke uitvoering door externe partijen hebben ze minder ervaring en gaat het soms om veronderstellingen en beeldvorming. Voor de respondenten uit de kring van de externe onderzoeksinstituten geldt dat zij meestal niet goed op de hoogte waren van de details van het MPP-proces, en bij de vergelijking dus soms moesten speculeren.

Na de interviewronde is een expertmeeting gehouden met deelnemers uit de kring van de huidige uitvoerders, RKI's en de commissie-Meijers.⁴

Als laatste onderdeel van het veldwerk is bij een aantal buitenlandse instellingen navraag gedaan over het opstellen van prognoses voor de vreemdelingen- en/of asielketen, de organisatie daarvan en eventuele discussies over onafhankelijkheid, integriteit en (de schijn van) beïnvloedbaarheid.

Een overzicht van respondenten en deelnemers is opgenomen in de bijlagen.

4.2 Ketenpartners, gebruikers en externen over het MPP-proces

Vooraf: eenheid en verscheidenheid

In de vraagstelling van het onderzoek maken we voor de eventuele uitbesteding van de MPP-prognose onderscheid tussen Rijkskennisinstellingen (RKI's), universiteiten en commerciële instellingen voor opdrachtonderzoek. In de interviews gaven de meeste respondenten aan dat de voor- en nadelen die zij voor uitvoering door RKI's noemden, ook gelden voor mogelijke andere onderzoeksinstituten, zoals universiteiten of commerciële onderzoeksbureaus. Bij de bespreking maken we daarom meestal geen onderscheid en vermelden we voor deze laatste categorieën alleen de punten die afwijken van de uitspraken over uitvoering door RKI's. Twee belangrijke en terugkerende verschillen, die we voor de leesbaarheid niet bij herhaling vermelden, zijn (1) dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met name bij commerciële onderzoeksbureaus door respondenten bij de ketenpartners als een risico voor de onafhankelijkheid wordt gezien en (2) dat het delen van (gevoelige) informatie met een RKI volgens hen gemakkelijker zal zijn dan met andere onderzoeksinstituten. Ook hebben de meeste respondenten op meerdere momenten in de interviews naar voren gebracht dat uitvoering door een RKI het voordeel heeft van een meer neutrale en onafhankelijke positie door de afstand tot ketenpartners. Omwille van de leesbaarheid wordt dit algemene punt niet bij elk thema opnieuw vermeld. De RKI's worden overigens niet door alle respondenten als gelijkwaardige opties gezien. Eén respondent gaf aan dat diens vertrouwen in het WODC, in de nasleep van de Nieuwsuur-affaire, nog niet voldoende hersteld is om deze organisatie met het opstellen van de MPP te belasten. Eén andere respondent gaf aan het WODC juist als bijzonder geschikt te zien. De overige respondenten bij de ketenpartners zien geen wezenlijk verschil tussen het WODC en andere RKI's. Wel gaven zij verschillende inschattingen welke RKI het meest in aanmerking zou komen om de MPP op te stellen. Het meest genoemd werden het CBS, het NIDI en het SCP.

³ In deze categorie van gebruikers buiten de MPP-werkgroep is een interview gehouden met de VNG. Partijen als Vluchtelingen-Werk Nederland of de advocatuur zijn niet in het onderzoek betrokken.

⁴ De commissie-Meijers is een permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht). De onafhankelijke commissie wordt ondersteund door verschillende maatschappelijke organisaties en bestaat uit hoogleraren, onderzoekers, rechters en advocaten gespecialiseerd in verschillende Europeesrechtelijke onderwerpen.

In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de opvattingen van de respondenten over de voor- en nadelen van verschillende manieren van beleggen van de MPP, uitgesplitst naar de vier thema's van het analysekader. In deze paragraaf geven we de samengevatte bevindingen weer. Dit doen we op basis van de kwalitatieve informatie uit de interviews, aangevuld met een analyse van de door de respondenten verwachte prestaties van verschillende organisaties op de vier thema's. Deze inschattingen zijn gescoord op een vijfpuntsschaal, waarbij 1 stond voor zeer onvoldoende, en 5 voor zeer goed. Aangezien de groep respondenten klein is, zien we de uitkomsten vooral als een indicatie met als doel te verifiëren of deze de analyse op basis van kwalitatieve data bevestigt. Verschillen zijn beoordeeld met een t-toets en alleen significante uitkomsten ($p < 0,05$) worden vermeld.

Ten slotte bespreken we de randvoorwaarden voor een goede uitvoering van de MPP die in de interviews zijn genoemd met aandacht voor mogelijkheden om een schijn van oneigenlijke beïnvloeding te vermijden.

Kwaliteit

Op twee respondenten (buiten de keten) na vinden de respondenten dat de kwaliteit van de prognoses bij de huidige vorm van totstandkoming voldoende tot goed is. Eén respondent wist het niet en één respondent (vanuit de begrotingscyclus) vond de kwaliteit onvoldoende. Op één na gaven alle respondenten aan dat ook extern beleggen tot goede kwaliteit kan leiden. De uitzondering is een respondent bij een financiële afdeling, die twijfels had bij uitvoering door een universitaire instelling. Een belangrijke bouwsteen voor de ramingen is de informatie over de productie van ketenpartners die ook door de ketenorganisaties wordt aangeleverd. Hierbij wordt de mogelijkheid genoemd dat ketenorganisaties terughoudend zijn bij het delen van informatie, sommige gegevens niet leveren of belangen mee laten spelen, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de MPP; welke instelling hem ook maakt, binnen of buiten de keten. Respondenten wijzen erop dat de systemen van de ketenpartners niet primair ontworpen zijn voor het leveren van gegevens voor een prognosemodel en dat maakt het soms moeilijk om te beoordelen welke definities precies zijn gebruikt, of dat steeds op dezelfde manier gebeurt en hoe de gegevens precies moeten worden geïnterpreteerd.

Door respondenten genoemde **voordelen van uitvoering binnen de migratieketen** zijn: de mogelijkheid om met de meest actuele data te werken, de beschikbaarheid van detailkennis die nodig kan zijn voor een juiste interpretatie van data, de goede beschikbaarheid van kennis over beleid en internationale ontwikkelingen (o.a. via een ruim internationaal netwerk van contacten waartoe externe organisaties wellicht niet dezelfde toegang hebben) en de mogelijkheid om tijdig afwijkingen van de ramingen te signaleren. Als **nadelen van de huidige werkwijze** zijn genoemd: de beperkte verifieerbaarheid van de gegevens die ketenpartijen leveren, terughoudendheid bij het delen van productiegegevens met ketenpartners, het beperkte aantal deskundigen, een kleinere kans op (methodische) innovatie en een zekere traagheid in het reageren op afwijkingen van de ramingen, mede als gevolg van uiteenlopende belangen van ketenpartners.

Genoemde **voordelen van extern beleggen**, en dan met name bij een RKI, zijn een steviger wetenschappelijke onderbouwing, een grotere en bredere methodologische expertise, ruimere ervaring met het onderling consistent maken van data en de betere mogelijkheden tot borging, bediscussieëring, verbetering en innovatie van methoden. Genoemde **nadelen van de uitvoering buiten de keten** hebben te maken met de afstand tot de keten (minder kennis van data, het netwerk, de rol van en verhoudingen tussen de ketenpartners), problemen bij de overdracht van gegevens (terughoudendheid door vertrouwelijkheid van informatie, vertraging) en minder mogelijkheden om ad hoc te reageren.

Geopperd wordt dat uitvoering door een externe partij een positieve invloed op de kwaliteit van de data kan hebben, door de methodologische expertise en de afstand tussen onderzoeker en ketenorganisatie, wat een kritische blik kan stimuleren.

We hebben gevraagd naar een meer kwantitatieve waardering van het criterium kwaliteit bij verschillende uitvoeringsmodaliteiten. De inschattingen die respondenten op een vijfpuntsschaal geven voor (verwachte) kwaliteit, liggen steeds gemiddeld tussen de 3 (voldoende) en de 4 (ruim voldoende). Hierbij wijzen de scores in de richting van een hogere verwachte kwaliteit bij de RKI's, met een gemiddelde score van 4 (ruim voldoende). De gemiddelde score voor kwaliteit bij de huidige vorm is 3,3 en die voor overige onderzoeksinstellingen 3,6. Het verschil tussen de score voor RKI's en de andere organisaties is significant ($p < 0,05$).

Draagvlak

De meeste respondenten geven aan dat de kennis van en aansluiting op behoeften en wensen van de gebruikers bij de huidige manier van totstandkoming van de MPP voldoende tot goed is. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen in de integriteit en betrouwbaarheid van het proces en de uitkomsten van de MPP. Als **voordeel van de huidige werkwijze** wordt gezien dat de makers de nodige kennis over de behoeften en wensen van de gebruikers hebben, omdat zij ook in andere rollen in hun werk met elkaar te maken hebben. Binnen de keten 'spreekt men dezelfde taal', zijn de lijnen kort en is praktijkkennis goed geborgd. Ook vinden respondenten het positief voor het draagvlak dat de betrokkenen in het huidige proces ruime gelegenheid hebben input te leveren en te bespreken, in de werkgroep en de Deelberaden en het Topberaad.

Als **nadeel van de huidige manier van organiseren** noemen respondenten dat ze slechts beperkt inzicht in elkaars gegevens hebben. Zo levert de MPP informatie over de omvang van productie van ketenpartners, maar hebben sommigen behoefte aan meer inzicht in wat er nodig is om dat te bereiken, of dat haalbaar en realistisch is en welke risico's er zijn op afwijkingen. Hier kunnen belangen een rol spelen, waarbij een respondent ook op een dubbelrol van de DRM als opdrachtgever en uitvoerder wijst. Nadelig voor het draagvlak onder kleinere ketenpartners is dat ze minder inzicht zeggen te hebben in de manier waarop prognoses tot stand komen en ook minder invloed bij tussentijdse aanpassingen als de realisatie van de ramingen afwijkt.

Respondenten zeggen dat **uitvoering van de MPP buiten de keten voordelen** voor het draagvlak kan hebben omdat een onafhankelijke onderzoeksinstelling minder last van tegenstellingen tussen ketenpartners heeft en de partners gemakkelijker kan aanspreken op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van data. Ook verwachten ze dat er vaker openbare verslagen en rapporten zijn, wat goed is voor transparantie en vertrouwen. Genoemde **nadelen** zijn dat de grotere afstand en de geringere kennis van de keten tot een minder gezaghebbende prognose kan leiden, dat de ketenpartners minder inbreng hebben, dat de afstand tot de uitvoering ten koste kan gaan van de betrokkenheid en dat er een risico is dat discussies binnen de keten in de openbaarheid komen.

De gekwantificeerde oordelen laten zien dat gemiddelde scores op draagvlak voor alle organisaties tussen voldoende en ruim voldoende liggen. Met 3,6 is de score voor de huidige vorm van organisatie het hoogst, gevolgd door de RKI's met 3,5 en de andere organisaties met een score van 3. Deze verschillen zijn statistisch niet significant. Opvallend hierbij is dat de groep van universiteiten, andere onderzoeksinstellingen en onderzoeksbureaus drie maal een score van 2 (net onvoldoende) krijgt, de huidige vorm van organisatie één maal, en geen enkele respondent het draagvlak voor RKI's onder het niveau van 'voldoende' inschat.

Efficiëntie

Over het thema efficiëntie zijn de opvattingen van respondenten over de voor- en nadelen van verschillende manieren van beleggen van de MPP sterk verdeeld. Als **voordelen van de huidige manier van organiseren** zijn genoemd: een goede toegang tot en grote bekendheid met gegevens en systemen, de hierboven al genoemde korte lijnen, de snelle inzet van capaciteit bij ketenpartners als tussentijdse actualisering nodig is en het relatieve gemak waarmee ook gevoelige of vertrouwelijke informatie gedeeld kan worden. Wel kwam ook hier het punt terug dat de bronsystemen niet zijn ontwikkeld om informatie te genereren voor het opstellen van een prognose. Dit maakt de data voor sommigen onvoldoende inzichtelijk, en het leidt er ook toe dat het proces van opstellen van de MPP arbeidsintensief wordt gevonden. Geopperd wordt dat andere onderzoeksinstellingen wellicht meer kennis kunnen inbrengen over het onttrekken van data aan registraties en het onderhouden van databases. Maar het wordt onwaarschijnlijk geacht dat het elders beleggen van de MPP alle inefficiënties op dit punt zou wegnemen. Genoemde **nadelen voor de efficiëntie bij uitvoering door de keten** zijn verder dat er veel lagen en schijven zijn. Daarbij kunnen belangen een rol spelen, wat het proces stroperig maakt.

Over **uitbesteding van de MPP** zeggen respondenten binnen en buiten de keten dat er meer inzicht ontstaat in de kosten en daarmee ook in kostenbeheersing en dat de stroperigheid kan afnemen door heldere en strakke afspraken. Als **nadelen** worden genoemd dat er minder detailkennis bij een externe onderzoeksinstelling beschikbaar is, waardoor er meer over data gecommuniceerd moeten worden en er dubbel werk is. Ook wordt in dit verband gewezen op privacyproblemen bij de uitwisseling van data.

Bij het nadenken over kostenbeheersing moet volgens respondenten rekening gehouden worden met een grote initiële (en deels voortdurende) investering in kennisoverdracht. Omdat efficiëntiewinst met de tijd komt, is het volgens hen van belang dat een eventuele uitbesteding structureel is om te vermijden dat de MPP regelmatig opnieuw aanbesteed moet worden. Dit kan een RKI een meer geschikte partij maken dan een andere onderzoeksinstelling.

Door één respondent is voorgesteld om de basisprognose extern te beleggen, maar om de tussentijdse monitoring binnen de keten te blijven uitvoeren, omdat dit laatste sterk is ingebed in de werkprocessen van betrokken partijen. Als een mogelijk voordeel van het inschakelen van een externe partij wordt genoemd dat de afstand tot de materie tot meer terughoudendheid zou kunnen leiden bij het reageren op fluctuaties die uit tussentijdse monitoring kunnen blijken. Dit beperkt het risico op de inefficiëntie die het gevolg zou kunnen zijn van te snelle of grote reacties op zulke fluctuaties.

Voor alle typen organisaties ligt de gemiddelde score voor efficiëntie tussen voldoende en ruim voldoende. De score voor de efficiëntie van de huidige uitvoering is 3,8; die voor universiteiten, andere onderzoeksinstellingen en onderzoeksbureaus 3,3. Dit verschil is statistisch niet significant. De scores van verschillende respondenten lopen daarbij sterk uiteen. Dit is in lijn met het beeld dat uit de kwalitatieve analyse naar boven komt, namelijk dat veel verschillende voor- en nadelen een rol kunnen spelen, en dat betrokkenen bij deze onderwerpen sterk van inzicht verschillen.

Voorkomen van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding

De respondenten delen de opvatting dat de **huidige manier van organiseren gevoelig is voor zowel beïnvloeding als voor de schijn daarvan**, ondanks de professionaliteit en competenties die zij aan de betrokken uitvoerders toeschrijven. Hun gedachte is dat uitvoering door de ketenpartners op dit punt nu eenmaal kwetsbaar is. Een prognose kan ernaast zitten en het kan verleidelijk zijn om dit te interpreteren als een gevolg van bewuste sturing – waarbij het eerdergenoemde gebrek aan inzicht in de manier waarop uitkomsten tot stand komen dit nog eens kan versterken, evenals het gebrek aan openbare rapportages.

Meerdere respondenten gaven aan dat in het huidige proces weerbaarheid tegen beïnvloeding is ingebouwd door betrokkenheid van diverse partners in de werkgroep en beraden. Doordat zij verschillende belangen hebben en hier scherp op zijn, helpt dit volgens hen om eenzijdige beïnvloeding te voorkomen en eventuele bias te verkleinen.

Een **externe uitvoerder** wordt door de respondenten eerder als neutraal beschouwd, omdat deze geen belang heeft bij uitkomsten van de prognose. Respondenten denken dat dat het eenvoudiger maakt om door te vragen bij onduidelijkheid over aangeleverde informatie. Aan de andere kant zou een externe partij, juist door de afstand van de keten, in de ogen van de respondenten bij de ketenpartners wellicht minder goed in staat zijn om de kwaliteit en de integriteit van de aangeleverde informatie te beoordelen.

In lijn met het bovenstaande beoordelen respondenten de schijn van oneigenlijke beïnvloeding bij de huidige vorm van uitvoering met een 2,6; dus net minder dan voldoende. Deze gemiddelde score is significant lager ($p < 0,05$) dan de gemiddelde score voor kwaliteit, draagvlak en efficiëntie van de huidige uitvoering, die steeds tussen de 3 (voldoende) en de 4 (ruim voldoende) ligt. Ook is de gemiddelde score voor het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling bij de huidige vorm van totstandkoming significant lager dan voor uitvoering buiten de keten. Voor universiteiten, overige onderzoeksinstellingen en onderzoeksbureaus ligt de gemiddelde score op 3,6. Voor RKI's, waar geen enkele respondent een lagere score dan 4 aan toekent, is het gemiddelde zelfs 4,6.

Randvoorwaarden

In aanvulling op de bovenstaande door respondenten genoemde voor- en nadelen van verschillende manieren van beleggen van de MPP, zijn in de gesprekken ook enkele randvoorwaarden voor het extern beleggen van de MPP naar voren gebracht:

- Een heldere opdrachtformulering en samenwerkingsafspraken zijn cruciaal, in het bijzonder over:
 - capaciteit en flexibiliteit: het garanderen van tijdige inzet van extra personeel voor extra ramingen (i.c. tussentijdse aanpassingen);

- kwaliteit van informatie: garanties voor het aanleveren van tijdige en correctie informatie over de productie van ketenpartners aan de externe uitvoerder;
- onafhankelijkheid: in de opdrachtformulering en samenwerkingsafspraken moet zijn gegarandeerd dat er ruimte is voor een externe partij om positie in te nemen en tegenspraak te geven, zonder vrees voor het intrekken van de opdracht of het korten op het budget.
- Bij overdracht van het proces aan een nieuwe uitvoerder is naar verwachting een substantiële initiële investering nodig. Wat betreft inhoudelijke kennis, kennis van het MPP-proces en de contacten en samenwerkingsrelaties moet rekening worden gehouden met een ruime inwerk- en overdrachtsperiode.
- De organisatie die de MPP uitvoert, moet multidisciplinair kunnen werken. Belangrijk zijn methodologische kennis en ervaring met prognosemodellen, het beheer van databestanden en consistent maken van data uit verschillende bronnen, en inhoudelijke kennis over bijvoorbeeld migratiestromen, oorzaken van migratie en beleid en uitvoering (waaronder ook juridische procedures).
- Een constructieve opstelling van de ketenpartners is van groot belang voor een soepel proces. Met name grotere partners kunnen hierin veel verschil maken. Dit onderstreept het belang van draagvlak.

Extra opties voor vermijden van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding

Ook kwamen in de interviews enkele suggesties naar voren voor het vermijden van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding in het huidige MPP-proces:

- publiceren van het model achter de prognoses kan in ieder geval een deel van de twijfel en onduidelijkheid wegnemen wat betreft het tot stand komen van de ramingen. Onderdeel hiervan kan bijvoorbeeld zijn het nog beter inzichtelijk maken van het onderscheid tussen de productie die gemaakt kan worden, en de productie waarvan het wenselijk zou zijn als die werd gemaakt;
- als standaard hanteren dat er openbare rapportages over de MPP gepubliceerd worden;
- het op verschillende plekken beleggen van twee onderdelen: enerzijds het aanleveren van input voor het model, en anderzijds het gebruik van die input om te komen tot een prognose;
- een rol voor externe experts bij het meekijken met en beoordelen van het proces. Ook zou het nuttig zijn als deze onafhankelijke deskundigen de taak krijgen de prognosemakers te adviseren, niet de opdrachtgever. Een respondent gaf aan dat er op dit punt op dit moment verbeteringen in het proces worden doorgevoerd;
- waar de MPP ook belegd zou worden, onvoorspelbaarheid blijft een belangrijke factor. Afwijkingen tussen prognose en realisatie hoeven niet op een minder goede kwaliteit en/of oneigenlijke beïnvloeding te wijzen. Duidelijke communicatie en verwachtingsmanagement hierover kunnen helpen om de schijn van oneigenlijke beïnvloeding tegen te gaan.

4.3 De expertmeeting over het MPP-proces

Na de interviewronde is een expertmeeting gehouden over voor- en nadelen van uitvoering van de MPP binnen en buiten de migratieketen. Wat betreft het analysekader was het doel tevens te onderzoeken of er prioriteiten of gewichten aan de thema's kunnen worden toegekend. Het bevorderen van de integriteit van de MPP en het tegengaan van (de schijn van) oneigenlijke beïnvloeding door de keuze van de uitvoerder dan wel met andere maatregelen, was een terugkerend onderwerp.

In de discussie werd het niet goed mogelijk geacht om gewichten aan de thema's van het analysekader toe te kennen. Kwaliteit en draagvlak worden van een andere orde gevonden dan efficiëntie; kwaliteit staat voorop, maar kan moeilijk los worden gezien van draagvlak. Over de voor- en de nadelen van in- of uitbesteden was de gemeenschappelijke opvatting dat ze niet zozeer samenhangen met de partij die de prognose uitvoert, maar met de manier waarop de uitvoering is georganiseerd en de waarborgen die worden ingebouwd om de kwaliteit en de integriteit te handhaven.

Primair is gewezen op de kracht van transparantie in het proces, zowel voor de input (de gebruikte data) als voor de techniek (het rekenmodel). Voor transparantie zijn drie momenten belangrijk:

- vóór de prognose: duidelijkheid over de methoden, de manier waarop data worden verzameld, de bronnen, de analyses en de output; niet alleen intern, bij de opstellers, maar ook voor de buitenwereld, met de mogelijkheid voor externen om er een oordeel over te geven;
- tijdens de uitvoering: de data over de productie van de ketenpartners zijn belangrijk voor de ramingen en tevens voor de andere betrokkenen in het proces het moeilijkst te doorgronden. De uitdaging is om de ketenpartijen in hun rol als dataleverancier te stimuleren om accurate data aan te leveren. Partijen zouden elkaar kunnen uitdagen, al dan niet met inbreng van externen en bij voorkeur met een onafhankelijke voorzitter van buiten;
- na de cyclus: publiceren van de prognose; met tevens een analyse van de afwijkingen tussen realisatie en eerdere prognoses (die er bijna altijd zullen zijn). Met verklaringen, ook in termen van de gebruikte data, zowel over de internationale migratiebewegingen als de productiedata. Door de analyse naar buiten te brengen, kan dit ketenpartners stimuleren om accurate data aan te leveren (in plaats van – bijvoorbeeld – te rooskleurige).

Openbaarheid en betrokkenheid van externe deskundigen hebben in de ogen van de deelnemers meer invloed op de integriteit van de prognose, en dragen meer bij aan het voorkomen van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding, dan het beleggen van de uitvoering binnen of buiten de keten. Dat de discussie met name over de productiedata van ketenpartners lijkt te gaan, waarbij het delen met externen gevoelig kan liggen, maakt dat het wellicht beter haalbaar is om het proces vanuit de keten te organiseren.

4.4 Migratie- en asielprognozes in enkele andere landen

We hebben in een aantal andere Europese landen navraag gedaan over de uitvoering van migratie- en asielprognozes. Hiervoor hebben we experts op het gebied van internationale migratie en integratie benaderd in België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Noorwegen, Zweden en Denemarken. De experts zijn lid van het Sopemi-netwerk van de OESO, dat uit nationale correspondenten voor de *continuous reporting system on migration* bestaat. We kregen antwoord uit vier landen en in drie van deze vier landen bleek dat er geen cijfermatige prognoses worden gemaakt die vergelijkbaar zijn met die in Nederland.

In Noorwegen wordt wel een prognose gemaakt. Dit gebeurt in opdracht van het ministerie van Justitie door de UDI, een overheidsdienst die vergelijkbaar is met (een combinatie van) de IND en het COA. De prognose wordt dus binnen de migratieketen opgesteld. Het Noorse ministerie van Justitie heeft, in afstemming met een Werkgroep voor Prognose en Planning, richtlijnen opgesteld. In de werkgroep zijn naast Justitie ook de ministeries van Financiën, Arbeid en Onderwijs & Integratie vertegenwoordigd. De prognose wordt sinds 2005 gemaakt voor budgettaire doelen, dus voor de verdeling van middelen voor verschillende activiteiten en diensten en vervangt eerdere schattingen die door aparte instellingen werden gemaakt en die niet op elkaar aansloten. De prognose kijkt twee jaar vooruit en wordt vier keer per jaar geactualiseerd. De prognose wordt voor verschillende stromen gemaakt: asiel, visa, gezinshereniging en opleiding/werk met input van verschillende uitvoeringsorganisaties. Volgens de respondent bij de UDI zijn er incidenteel vragen over de kwaliteit van de prognose, maar is er geen discussie over integriteit of onafhankelijkheid. Er zijn dan ook geen specifieke maatregelen genomen om de integriteit en de onafhankelijkheid te waarborgen.

Discussie en conclusie

5

5 Discussie en conclusie

Het doel van het onderzoek naar de governance van de MPP is om meer inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van het opstellen van de MPP binnen de migratieketen (de huidige situatie) dan wel op afstand, bij een Rijkskennisinstelling (RKI) of, nog wat verder weg, bij bijvoorbeeld een universiteit of onderzoeksbureau. De achterliggende doelstelling is om discussie over mogelijke oneigenlijke beïnvloeding van de prognoses door ketenpartners te voorkomen.

5.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Het onderzoek moet vijf vragen beantwoorden. In dit concluderende hoofdstuk lopen we de vijf vragen na en bespreken we hoe ze, op basis van de bevindingen uit de documentstudie, de interviews en de expertmeeting, kunnen worden beantwoord.

Fasen in de totstandkoming van de MPP

1. *Uit welke fasen bestaat de totstandkoming van de MPP en welke (soorten) kennis wordt (worden) in de verschillende fasen gegenereerd?*

De MPP wordt in drie fasen uitgevoerd:

- fase 1: opstellen van instroomprognoses voor eerste aanvraag asiel en regulier/naturalisatie;
- fase 2: afstemmen productieprognoses;
- fase 3: vaststellen van de prognoses.

De prognose voor de asielinstroom wordt sinds 2018 opgesteld door een expert, die in dienst is van het ministerie van JenV en die dus niet bij een van de (andere) ketenpartners werkt. Hij verzamelt informatie bij een groot aantal bronnen en netwerkpartners in binnen- en buitenland en verwerkt deze volgens een door het Topberaad geacordeerde methode tot scenario's waaraan kansen op realisatie worden toegedicht. Dit leidt tot een asielprognose, die de vorm heeft van een kansdichtheidsfunctie. De MPP-werkgroep, waarin de ketenpartners IND, COA, DT&V, Nationale Politie, KMar, ministerie van Buitenlandse Zaken, Raad van State, DJI, Raad voor de rechtspraak en het Bestuursdepartement zitting hebben, maakt vervolgens een raming (een getal). Daaraan liggen (ook) beleidskeuzes ten grondslag, bijvoorbeeld over de aanvaardbaarheid van het risico voor de migratieketen om te laag of te hoog uit te komen. Instroomprognoses voor regulier en naturalisatie worden door de IND opgesteld, omdat de benodigde basisinformatie daar beschikbaar is.

In de **eerste fase** van het proces wordt aandacht besteed aan de evaluatie van de voorgaande cyclus. Er wordt teruggekeken, maar dat gebeurt niet op een geformaliseerde wijze volgens een vaste systematiek, waarin bijvoorbeeld nagegaan wordt of de oorzaken van verschillen tussen prognose en realisatie toegeschreven moeten worden aan de keuze van scenario's, afwijkingen in omvang en aard van internationale asielstromen of afwijkingen in de productieplannen van ketenorganisaties.

In de **tweede fase** gebeurt het (modelmatige) rekenwerk: er worden productieprognoses opgesteld en afgestemd tussen de ketenorganisaties. De afstemming is nodig omdat output en input van ketenorganisaties elkaar wederzijds beïnvloeden. Ketenpartners geven aan hoeveel productie zij kunnen leveren en gebruiken daarbij informatie uit hun eigen productieprocessen en registratiesystemen. Hierbij kan, naast de feitelijke realisatie, wensdenken een rol spelen. De feitelijke realisatie is niet altijd eenduidig uit systemen af te leiden en er kan een behoefte zijn om de mogelijke productie te hoog of te laag in te schatten. Ketenpartners hebben slechts beperkt inzicht in de kwaliteit van elkaars gegevens.

In de **derde fase** worden de prognoses vastgesteld. Hiervoor wordt een nota aangeboden aan het Topberaad, waarin de ketenpartners op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd zijn. Over de formele status van de nota (voorlopig, concept, definitief) bestaat geen volledige duidelijkheid bij de ketenpartners. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden of het Topberaad alleen kan vaststellen of verwerpen, of ook kan terugverwijzen en om aanpassingen kan vragen.

Samengevat wordt er in de eerste fase vooral informatie uit de buitenwereld van de ketenpartners verzameld en geanalyseerd (voor eerste instroom asiel; voor regulier en naturalisatie komt de informatie

van de IND), en kan de vraag gesteld worden of er meer of andere bronnen benut zouden kunnen worden om tot andere beelden te komen en of de systematiek van weging en kansentoekenning optimaal is. Bij de vertaling van de instroomprognose voor asiel naar een raming (door de ketenpartners in de MPP-werkgroep) spelen beleidsmatige overwegingen een rol. In de tweede fase van het MPP-proces wordt informatie uit de binnenwereld van de ketenpartners verzameld en verwerkt. Hier kan de vraag gesteld worden wat de kwaliteit van de informatie is (gezien de aard en het doel van de registraties) en ook hoe betrouwbaar de gegevens zijn. Wensdenken zou een rol kunnen spelen en ketenpartners hebben beperkt inzicht in elkaars overwegingen en gegevens. In de derde fase wordt geen informatie verzameld en verwerkt, maar wordt de prognose vastgesteld, waarbij niet duidelijk is geworden in hoeverre er op dat moment nog veranderingen kunnen worden doorgevoerd en zo ja, door wie.

De belangrijkste momenten waarop keuzes gemaakt worden die de uitkomsten kunnen beïnvloeden, zijn:

- bij het opstellen van de asielpoggnose door de expert (de gebruikte bronnen, de samenstelling van scenario's, het schatten van kansen);
- bij de vertaling van de asielpoggnose (een kansdichtheidsfunctie) naar een raming (een getal);
- bij het aanleveren en verwerken van gegevens over de productie (op operationeel niveau);
- bij het vaststellen van de MPP (op bestuurlijk niveau).

Voor de ketenpartners is niet op eenzelfde manier duidelijk wat de formele status van tussenproducten is en welke invloed er nog op mogelijk is. Het proces is intern gedocumenteerd, maar er zijn weinig externe documenten. Uitkomsten worden met de Kamer gedeeld, maar er zijn geen jaarlijkse openbare rapportages met een evaluatie van de eerdere cyclus, een methodebeschrijving, gebruikte gegevens en uitgevoerde analyses. Dit maakt het proces kwetsbaar in termen van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding.

Analysekader en criteria

2. *Met welk analysekader kunnen voor- en nadelen van de uitvoering van de MPP binnen de migratieketen dan wel door andere instellingen worden afgewogen? Welke dimensies en criteria zijn relevant? In hoeverre kunnen hier gewichten aan worden toegekend? Zijn er normen of minimumeisen c.q. randvoorwaarden voor de criteria? Zo ja, voor welke criteria en hoe luiden ze?*

Voor het afwegen van voor- en nadelen van uitvoering binnen c.q. buiten de keten is een analysekader opgesteld. Het heeft als dimensies kwaliteit, draagvlak, efficiëntie en integriteit (het voorkomen van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding) met daarbinnen steeds een aantal aspecten. Deze dimensies zijn alle relevant gebleken, zij het dat kwaliteit en draagvlak van een andere orde worden gevonden dan efficiëntie (met name in de expertmeeting) en dat er een sterke samenhang wordt verondersteld tussen kwaliteit en draagvlak. Het wegen van de onderlinge verhoudingen tussen de criteria is niet gelukt; evenmin het vaststellen van normen of minimumeisen. Het is verder niet zo dat de dimensies per se onderscheidend zijn voor uitvoering van de MPP door de keten of daarbuiten; in beide gevallen hangt veel af van de organisatie en de voorwaarden. Onder de juiste condities kan zowel binnen als buiten de keten aan de criteria kwaliteit, draagvlak en integriteit worden voldaan. De vraag is dan bij welke vorm van uitvoering het best aan deze condities kan worden voldaan. Zo bezien wordt dan vooral het criterium efficiëntie onderscheidend. Over verschillen in efficiëntie bestaan bij de respondenten wel de nodige beelden, maar die zijn niet onderbouwd met concrete gegevens of ervaringen.

Bij het criterium efficiëntie gaat het om thema's als de toegang tot informatie (zowel buiten de keten, over migratiebewegingen en asielstromen, als binnen de keten, over de productie), uitvoeringscapaciteit, flexibiliteit (bij tussentijdse aanpassingen) en kostenefficiënt werken.

Voor- en nadelen van uitvoering binnen en buiten de keten

3. *Wat zijn de voor- en nadelen van de uitvoering van de MPP binnen de migratieketen in vergelijking met uitvoering door andere instanties, waaronder in ieder geval het WODC (RKI binnen het ministerie van JenV), andere RKI's met thematische verwantschap en universiteiten of andere onafhankelijke kennisinstellingen?*

Kwaliteit

Wat betreft de toegang tot kwalitatieve en kwantitatieve gegevens heeft uitvoering binnen de keten een voordeel boven uitvoering door andere instellingen. Dit geldt vooral voor de (niet-openbare) gegevens over de productie die door ketenpartijen geleverd worden. Ketenorganisaties zijn eerder bereid om gegevens voor een prognose met partners binnen de keten te delen. Voor gegevens over migratiebewegingen en asielstromen is er a priori geen verschil – dit hangt af van een goede toegang tot nationale en internationale informatiebronnen en netwerken. Respondenten binnen de keten noemen als voordeel dat ze in een betere positie zijn om (productie-)gegevens te interpreteren, omdat ketenorganisaties elkaar en elkaars gegevens beter kennen dan externe uitvoerders.

Op het punt van de beschikbaarheid van methodologische expertise is uitvoering door een kennisinstelling buiten de keten in het voordeel. Weliswaar vinden de meeste respondenten de huidige kennis binnen de keten voldoende of goed, maar de gedachte is dat elders meer en bredere kennis aanwezig is, waarmee de prognosemethodiek beter onderbouwd kan worden, er een betere borging in handboeken en systemen mogelijk is en er ook meer kansen zijn voor methodische innovatie. Uitvoering buiten de keten is op het punt van kwaliteit ook minder kwetsbaar, omdat methodologische kennis bij kennisinstellingen beter overdraagbaar is binnen een ruimere kring van experts.

Voor de eventuele noodzaak tot tussentijdse bijstellingen gelden vergelijkbare voor- en nadelen: ketenorganisaties zitten dicht op de gegevens en hebben meer ervaring met de interpretatie en de weging van signalen van ketenorganisaties; kennisinstellingen beschikken over (meer of bredere) methodologische expertise.

Het beeld van voor- en nadelen voor de kwaliteit bij uitvoering binnen of buiten de keten wisselt per deelthema. Het is dus niet zo dat de oordelen van de respondenten over de kwaliteit duidelijk op meer of minder voordelen voor een van de uitvoeringsmodaliteiten wijzen. Als de respondenten naar een kwantitatief oordeel op een schaal van 1 tot 5 wordt gevraagd, schatten ze de kwaliteit bij uitvoering door een onafhankelijk kennisinstituut iets hoger in dan bij uitvoering binnen de keten.

Draagvlak

Voor het draagvlak geldt dat uitvoering door een externe kennisinstelling de integriteit en de onafhankelijkheid van de MPP volgens de respondenten beter kan waarborgen dan uitvoering in de keten. Als reden wordt gegeven dat een externe instelling geen belangen heeft bij de uitkomsten, in tegenstelling tot ketenorganisaties. In de expertmeeting wordt hier anders tegen aangekeken. Belangen kunnen overal spelen en voor de bevordering van de integriteit en de onafhankelijkheid van de prognose moeten waarborgen worden ingebouwd, zowel bij uitvoering binnen de keten als erbuiten.

Voor de aansluiting op de behoeften en wensen van de gebruikers heeft de huidige belegging van de prognose binnen de keten het voordeel dat ketenpartners goede mogelijkheden hebben om hun wensen en behoeften in de werkgroep in te brengen. Zij zijn dus nauw bij het proces betrokken en dat bevordert het draagvlak. Daar staat tegenover dat zij elkaars informatie niet altijd goed kunnen beoordelen, hetgeen het draagvlak kan schaden. Een externe onderzoeksinstelling kan meer afstand nemen en daardoor mogelijk kritischer zijn. Uitvoering door een externe instelling kan er ook voor zorgen dat het draagvlak bij kleinere ketenpartners sterker wordt; ze geven aan dat ze nu soms weinig inzicht hebben in de kwaliteit van de gegevens die door andere ketenpartners worden geleverd en dat er meer rekening wordt gehouden met de grotere ketenpartners bij een reactie op signalen over afwijkingen die aanleiding tot aanpassingen van de ramingen kunnen geven.

Op dit moment is er geen openbaar verslag of rapport van het MPP-proces. Bij uitvoering door een externe instelling ligt het eerder voor de hand dat er openbare rapporten worden gepubliceerd. Dit zou bij

de huidige werkwijze ook kunnen, maar het gebeurt niet. Openbaarheid kan het vertrouwen in de integriteit van het proces en de uitkomsten en daarmee ook het draagvlak vergroten – al waarschuwt een enkele deelnemer dat openbaarheid hier geen garantie voor is.

De betrokkenheid van de ketenpartners bij het MPP-proces, het spreken van een gemeenschappelijke taal en de mogelijkheid om kennis en inzichten in te brengen, werken in het voordeel van draagvlak voor uitvoering binnen de keten. Een rol als neutrale scheidsrechter, die niet belast is met tegenstellingen tussen ketenpartners, alle partijen kan aanspreken op kwaliteit en levering van data, met een objectieve en transparante opstelling, bevordert het draagvlak voor uitvoering door een onafhankelijke kennisinstelling. Per saldo is er in de ogen van de respondenten niet of nauwelijks verschil in draagvlak bij uitvoering van de MPP binnen de keten of door een externe kennisinstelling. Als wordt gevraagd naar een kwantitatieve inschatting op een schaal van 1-5 blijkt er geen verschil in de oordelen over het draagvlak bij uitvoering binnen of buiten de keten te zijn.

Efficiëntie

Respondenten van ketenorganisaties vinden dat de huidige wijze van uitvoering voordelen heeft in termen van efficiëntie door de goede toegang tot en bekendheid met gegevens. Dit kwam ook naar voren bij de verkenning van andere prognosemodellen. Ook daar werd gekozen voor uitvoering binnen een keten bij een grote behoefte aan tussentijdse uitwisseling met beleidsmakers over aannames, interpretaties en uitkomsten. Dit geldt ook voor de tijdige signalering van afwijkingen tussen realisatie en prognose die tot aanpassingen van de ramingen kunnen nopen. Respondenten achten het zeker niet uitgesloten dat ook een externe instelling vertrouwd raakt met de gegevens en een goede kennispositie opbouwt, maar verwachten dat dit veel tijd en energie zal kosten en dus een grote initiële investering. Uitvoering door een externe instelling heeft het voordeel van een meer doelgerichte werkwijze met minder vertraging door overleg, uitwisseling en besluitvorming over meerdere schijven; bovendien zijn kosten inzichtelijker en daardoor beter te budgetteren. Meerdere malen genoemd is de bredere basis waar veel kennisinstellingen op kunnen terugvallen, met name in termen van capaciteit; deels ook voor flexibiliteit – al twijfelen sommige respondenten binnen ketenorganisaties aan de flexibiliteit van externe instellingen bij tussentijdse aanpassingen van de prognose.

Per saldo variëren de opvattingen over de voor- en nadelen van de efficiëntie van de huidige uitvoering in vergelijking met uitvoering door een externe instelling sterk, afhankelijk van de aspecten waar de respondenten de nadruk op leggen. Op de vraag naar een kwantitatieve inschatting op een schaal van 1-5 komen geen significante verschillen in het oordeel over de efficiëntie bij uitvoering binnen of buiten de keten naar voren.

Schijn van oneigenlijke beïnvloeding

De uitvoering van de MPP binnen de keten is volgens de respondenten kwetsbaar in termen van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding, door gebrek aan inzicht in (met name) productiegegevens, wensen (een te hoge inschatting van de productie) en een gebrek aan transparantie. De betrokkenheid van veel ketenpartners met uiteenlopende belangen wordt als een voordeel gezien, omdat het eenzijdige beïnvloeding kan tegengaan. Aan uitvoering door een kennisinstelling buiten de keten worden vooral voordelen toegeschreven in termen van het voorkomen van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding door de onafhankelijke positie, de werkwijze (check op data) en de status. Gevraagd naar een kwantitatieve inschatting op een schaal van 1 tot 5 beoordelen de respondenten de uitvoering buiten de keten (en dan vooral door een RKI) op het punt van het voorkomen van een schijn van oneigenlijke beïnvloeding aanmerkelijk hoger dan uitvoering binnen de keten.

Uitvoering buiten de keten

4. In hoeverre kunnen instellingen buiten de migratieketen de MPP uitvoeren?

De algemene opvatting is dat de MPP goed kan worden uitgevoerd door een kennisinstelling buiten de keten. Dat geldt voor alle fasen en stappen, zij het dat de verwachting is dat bij sommige taken veel tijd

en energie nodig is voor de opbouw van een kennis- en informatiepositie, en er dus hoge transactiekosten zijn. Uitvoering door een RKI heeft daarbij de sterke voorkeur van de respondenten, omdat er minder weerstand bij ketenpartners wordt verwacht bij het delen van gevoelig geachte gegevens over hun productie. Ook is er huiver bij de uitbesteding aan andere onderzoeksinstituten vanwege aanbestedingsregels. Die kunnen ertoe leiden dat er periodiek nieuwe uitvoerders zijn, waarbij steeds opnieuw opbouw van kennis en netwerken nodig is. Als potentiële uitvoerders zijn het CBS, het NIDI, het SCP en het WODC genoemd. In dit onderzoek is niet uitgevraagd of deze RKI's op dit moment in staat en bereid zijn om de MPP uit te voeren (i.c. of het in hun takenpakket past). Als ervoor wordt gekozen om de MPP bij een RKI te beleggen, moet rekening worden gehouden met de noodzaak van afspraken over de definitie en levering van gegevens die bij de MPP worden gebruikt. Hierbij is veel inzicht nodig in de inrichting en het functioneren van de registratiesystemen van ketenpartners, mede met het oog op eventueel noodzakelijke aanpassingen voor gebruik van gegevens door derden. De personele consequenties lijken te overzien, aangezien er slechts weinig personen zijn die zich fulltime met de huidige MPP bezighouden, terwijl andere betrokkenen voor een deel van hun tijd actief zullen blijven voor de aanlevering van gegevens. Het probleemeigenaarschap verandert in die zin dat er veel minder sprake is van opdrachtgeverschap: een RKI zal zelf verantwoordelijkheid dragen voor de prognose. Dit kan ingewikkeld zijn, gezien de genoemde problemen bij de interpretatie van gegevens over productie van ketenorganisaties. Bij het Prognosemodel Justitieketens PMJ geldt bijvoorbeeld dat het WODC verantwoordelijk is voor de beleidsneutrale ramingen, terwijl het ministerie van JenV verantwoordelijk is voor de beleidsrijke ramingen. Bij de MPP zal goed nagedacht moeten worden of het mogelijk is om tot betrouwbare productiegegevens te komen volgens een heldere en eenduidige definitie. Als een RKI de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens niet volledig kan beoordelen, is het lastig om verantwoordelijkheid voor een prognose te nemen en zal misschien ook tot een gedeelde of gedeeltelijke verantwoordelijkheid moeten worden besloten.

Vermijden van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding

5. *Welke mogelijkheden zijn er om de schijn van oneigenlijke beïnvloedbaarheid van de MPP te vermijden, anders dan door het beleggen bij andere uitvoerders?*

Inherent aan een prognose is dat deze ernaast kan zitten. Als de prognose door ketenpartners is gemaakt, kan discussie ontstaan over beïnvloeding; als de prognose buiten de keten door een onafhankelijke instelling is gemaakt, is dit risico kleiner. In de expertmeeting is dit als een valse tegenstelling gezien. Zowel bij uitvoering binnen als buiten de keten kan in geval van discrepanties tussen realisatie en prognose discussie over de integriteit ontstaan en dreigt er dus een schijn van oneigenlijke beïnvloeding. Deze kan worden tegengegaan door meer openbaarheid over inputs en methoden en betrokkenheid van externen bij verschillende fasen van het proces. Genoemd zijn het periodiek beoordelen van inputs en methoden door externe audits of een adviesraad. Als productiegegevens te gevoelig worden geacht voor openbare behandeling, kunnen belangentegenstellingen en uiteenlopende inzichten van ketenpartners worden benut om eenzijdige beïnvloeding tegen te gaan. Een onafhankelijke, externe voorzitter zou hierover sessies met stakeholders kunnen faciliteren. Het openbaar publiceren over het proces, inclusief een evaluatie van eerdere cycli met een analyse van (eventueel systematische) oorzaken van afwijkingen, zorgt voor openheid en draagt ook daardoor bij aan het voorkomen van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding. Deze maatregelen zijn niet gebonden aan uitvoering van de MPP binnen of juist buiten de keten. Een ruimere betrokkenheid van externen ter beoordeling van de kwaliteit van ramingen is ook bij andere prognoses praktijk.

5.2 Slot

De MPP is een bijzondere prognose, in die zin dat de prognose binnen de migratieketen wordt gemaakt op een politiek gevoelig beleidsterrein, met migratiebewegingen die in korte tijd heftig kunnen veranderen en met consequenties voor de capaciteit van uitvoeringsorganisaties die regelmatig onder het vergrootglas van politiek en media worden gelegd. Het is niet zo vreemd dat er vragen opkomen over (een schijn van) oneigenlijke beïnvloeding, ook al lijkt dat in andere landen minder te gebeuren en lijkt er ook

minder met kwantitatieve prognoses vergelijkbaar met de MPP te worden gewerkt. Dit is een observatie die wellicht nader onderzoek verdient: is er in andere landen minder behoefte aan capaciteitsramingen en waarom?

Binnen de migratieketen wordt de huidige werkwijze bij het opstellen van de MPP door de ketenpartners in de MPP-werkgroep op aspecten als kwaliteit, draagvlak en efficiëntie als voldoende tot goed gekwalificeerd; maar wordt ook de mogelijkheid van oneigenlijke beïnvloedbaarheid – dus zeker de schijn van oneigenlijke beïnvloeding – herkend. Er zijn verschillende momenten in het proces waarop die zich voor zou kunnen doen: er worden keuzes gemaakt bij het opstellen van de asielprognose, de vertaling daarvan naar een raming (het exacte getal waarmee gewerkt wordt), de verzameling en verwerking van productiegegevens en het definitief vaststellen van de MPP op bestuurlijk niveau. In de interviews met de ketenpartners is de verzameling en verwerking van de productiegegevens als het meest kwetsbare onderdeel aangemerkt. Respondenten achten het mogelijk dat ze door politiek wensdenken worden gekleurd en hun betrouwbaarheid is voor de ketenpartners moeilijk te beoordelen.

In algemene zin achten de respondenten uitvoering van de MPP door een onafhankelijke kennisinstelling minder kwetsbaar voor een schijn van oneigenlijke beïnvloeding. Maar er is ook twijfel of een onafhankelijke kennisinstelling de betrouwbaarheid van de productiegegevens volledig kan beoordelen en garanderen. Hier wordt dus een voordeel van uitvoering buiten de migratieketen verwacht, maar het is niet absoluut: uitvoering buiten de keten zal een schijn van oneigenlijke beïnvloedbaarheid in de ogen van de respondenten niet volledig wegnemen.

Op de andere dimensies van het analysekader is er een gemengd beeld van verwachte voor- en nadelen van uitvoering van de MPP binnen of buiten de migratieketen. Voor kwaliteit, draagvlak en efficiëntie wijzen de opvattingen en de verwachtingen van de respondenten niet duidelijk naar een voor- of nadeel voor uitvoering binnen de keten of door een onafhankelijke kennisinstelling. In dit onderzoek zijn deze opvattingen en verwachtingen echter niet getoetst aan literatuur of anderszins, bijvoorbeeld in de vorm van een multi-criteria-analyse. Als dat nodig wordt geacht, is een nieuw onderzoek nodig.

In het onderzoek is gewezen op mogelijkheden om een schijn van oneigenlijke beïnvloeding zoveel mogelijk te vermijden door verschillende maatregelen, die losstaan van de wijze waarop de uitvoering is belegd, binnen of buiten de keten. De kern is vergroting van de transparantie en betrokkenheid van deskundige en onafhankelijke buitenstaanders.

Bijlagen

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

de heer prof. dr. H.B. Winter Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Leden

mevrouw drs. A. Bleijie	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Migratie
de heer mr. dr. C.A.F.M. Grütters	Radboud Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
de heer drs. T.L. van Mullekom	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Bijlage 2 Overzicht respondenten

In het onderzoek zijn medewerkers van de volgende organisaties geïnterviewd (soms meerdere respondenten per organisatie):

Analysekader

CentERdata, Instituut voor dataverzameling en onderzoek
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Rathenau Instituut
Stichting Capaciteitsorgaan voor (vervolg)opleidingen van professionals in de zorg

Ketenpartners

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)
Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Koninklijke Marechaussee (KMar)
Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Regie Migratieketen (RM)
Raad voor de rechtspraak (Rvdr)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Begrotingscyclus

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)
Ministerie van Financiën, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)
Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)

Rijkskennisinstellingen

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Expertmeeting

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)
Commissie Meijers
Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Regie Migratieketen (RM)
Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
Rathenau Instituut

Buitenland

Norwegian Directorate of Immigration

Bijlage 3 Overzicht voordelen en nadelen (interviews)

Dimensie	Criterium	Inschatting respondent m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
Kwaliteit	Toegang en benutting actuele en betrouwbare gegevens	- De meeste respondenten gaven aan dat dit voldoende tot goed is, maar sommigen brachten substantiële twijfels of verbeterpunten naar voren. Ook waren er respondenten die aangaven hier geen inzicht in te hebben. - Voordeel van binnen migratieketen beleggen is dat het dicht bij gebruikers zit. Daardoor is informatie uit alle relevante hoeken bij de hand en kun je nog alerter zijn met real-time data en die snel verwerken. - Nadeel van beleggen binnen migratieketen is de beperkte verificerbaarheid wat betreft de manier waarop prognoses worden aangepast, met welke gevolgen. Dit geeft bij een respondent de indruk dat belangen bij sommige uitkomsten mee kunnen spelen bij het maken van de ramingen. - Voordeel: wellicht betere kennis over relevante kostenfactoren (bv. psychische hulp die nodig is voor migranten uit sommige landen). - Nadeel: een organisatie in de keten kan terughoudend zijn met delen informatie, laat leveren, of informatie leveren die niet in de ogen van allen betrouwbaar is. Meerdere respondenten uit groepen A en B gaven aan dat dit voor één van de ketenpartners soms geldt. - Een respondent uit groep C heeft de ervaring dat gegevens niet altijd beschikbaar kunnen worden gemaakt. - Ruimte voor verbetering wat betreft het maken van onderscheid tussen de productie die gemaakt kan worden, en de productie waarvan het wenselijk zou zijn als die werd gemaakt. - Er kunnen problemen zijn met consistentie van data, bijvoorbeeld omdat bij een ketenpartner juridische processen leidend zijn en niet statistische overwegingen. De hieruit voortvloeiende manier van registreren kan de data lastig bruikbaar maken voor de prognose. - Bijkomend voordeel voor de ketenpartners is dat het maken van de MPP zorgt voor samenwerking en kennisuitwisseling. - Hiervoor is de analyseproeftuin migratie ingericht. Alle spelers hebben hierin toegang tot hun informatie en die van anderen. Dit is ook 'privacy by design'; het bevat bijvoorbeeld geen NAW-gegevens. Ook bij extern beleggen blijft dit een voordeel.	- Een RKI zou hiertoe ook in staat zijn. - Nadeel: grotere afstand tot data en thematiek. - Nadeel: een RKI zou beginnen met een informatieachterstand. Mogelijk zou structureel dubbel werk nodig zijn in de zin van kennisoverdracht tussen ketenpartners en de RKI. - Nadeel: met name voor inzicht in uitstroom is veel kennis nodig van de situatie bij de IND. Deze inhoudelijke kennis kan lastig over te dragen zijn en, al lukt dat, dan nog zou inzet van een 'tussenpersoon' een vertragend effect hebben. - Nadeel: minder netwerkconnecties, die van belang zijn voor informatie over zowel instroom als productie. - Voordeel: wetenschappelijk beter onderbouwd en objectiever. - Wanneer een organisatie in de keten terughoudend is met delen informatie, zal beleggen bij RKI of andere organisatie deze terughoudendheid niet wegnemen - Ook bij belegging elders blijft cruciaal dat dit gebeurt op basis van informatie die wordt aangeleverd door de ketenorganisaties. - Eén respondent uit groep C stelt dat specifiek het CBS hiertoe goed in staat zou zijn. Reden hiervoor is de goede toegang tot relevante data en kennis en ervaring m.b.t. beheer van databestanden en consistent maken van data uit verschillende bronnen. Het NIDI bijvoorbeeld zou afhankelijk zijn van data van anderen. Plus, het NIDI heeft een minder passende infrastructuur om met regelmaat ramingen te produceren.	- Nadeel van een universiteit kan zijn het verloop van personeel: bij vertrek van een bepaalde hoogleraar of promovendus valt expertise weg. - Nadeel van een universiteit kan zijn dat de raming in de ogen van de ketenpartners minder gezag heeft, omdat hij meer op theorie in plaats van praktijk-kennis zou zijn gebaseerd. - Nadeel is dat het wellicht nog moeilijker is toegang te krijgen, vanwege vertrouwelijkheid van gegevens.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Kwaliteit model voor prognoses; hoogwaardige methodologische kennis	- De meeste respondenten schatten in dat dit voldoende tot goed is. Enkele respondenten (uit groep A en C) zeggen dit niet in te kunnen schatten. Enkele andere respondenten vonden dat betrokkenheid bij het proces mensen een vals vertrouwen kan geven dat men op de hoogte is, terwijl men ofwel niet de methodologische kennis heeft over wat er 'onder de motorkap' van het model gebeurt, ofwel onvoldoende inzicht heeft in de kwaliteit van de aangeleverde input. - Voordeel: inzicht in relevante kostenfactoren. - Voordeel: kennis op detailniveau is goed wat betreft bijvoorbeeld categorisering van groepen personen. - Betrokkenen binnen het MPP-proces zijn vooral deskundig op hun deelgebied; niet iedereen heeft dezelfde kennis. - Nadeel: onderzoekers of analisten hebben onvoldoende klankbord. - Nadeel: minder kans op methodologische innovatie omdat het proces nu veelal leunt op de kennis en ervaring van mensen in de keten. - Een respondent uit groep A vindt dat de huidige expert over voldoende methodologische kennis beschikt, maar wel met de respondent van inzicht verschilt over welke informatie in het model opgenomen zou moeten worden.	- Respondenten zijn unaniem dat een RKI hier toe in staat zou zijn, op twee respondenten na die zeggen dit niet in te kunnen schatten. - Voordeel: wellicht is hier methodologische kennis steviger, en beter geïnstitutionaliseerd (bv. in handboeken). Dit brengt meer klankbord binnen de organisatie wat betreft methodologie, en maakt het makkelijker het model periodiek onder handen te nemen. - Nadeel: relatief weinig kennis over de rol van de verschillende ketenpartners. - Wellicht is het maken van prognoses m.b.t. instroom makkelijker extern te beleggen dan m.b.t. uitstroom, ivm beschikbaarheid van meer openbare data. - Van belang is dat de uitvoerder zowel methodologische expertise bezit als inhoudelijke kennis over bijvoorbeeld migratiestromen, oorzaken, juridische procedures. Deze twee typen kennis zijn bij CBS en NIDI aanwezig.	- Een respondent verwacht dat in deze groep organisaties minder methodologische kennis beschikbaar is.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondentent m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Beschikbaarheid kennis over beleid en internationale ontwikkelingen	- Op één na schatten alle respondenten in dat dit in de huidige manier van organiseren goed zit. De uitzondering is een respondent uit groep A die zegt dit niet te weten. - Goed inzicht in wat er speelt en in beleidsprocessen. - Goede toegang tot informatie en contacten vanuit andere landen.	- RKI kan dit uitvoeren, maar zal wel experts vanuit beleid erbij moeten blijven betrekken, op sommige punten wellicht structureel. Mogelijk hebben RKI's bijvoorbeeld geen toegang tot de relevante (internationale) overleggen, of minder kennis op detailniveau. - Nadeel: de noodzaak tot (structureel) overdragen van kennis kan dubbel werk opleveren. - Bij het NIDI is een aparte migratie-afdeling. Het CBS heeft ook een afdeling die dit soort ontwikkelingen bijhoudt. Het SCP heeft veel expertise, maar meer op integratie dan op migratie. - Volgens één respondent uit groep A kan het een voordeel zijn dat een RKI wellicht meer tijd en ruimte heeft om zaken uit te zoeken dan de huidige makers.	- Eén respondent denkt dat een universiteit mogelijk minder geschikt is, doordat hoogleraren duidelijk tot een bepaalde (ideologische) denkstroming behoren wat betreft het onderwerp. - Een respondent denkt dat Hein de Haas (UvA) goed op de hoogte is van dit type ontwikkelingen. - Nadeel: een universiteit is gespecialiseerd in vakgroepen, terwijl het maken van de MPP juist multidisciplinair is. Dus plaatsen bij een afdeling doet wellicht te weinig recht aan alle kanten van de MPP. - Meerdere respondenten betwijfelen of zeggen niet te weten of commerciële onderzoeksbureaus voldoende specialistische kennis in huis hebben.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Tijdige signalering afwijkingen	- Vrijwel alle respondenten denken dat de huidige makers van de MPP goed in staat zijn om tijdig afwijkingen te signaleren en hierop in te spelen. Eén respondent zegt hier geen zicht op te hebben. Een andere respondent voegt de kanttekening toe te betwijfelen of er altijd voldoende op deze inzichten wordt geacteerd. Een derde respondent denkt dat dit niet altijd heel snel gaat en het dus lang kan duren voor er een prognose is, ook vanwege de complexiteit van de materie. - Nadeel: ketenpartners hebben niet dezelfde belangen én niet dezelfde invloed wat betreft het acteren bij veranderingen. Een respondent uit groep A zegt dat het sneller tot actie leidt wanneer grotere ketenpartners zich inzetten voor signaleren van veranderingen dan wanneer kleinere ketenpartners dit doen.	- RKI's zouden dit moeten kunnen, geven alle respondenten aan op één persoon na die zegt hier geen inzicht in te hebben. - Het zou nodig zijn om, net als in het huidige proces, te borgen dat de maker van de MPP tussenproducten aan het topberaad aanbiedt. - Respondenten noemen hierbij als mogelijke uitvoerders het CBS, en daarnaast ook het NIDI en evt. SCP (afhankelijk van organisatie-ontwikkelingen). - Wel blijven externe uitvoerders afhankelijk van input van de ketenpartners. - Nadeel: gegevens m.b.t. monitoring kunnen zeer vertrouwelijk zijn. Dat maakt belegging buiten de keten lastiger. - Sommige respondenten denken dat er een kleine tot flinke vertraging in het proces zou kunnen komen, omdat de aanlevering van informatie door de ketenpartners nodig is. Andere respondenten denken dat dit met goede afspraken geen probleem zou moeten zijn.	- Een respondent denkt dat universiteiten wellicht minder gewend zijn om ad hoc te reageren.
Draagvlak	Kennis van en aansluiting op behoeften en wensen gebruikers	- De meeste respondenten zeggen dat dit in de huidige organisatie voldoende tot goed aanwezig is. Een kleine minderheid heeft hier onvoldoende inzicht in, en één respondent zei hier kritisch tegenover te staan. - Voordeel: huidige makers van de MPP hebben deze kennis vaak automatisch vanuit andere rollen in hun werk. - Nadeel: misschien wordt er minder kritisch naar een raming gekeken, wordt deze makkelijker overgenomen. - Nadeel: risico's worden wellicht te weinig in kaart gebracht. - Op sommige punten is de kennis beperkt. Twee respondent uit groep A stelden dat op het gebied van de organisaties die diegenen vertegenwoordigden weinig kennis aanwezig was. Hierbij zeiden zij ook dat dit geen negatieve effecten had op het maken van de MPP.	- Een RKI is hiertoe ook in staat, maar staat minder dicht bij het vuur; daarom lastiger om bij te blijven en snel te schakelen. - Nadeel: wellicht is kennis over regelgeving en beleid in mindere mate aanwezig. - Nadeel: initiële investering nodig wat betreft vergaren kennis. - Voordeel: volgens een respondent uit groep C moet de prognosemaker moet een enigszins educatieve rol hebben. Dat is makkelijker als diegene buiten de keten staat. Reden hiervoor is dat het nuttig is rekening te houden met onzekerheidsmarges, terwijl gebruikers vaak eenduidigheid willen: één cijfer.	- Vaste teams zijn belangrijk. Nadeel van een universiteit kan zijn een groter verloop. Regelmatig wisselende contactpersonen dragen niet bij aan soepele samenwerking met de ketenpartners.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Vertrouwen in de integriteit en betrouwbaarheid van de analyse, het proces en de uitkomsten	- Huidige makers hebben volgens de meeste respondenten vertrouwen van de keten. Enkele respondenten hebben de indruk dat het vertrouwen beperkt is, of niet bij alle ketenpartners aanwezig is. Een respondent van groep A zei dit niet in te kunnen schatten. Een andere respondent van groep A denkt dat er minder vertrouwen is in de cijfers die aangeleverd worden door een ketenorganisatie waarbij volgens diens inschatting veel belangen spelen. - Een respondent van groep A zei dat per persoon verschilt hoeveel vertrouwen die persoon geeft en krijgt. - Voordeel: een respondent uit groep A typeerde de MPP als een 'polderproduct' in de zin dat betrokkenen ruim gelegenheid hebben input te leveren en bespreken. Dit leidt tot een groot vertrouwen. - Voordeel volgens meerdere respondenten is de borging via deelberaden en topberaad die naar de MPP kunnen kijken en kritiek kunnen geven. Eén respondent noemt vaak voorkomende discussie over cijfers juist als indicator dat het vertrouwen misschien niet optimaal is. - Nadeel: het huidige gebrek aan transparantie kan vragen oproepen. - Nadeel: de DRM is zowel opsteller als opdrachtgever van de MPP, en die twee rollen zijn volgens een respondent van groep A niet per definitie makkelijk te verenigen. - Nadeel: men denkt soms dat men het begrijpt, maar dat geeft schijnvertrouwen. Vaak zijn beleids mensen zich onvoldoende bewust van wat er onder de motorkap gebeurt (methodologisch).	- Respondenten denken dat een RKI op dit punt minstens voldoende zou kunnen presteren. - Voordeel: een RKI zou een onafhankelijker positie hebben. - Voordeel: kunnen de aangeleverde data wellicht nog kritischer en objectiever bekijken en bevragen. - Voordeel: een RKI heeft over het algemeen een hoog aanzien, en daarmee vertrouwen. - Voordeel: een externe partij zal waarschijnlijk vaker moeten rapporteren, en meer openheid geven over het proces. Die transparantie is positief voor het vertrouwen in de analyse, het proces en de uitkomsten. - Nadeel: als de keten door de andere manier van organiseren minder inbreng kan geven, kan dat leiden tot minder vertrouwen bij de keten. - Een respondent uit groep A vindt dat opbouwen van persoonlijke relaties belangrijk is, en investeren in fysiek langsgaan zal lonen voor het opbouwen van deze relaties en daarmee vertrouwen.	- Mogelijk grotere terughoudendheid bij ketenpartners wat betreft het delen van informatie. - Een organisatie die nog verder weg staat van de keten dan een RKI kan wellicht minder goed alle gevolgen van wijzigingen in prognoses voor alle organisaties inschatten. - Nadeel: minder aanzien dan een RKI, en daarmee minder automatisch vertrouwen. - Nadeel: het is wellicht makkelijker te wijzen naar een organisatie buiten het Rijk, wanneer er iets niet naar wens loopt.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Genereren praktisch bruikbare uitkomsten	- Het huidige proces produceert volgens het merendeel van de respondenten praktisch bruikbare uitkomsten op een niveau van 'voldoende' tot 'goed'. Een kleine minderheid zei hier onvoldoende inzicht in te hebben. Eén respondent uit groep A zei dat de uitkomsten voor de organisatie die diegene vertegenwoordigt niet bruikbaar zijn, al typeerde de respondent dit niet als probleem. Een andere respondent vond het onvoldoende duidelijk wat de consequenties zijn van de uitkomsten van het model. Bijvoorbeeld: het model laat zien hoeveel besluiten een ketenpartner moet nemen, maar niet wat er nodig is om dat te bereiken en of dat realistisch is. - Goede praktijkkennis aanwezig binnen migratieketen. - Voordeel: binnen de keten 'spreekt men dezelfde taal'.	- Een RKI zou hiertoe ook in staat moeten zijn. - Voorwaarde is multidisciplinair werken. - Goede afspraken zijn nodig; niet alle kennis zal in eerste instantie aanwezig zijn. Wel is opbouwen hiervan mogelijk.	-
	Overbruggen tegenstellingen en behouden betrokkenheid ketenpartners	- Wordt door de meeste respondenten beoordeeld als voldoende tot goed; een respondent uit groep A stelt dat de huidige uitvoerders 'deels' in staat zijn tot het overbruggen van tegenstellingen en behouden van betrokkenheid van de ketenpartners, en een andere respondent uit groep A kan dit niet inschatten. - Voordeel zijn de korte lijntjes: mensen kennen elkaar en hebben een gezamenlijk doel. - Ruimte voor verbetering: meerdere respondenten uit groep A vinden dat sommige grotere organisaties binnen de keten met name invloed hebben, en de betrokkenheid van kleinere ketenpartners beperkter is. Ook werd gezegd dat een ketenpartner soms terughoudend is met delen van informatie. - Nadeel: (schijn van) belangenverstrengeling vanwege de sturing van het ministerie van JenV in combinatie met politieke belangen wat betreft uitstroomcijfers. - Een respondent uit groep A zegt soms te weinig tijd te krijgen om zich een goed beeld te vormen van de relevante informatie en de implicaties.	- Dit kan een RKI ook bereiken (1 respondent zegt dit niet in te kunnen schatten). - Nadeel: kost wellicht iets meer moeite en investering. - Voordeel: het is onafhankelijker, daardoor minder (schijn van) belangenverstrengeling en minder conflict tussen ketenpartners. - Nadeel: de afstand tot de ketenpartners kan leiden tot minder betrokkenheid. - Voordeel: een externe organisatie kan zich makkelijker richten op de ramingen, omdat de belangentegenstellingen hen niet direct raken. - Wellicht makkelijker voor externe partij om het aan te kaarten als afspraken niet worden nagekomen. - Nadeel: wanneer inzet externe partij leidt tot openbare discussie kan dit ook wrijving geven tussen ketenpartners.	- Nadeel: mogelijk minder continuïteit omdat bij een organisatie uit deze groep met regelmaat een nieuwe tender nodig zal zijn.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
Efficiëntie	Toegang tot gegevens en bekendheid met systemen	- De mening van respondenten op dit punt is verdeeld, en sommigen hebben hier te weinig inzicht in. Een respondent uit groep A zegt dat de huidige makers op dit punt goed presteren, maar dat het zeer arbeidsintensief is. - Voordeel: directe toegang tot gegevens, grote bekendheid met de gegevens en systemen, minder (privacy)dilemma's m.b.t. delen gegevens. - Nadeel: het is meerdere respondenten niet duidelijk hoe andere ketenpartners tot cijfers komen. In één geval vindt een respondent uit groep A dat het ook niet altijd duidelijk is hoe cijfers uit de eigen organisatie tot stand komen. In die zin is ruimte voor verbetering wat betreft transparantie. - Extra check op de kwaliteit van de aangeleverde data kan nuttig zijn. - Mogelijk zijn niet alle bronsystemen voor input op orde. Een respondent uit groep A vindt dat dit in sommige gevallen nog suboptimaal is. Een andere respondent uit groep A stelt dat het zelfs voor experts van de betreffende organisaties lastig kan zijn om van de systemen gebruik te maken, omdat ze niet zijn ontwikkeld om het type informatie te genereren dat nodig is voor opstellen van de MPP. - Nadeel: onderhouden van database vereist specialistische kennis, die wellicht bij een beleidsdirectie (te) weinig beschikbaar is.	- Een RKI zou de informatie moeten kunnen gebruiken, als deze wordt aangeleverd door de ketenpartners. - Mogelijk minder efficiënt; kan bijvoorbeeld lastig zijn wat betreft delen privacygevoelige gegevens, en los daarvan zou een RKI ervaring missen wat betreft het gebruik van de gegevens en systemen. - Als bronsystemen niet op orde zijn dan levert dit voor een externe partij moeilijkheden op, net als voor de huidige uitvoerders. - Voordeel: kijken niet met administratieve blik maar met onderzoeksblik naar (organisatie van) data. Hebben meer kennis van systemen en de risico's van hun gebruik. - Een respondent noemt specifiek het CBS als geschikt op dit vlak.	-

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Analysecapaciteit en -flexibiliteit (voor tussentijdse actualisering)	- Respondenten schatten over het algemeen in dat dit op dit moment voldoende is, al zeggen sommige respondenten hier onvoldoende inzicht in te hebben. Eén respondent denkt dat problemen die hebben gespeeld rondom achterstanden bij de IND een indicatie zijn dat de actualisering niet optimaal is. - Voordeel: personeel sneller inzetbaar. - Voordeel: ketenpartners hebben zelf belang bij een up-to-date MPP en zullen zich hiervoor inzetten. - Nadeel: door grote betrokkenheid misschien te snelle of grote reactie op fluctuaties. - Een respondent uit groep A vindt dat het proces moeizaam is, hoewel het voldoende oplevert. Wat het lastig maakt is de noodzaak tot het ter goedkeuring voorleggen van informatie aan verschillende gremia in de eigen organisatie. Dit zou echter niet opgelost worden, maar eerder versterkt bij extern beleggen van het proces.	- Over het algemeen schatten respondenten in dat extern beleggen ook wat betreft dit punt mogelijk is. - Nadeel: voor RKI misschien lastiger om personeel te mobiliseren voor extra ramingen, al zijn er respondenten die stellen dat dit met de juiste afspraken is te ondervangen. - Nadeel: als informatie intern bij een ketenpartner aan bepaalde gremia moet worden voorgelegd ter goedkeuring, kan dit vertraagd worden wanneer een externe partij hierin een rol speelt. - Voordeel: bij een extern gecontracteerde partij is het wellicht makkelijker om aan kostenbesparing of -beheersing te doen. - Nadeel: externe organisatie zal zich beperken tot de originele opdracht. Als daarin geen extra ramingen zijn meegenomen, is dit lastiger op stel en sprong aan te passen. - Nadeel: voor een deel van de duiding zijn de huidige experts nog steeds cruciaal. Hun input aan externen valt te organiseren, maar kan niet geheel worden overgenomen of uitgevlakt.	-

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Kosten	- Hierover zijn de meningen verdeeld. Ook zeggen meerdere respondenten dit niet goed te kunnen beoordelen. - Nadeel: gewoonte kan zorgen voor verlies scherpste in organisatie proces, en dus inefficiëntie. - Nadeel: een respondent uit groep A denkt dat er een gebrek aan efficiëntie is dat in ieder geval deels voortkomt uit de neiging soms toe te rekenen naar gewenste uitkomsten, wat het proces lastiger maakt. De respondent verbindt dit aan het combineren van de rol van de DRM als opdrachtgever en prognosemaker. - Voordeel: beleidsdirectie heeft goede positie om veel partijen bij elkaar te brengen. - Verborgen kosten door ruggespraak met andere deskundigen in de eigen organisatie. - Een respondent uit groep A stelt dat de vele definities en systemen qua data niet altijd op elkaar aansluiten. Hierdoor is het proces niet efficiënt. Gegeven deze situatie is de inzet van de huidige makers echter efficiënt.	- Respondenten stellen dat een RKI voldoende zou kunnen presteren op dit punt. - In eerste instantie grote investering nodig voor start en overdracht. - In latere fase wellicht efficiënter proces, al denken sommige respondenten dat dubbel werk nodig kan blijven i.v.m. structurele noodzaak overdracht kennis. - Mogelijk nadeel m.b.t. efficiëntie is kosten voor waarborgen beschikbaarheid personeel en omgang met gevoelige informatie. - Nadeel: een externe partij heeft minder korte lijntjes naar betrokkenen. - Van belang waar de knip in het proces wordt gelegd. Als externe partij niet de monitoring doet, maar wel de prognose maakt, kan wellicht aan efficiëntie worden gewonnen. - Extern beleggen kan de kosten inzichtelijker maken. Dit geeft mogelijkheden te sturen op lagere kosten, en dus efficiëntie te verhogen. - Belangrijk dat eventuele uitbesteding structureel is, omdat er met de tijd efficiencywinst komt.	-
	Soepele samenwerking en coördinatie van betrokken partijen	- Vrijwel alle respondenten vinden dat dit voldoende gebeurt. Eén respondent uit groep A zegt dat dit niet zo goed gebeurt; dat de communicatie niet goed loopt en er frustratie is. - Voordeel: partijen spreken elkaars taal. - Nadeel: partijen kunnen onderling afhankelijk worden. - Nadeel: veel nadruk op grotere ketenpartners, minder op de kleinere partners en daarmee het geheel. - Ruimte voor verbetering wat betreft de voorbereiding en uitvoering van vergaderingen (respondent groep A). - Een respondent (groep A) ziet ruimte voor verbetering, maar vraagt zich af of de makers van de MPP dit zouden moeten doen, of bijvoorbeeld de Directie Migratiebeleid (DMB).	- Mogelijk, en volgens één respondent zelfs beter dan in de huidige situatie. Wel zijn goede afspraken nodig plus initiële investering vanwege afstand tot het proces. - Wellicht strakker proces vanwege meer afstand en daarmee objectiviteit. - Een respondent vermeldt dat het NIDI ervaring heeft met samenwerking met verschillende partijen.	-

Dimensie	Criterium	Inschatting respondenten m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
Schijn van oneigenlijke beïnvloeding	Weerbaarheid tegen oneigenlijke beïnvloeding	- Respondenten zijn allen kritisch tot zeer kritisch op dit punt, al stellen meerdere personen dat dit niet betekent dat zij ook van mening zijn dat oneigenlijke beïnvloeding op dit moment werkelijk plaatsvindt. - Nadeel: de huidige praktijk is gevoelig voor beïnvloeding én voor de schijn daarvan. Geeft naar buiten minder neutrale indruk, ook omdat het bij niet uitkomen van prognoses altijd verleidelijk is te interpreteren als een gevolg van bewust sturen van de prognoses. - Voordeel: betrokkenheid van diverse overlegorganen vergroot de weerbaarheid tegen oneigenlijke beïnvloeding. - Voordeel: het bestaan van verschillende belangen maakt dat de betrokkenen scherp zijn op beïnvloeding. Dit maakt het proces weerbaar. - Sommige documenten of gegevens die als input dienen kunnen politiek wensdenken bevatten. - Meerdere respondenten hebben vertrouwen in de professionaliteit en competenties van de personen die op dit moment aan de MPP bijdragen. - Nadeel: voor personen die niet zelf betrokken zijn bij het maken van de MPP is niet inzichtelijk hoe de uitkomsten tot stand zijn gekomen, en welke belangen hier (al dan niet ten onrechte) bij hebben meegespeeld.	- Voor beeld naar buiten zou externe uitvoerder neutraler zijn. - Voordeel: relatief korte lijnen met RKI. - Nadeel: bij politieke discussie moet minister zich verantwoorden over gang van zaken bij een RKI. - Nadeel: als aangeleverde info onjuiste aannames bevat, heeft dit invloed op de rest van het proces. En een externe partner kan dit minder makkelijk via een informeel circuit achterhalen. - Voordeel: externe partij kan wellicht beter doorvragen bij onduidelijkheid over aangeleverde informatie. - Wellicht laat een RKI zich meer door cijfers dan door beleidsanalyse leiden. Dit kan zowel een (klein) voordeel als een (klein) nadeel zijn. - Een respondent uit groep A betwijfelt of een RKI het door zou hebben als er oneigenlijke beïnvloeding was. - Nadeel: ook bij een RKI kan beïnvloeding optreden, zo blijkt ook uit het verleden van het WODC.	- Universiteit verder van overheid en daarom mogelijk nog onafhankelijker dan een RKI. Aan de andere kant zijn universiteiten ook niet in de ogen van ieder waardenvrij. - Nadeel: prikkel m.b.t. financiering kan negatieve rol spelen voor universiteiten en voor onderzoeksbureaus.

Dimensie	Criterium	Inschatting respondentent m.b.t. type organisatie		
		Migratieketen	RKI	Universiteit/andere kennisinstelling
	Balans bewaren tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid	- Betrokkenheid wordt nu door bijna alle respondenten gezien als een kracht, maar kan in de huidige manier van organiseren volgens meerdere respondenten té groot zijn. - Een respondent uit groep A vindt dat de onafhankelijkheid in de huidige manier van organiseren onvoldoende is, met name vanwege de verschillende rollen en belangen van de DG Migratie en de ketenpartners. - Eén respondent uit groep C ziet geen tegenstelling tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid. Wat deze persoon betreft is belangrijker dat er balans is tussen rust bewaren en oog hebben voor ontwikkelingen.	- Respondenten verwachten dat een RKI dit ook zou kunnen. Sommige respondenten verwachten dat deze balans wellicht beter is met een externe partij, door meer afstand. Eén respondent zegt geen goede inschatting te kunnen maken. - Voordeel: het is wellicht makkelijker voor instanties buiten de keten om de rust te bewaren als er bijvoorbeeld politieke vragen zijn. - Voordeel: op deze manier kan een minister verwijzen naar onafhankelijke ramingen die niet door het ministerie gemaakt worden. - Ook wordt gezegd dat beleggen bij een RKI een risico geeft dat betrokkenheid te laag is, in de zin dat men uit het oog verliest wat de realiteiten en mogelijkheden zijn van organisaties binnen de migratieketen. - Een belangrijke randvoorwaarde is dat er ruimte is om nee te zeggen als dat moet. Dat je niet hoeft te vrezen dat de opdracht wordt ingetrokken of je wordt gekort op budget. - Nadeel: kan moeilijker zijn tijdig informatie boven tafel te krijgen. Heldere afspraken noodzakelijk. - Nadeel: veranderen van het proces betekent dat veel inwerktijd nodig is voor de nieuwe partij, want het is complexe materie. Anders organiseren kan daarom initieel heftige consequenties hebben, zegt een respondent (groep A).	-

Randvoorwaarden:

- Bij belegging elders is de opdrachtformulering cruciaal. Heldere afspraken zijn nodig aan opdrachtnemers, of dit nu een RKI is of een andere organisatie, zowel wat betreft bijvoorbeeld mogelijkheden inzet extra personeel voor extra ramingen als wat betreft levering informatie van ketenpartners aan de externe partij.
- Belangrijk dat er ruimte is voor een externe partij om nee te zeggen, zonder vrees voor intrekken opdracht of korten budget. Dit moet contractueel goed vastgelegd worden.
- Initiële investering nodig bij overdracht proces aan nieuwe organisatie, of dit nu een RKI is of andere organisatie.
- Wanneer elders belegd wordt is de constructieve opstelling van de ketenpartners belangrijk voor een soepel proces. Met name grotere partners IND en COA kunnen hierin veel verschil maken.
- Waar de MPP ook belegd zou worden, onvoorspelbaarheid blijft een belangrijke factor. Sommige respondenten vonden dat openheid hierover goed is, richting publiek en bestuurders.

Extra opties voor verbetering van het proces:

- Publiceren model voor prognoses.
- Standaardramingen extern beleggen, en actualisering intern (omdat capaciteit makkelijker te regelen is/sneller schakelen).
- Op verschillende plekken beleggen van twee onderdelen: enerzijds het aanleveren van input voor het model, en anderzijds het gebruik van die input om te komen tot een prognose.
- Je zou nog kunnen denken dat je nog een externe expert laat meekijken in het proces. Het is nu toch een beetje 'de slager keurt eigen vlees'. Voor het draagvlak kan het goed zijn een review van het proces door een externe partij te laten doen.
- Een respondent stelde dat er al verbeteringen worden doorgevoerd in het proces. Er komt een soort onafhankelijk toezichtsorgaan van mensen die verstand hebben van ramingen. Zij gaan meekijken, en dat maakt het proces beter en de beïnvloeding minder mogelijk.

Extra vragen aan respondentengroep A (ketenpartners betrokken bij het opstellen van de MPP):

- Wat betreft de toegang tot en benutting van actuele en betrouwbare gegevens om tot een MPP te komen:
 - o Welke gegevens zijn cruciaal?

Het antwoord hierop verschilt per respondent, afhankelijk van het oogpunt van de organisatie van de respondent. Meerdere respondenten uit groep A zeggen hier geen inzicht in te hebben. Als relevante gegevens worden bijvoorbeeld genoemd:

 - Huidige bezetting en de samenstelling daarvan (COA, IND, DT&V).
 - Informatie over migratiestromen en –routes.
 - Inzicht in interne situatie IND en doorlooptijden.
 - Kennis over uitzetbaarheid.
 - Consequenties van uitzetten voor mensen die MOB gaan (Met Onbestemde Bestemming vertrekken).
 - Kwalitatieve geopolitieke kennis. (Dit komt ook uit internationale samenwerking en contacten. Je bouwt op de ‘wisdom of the crowd’, en daar is methodologisch nog wel wat op af te dingen. Vooral op langer dan 1 jaar vooruit is de betrouwbaarheid hiervan beperkt.)
 - Een zo correct mogelijke, betrouwbaar mogelijke voorspelling van de instroom in Nederland.
 - Voorspellingen van de IND.
 - Terugkeersoorten (wegsporen).
 - Het inwilligingspercentage.
 - Verder is in mindere mate van belang hoe snel het proces van de rechtspraak loopt.
 - o In hoeverre staat de dataset vast?

Sommige respondenten laten weten dat dit niet verandert (bijvoorbeeld: productieplan IND, al zeggen anderen dat dit verder voert dan de productieplannen, die ten slotte ook moeten worden vastgesteld op basis van input m.b.t. voorraad, doortrekken aantallen verleden, info vanuit DRM). Anderen stellen dat dit wel verandert, en de dataset altijd aangevuld kan worden met relevante informatie. Ook wordt genoemd dat er geen vast protocol is voor vaststellen van de dataset. Een respondent heeft de indruk hebben dat er niet veel aandacht is voor ontwikkelingen in herkomstlanden. Een respondent merkt op dat er altijd veel discussie is vooraf over cijfers, data en interpretaties. Een respondent zegt dat er vooral een heel strak proces is m.b.t. wie wat aanlevert en hoe dit verwerkt wordt.
 - o In hoeverre staat vast welke beleidsontwikkelingen meegenomen moeten worden, en is daar een vast protocol voor?

Respondenten stellen dat dit niet vaststaat en er geen protocol is. Afgesproken is dat ontwikkelingen met substantiële gevolgen worden meegenomen. Voorbeeld is de huidige coronacrisis. Een respondent zegt hier geen inzicht in te hebben.
- Wat betreft de methodologische kennis die nodig is om een goed model voor de prognoses te maken:
 - o Hoe is deze methodologische kennis geborgd? Wat zou er gebeuren als de huidige experts zouden wegvallen?

Hier bestaat verschil van inzicht over; sommige respondenten zeggen dat bij wegvallen experts simpelweg iemand anders moet worden gevonden en worden ingewerkt, en dat dit mogelijk is op basis van het model dat er ligt. Een respondent denkt dat de groep van betrokkenen met de juiste kennis met circa 12 personen groot genoeg is, en dat geen van deze personen onmisbaar is. Andere respondenten stellen dat er een zeer beperkte groep van mensen of waar het

asielinstroom betreft zelfs slechts één persoon is die werkelijk is ingevoerd in het model, wat in ieder geval voor de korte termijn een kwetsbaarheid oplevert. Ook wordt aangegeven dat het gebruik van Excel voor het model het proces kwetsbaar en bewerkelijk maakt. Een respondent zegt hier geen inzicht in te hebben.

- In hoeverre is het mogelijk het aanleveren van input voor het model, en het gebruik van die input om te komen tot een prognose, op verschillende plekken te beleggen?

Hierover zijn de meningen verdeeld. Aan de ene kant wordt gezegd dat dit goed mogelijk zou moeten zijn. Met dit model is dat uit elkaar te trekken. Aan de andere kant wordt gezegd dat dit inefficiënt en daarom onwenselijk is. Reden hiervoor is dat uitgebreide communicatie nodig zou zijn rondom prognoses en feedback daarop. Ook zegt een respondent dat in de huidige situatie het leveren van input en maken van de prognose op verschillende plekken is belegd: ketenpartners leveren input aan, en de Directie Regie Migratieketen (DRM) maakt hier een prognose van.

- Wat betreft het **draagvlak**:

- In hoeverre is het draagvlak voor de Meerjaren Productie Prognose van belang; welke consequenties zou het hebben als het draagvlak zou afnemen?

Draagvlak is volgens de meeste respondenten zeer van belang. Zonder draagvlak voor de MPP zou er minder coördinatie zijn van het werk in de keten. Ook kan dit leiden tot suboptimale keuzes wat betreft bijvoorbeeld krimp of groei van capaciteit. Een respondent zegt dat het feit dat veel financiën afhangen van de MPP, bewijst dat het draagvlak groot is.

Als niet iedereen evenveel invloed kan uitoefenen, neemt draagvlak af. Een respondent uit groep A denkt dat voor de organisatie die diegene vertegenwoordigt het draagvlak niet van belang is, omdat uitkomsten van de MPP het werk van de organisatie niet beïnvloeden. Een andere respondent vindt het voor het draagvlak vooral van belang dat de prognoses kloppen, zodat het zin heeft de inzet aan te passen naar aanleiding van de prognoses.

- In hoeverre is het van belang dat de maker van de Meerjaren Productie Prognose kennis heeft van en kan aansluiten op de wensen en behoeften van de gebruikers?

Dit is van belang: de koppeling moet gemaakt kunnen worden naar 'wat betekent dit voor deze organisaties?' Volgens een respondent uit groep A geldt het belang van deze kennis vooral voor de 'kleine keten' (asielketen). Deze kennis kan het ook mogelijk maken het model te verfijnen op basis van wat er speelt in de keten. De andere kant is dat als de maker kan inspelen, dat dit ook een mogelijkheid voor invloed waarvan je je kunt afvragen of die juist is. Hierin is balans nodig. De betrokkenheid van verschillende ketenpartners, met verschillende belangen, helpt om deze balans te krijgen.

- In hoeverre is deze kennis aan veranderingen onderhevig, en in hoeverre is deze kennis overdraagbaar?

Respondenten stellen dat deze kennis overdraagbaar is (één respondent noemt het beperkt overdraagbaar, maar wel ophaalbaar). Meerdere, hoewel niet alle respondenten denken dat deze kennis ook onderhevig is aan veranderingen en daarom overdracht een continu proces zou moeten zijn. Zolang het belegd is bij iemand bij migratiebeleid, wordt diegene daarin automatisch meegenomen. Hoewel dit overdraagbaar is naar iemand buiten het eigen domein, kan dit lastig liggen vanwege gevoeligheden.

- Wat betreft de **toegang tot gegevens en bekendheid met de systemen** die een rol spelen in het verzamelen van informatie:

- Hoe helder zijn deze systemen, en hoe complex hun gebruik als informatiebronnen?

Voor sommige respondenten uit groep A zijn die niet helder, of zij hebben hier geen inzicht in. Een respondent zegt soms een PDF met uitkomsten te ontvangen, terwijl niet duidelijk is waar dit op is gebaseerd. Een andere respondent typeert dit als een 'black box'.

Meerdere respondenten vinden de gegevens en systemen complex. Zo zegt een respondent uit groep A dat de informatiesystemen lappendekens zijn van systemen en bestanden. Wie de MPP ook maakt, diegene zal dus altijd de beheerders van systemen nodig hebben om uit de systemen de nodige informatie te halen. Zeker in de eerste jaren zal investeren in kennis hierover nodig zijn.

- **Wat betreft het vermijden van de schijn van oneigenlijke beïnvloeding van het proces en de uitkomsten:**

- Hoe beïnvloedbaar zijn de uitkomsten van het prognosemodel? Op welke manier zou beïnvloeding kunnen verlopen, en hoe (on)wenselijk is dat?
Respondenten zeggen dat onwenselijke invloed of de schijn daarvan zeker mogelijk is of zelfs al speelt. Dit loopt volgens sommigen vooral via aannames eerder in het proces en minder via bijvoorbeeld het Topberaad. Ook wordt aangegeven dat soms in de MPP-werkgroep keuzes worden voorgesteld om de prognoses overeen te laten komen met budgetten, wat onwenselijk is. Het IND-productieplan is volgens sommigen vrij bepalend. Daardoor is de invloed van IND op uitkomsten volgens deze respondenten groot. Bij elders beleggen zou dit mogelijk andere of meer kritische vragen kunnen opleveren en dat is positief. Ook denken sommige respondenten dat het goed zou zijn duidelijker onderscheid te maken tussen gewenste (streef)cijfers en objectieve cijfers in de zin van inschattingen waarbij gewenste uitkomsten niet mee zijn gewogen.
Daarnaast denken meerdere respondenten dat het bestaan van verschillende belangen ook zorgt voor evenwicht in de beïnvloeding.
 - In welke richting zou oneigenlijke beïnvloeding kunnen gaan?
De instroom zou te hoog of te laag kunnen worden ingeschat, en de uitstroomcijfers zouden beïnvloed kunnen worden. Een voorbeeld, aangedragen door een respondent: in theorie zou het zo kunnen zijn dat IND erop inzet dat ze veel zaken gaan afdoen, maar dat dit niet gebeurt terwijl de financiering wel verstrekt wordt en ketenpartners wel (onnodig) rekening houden met grotere toevloed van zaken.
 - Is er hierbij sprake van gelijklopende belangen, of juist verschillende?
De meeste respondenten stellen dat er verschillende belangen zijn, vanwege de onderlinge afhankelijkheden in de keten. Bijvoorbeeld: de COA heeft bij een grote bezetting belang bij een grote doorstroom; de IND kan er belang bij hebben om dit aan te houden omdat er anders vanuit de asielstromen een indruk ontstaat dat Nederland een aantrekkelijk land is waar zaken snel behandeld worden. Eén respondent, die zichzelf niet als expert beschouwt wat betreft de MPP, denkt dat de belangen in de migratieketen redelijk gelijk op lopen.
 - In wiens ogen zou oneigenlijke beïnvloeding kunnen ontstaan?
Respondenten denken dat, althans in theorie, oneigenlijke beïnvloeding zou kunnen ontstaan in de ogen van de makers van de MPP, van de ketenpartners in bredere zin, in de ogen van de politiek, de maatschappij, verschillende departementen, gemeenten.
- **Wat betreft een eventueel verschil tussen het WODC en andere RKI's:**
- Eén respondent zegt dat het vertrouwen in het WODC nog niet zodanig is dat het wenselijk is om deze organisatie de opdracht te geven tot maken van de MPP. Een andere respondent ziet het WODC juist als bijzonder geschikt. Een derde respondent stelt dat het WODC opdrachten voor onderzoek over het algemeen extern uitzet en dus het CBS of CPB wellicht passender is, omdat daar de statistische kennis in huis is. De overige respondenten zien hier geen belangrijk verschil, al zijn er wel verschillende inschattingen van de organisatie die het meest in aanmerking komt. Het CBS, NIDI en SCP worden het vaakst genoemd.

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

BZ: ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek
COA: Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
DJI: Dienst Justitiële Inrichtingen
DRM: Directie Regie Migratieketen
DT&V: Dienst Terugkeer en Vertrek
DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs
EASO: European Asylum Support Office
Frontex: Europees grens- en kustwachtagentschap
GDISC: General Directors of Immigration Services Conference
Ggz: geestelijke gezondheidszorg
IND: Immigratie en Naturalisatiedienst
IOM: Internationale Organisatie voor Migratie
JenV: ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar: Koninklijke Marechaussee
KOCV: Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen
MPP: Meerjaren Productie Prognose
NIDI: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
OCW: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PMJ: Prognosemodel Justitieketen
Po: primair onderwijs
RKI: Rijkskennisinstelling
SCP: Sociaal en Cultureel Planbureau
TEV: Toegang- en Verblijfsprocedure
UDI: Unified Display Interface
UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees
VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vo: voortgezet onderwijs
VSNU: Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VVR: Verblijfsvergunning Regulier
VWS: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl