Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2026–2027

37 035 XX Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2026 (wijziging samenhangende met de Miljoenennota)

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 2

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2026 wijzigingen aan te brengen in:
de departementale begrotingsstaat van Asiel en Migratie;
de begrotingsstaat inzake het agentschap van Asiel en Migratie.

De in de begrotingsstaten opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

kst-37035-XX-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1 Leeswijzer

Dit is de suppletoire begroting september 2026 van Asiel en Migratie. Deze suppletoire begroting hangt samen met de mutaties zoals genoemd in de Vermoedelijke Uitkomsten (onderdeel van de Miljoenennota 2027).

In hoofdstuk 2 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties. Het betreft de mutaties die groter zijn dan 10 miljoen euro.

In hoofdstuk 3 is per beleidsartikel de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» opgenomen. In hoofdstuk 4 gebeurt dit voor de niet-beleidsartikelen.

Na de tabel budgettaire gevolgen van beleid wordt een toelichting op de cijfers uit de kolom «mutaties suppletoire begroting september» gegeven voor zover deze groter zijn dan € 5,0 mln. De mutaties kunnen zowel beleidsmatig als financieel-technisch van aard zijn. Financieel-technische mutaties worden conform de Rijksbegrotingsvoorschriften niet nader toegelicht.

In de regel geldt dat uitgavenmutaties en verplichtingenmutaties aan elkaar gelijk zijn. De toelichtingen gelden daarom voor zowel de uitgaven- als de verplichtingenmutaties. Wanneer dit niet het geval is, wordt voor de verplichtingenmutaties een aparte toelichting opgenomen als er sprake is van een opmerkelijk verschil met de uitgavenmutaties.

In hoofdstuk 5 is het exploitatie- en kasstroomoverzicht van het agentschap weergegeven indien de cumulatieve mutaties (in totaal) groter zijn dan 5% van de oorspronkelijk vastgestelde begroting of de cumulatieve mutaties (in totaal) groter zijn dan 20 miljoen euro ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting.

2 Beleid

2.1 Overzicht belangrijke uitgaven- en ontvangstenmutaties

Tabel 1 Belangrijkste suppletoire uitgavenmutaties 2026 (Suppletoire begroting september) (bedragen x € 1.000)

		Artikel-nummer	2026
	Vastgestelde begroting 2026		**8.940.024**
	Stand 1e suppletoire begroting 2026		**8.560.596**
	Belangrijkste suppletoire mutaties		
1	Decentralisatieuitkering spreidingswet	37	– 28.050
2	Inzet COA-middelen in het kader van asielopvang	37	69.720
3	Afrekening COA 2025	37	59.163
4	IND dwangsommen	37	106.000
5	Lagere realisatie Nidos	37	– 55.106
6	Kasschuif opvangbudget Oekraïne	37	– 103.466
7	Single information Single audit (SiSa) Oekraïne afrekening	37	51.800
8	Middelen artikel nog onverdeeld	92	– 134.179
9	Verdeling loon- en prijsbijstelling	alle	21.249
10	Overige mutaties		– 33.213
	Stand suppletoire begroting september 2026		**8.514.514**

Toelichting

Decentralisatieuitkering spreidingswet

Vanuit de Spreidingswet hebben gemeenten een nieuwe decentrale taak gekregen in het zoeken naar opvangplekken. Zij krijgen hiervoor compensatie vanuit het Gemeentefonds. Voor gemeenten is € 15,3 mln. beschikbaar gesteld. Dit wordt verdeeld via een vast bedrag van € 20.000 per gemeente en een variabel bedrag op basis van de indicatieve verdeling. Daarnaast wordt € 12,75 mln. overgeheveld naar het Provinciefonds om de Provinciale Regietafels (PRT's) te versterken in onder meer hun nieuwe taak rondom de Spreidingswet, wat variabel wordt verdeeld op basis van de opvanglocatie per provincie.

Inzet COA -middelen in het kader van asielopvang

Om de verwachte kosten die in het kader van asielopvang worden gemaakt te dekken, zijn er middelen vanuit het COA-budget overgeheveld. Het gaat enerzijds om dekking voor subsidies aan het Rode Kruis, Stichting Take Care BnB en stichting Thuisgevers (€ 4,72 mln). Anderzijds worden middelen overgeheveld ten behoeve van de SPUK Doorstroomlocaties (€ 50 mln) en het asieldeel van de Doelgroepflexibele Regeling (€ 15 mln).

Afrekening COA 2025

Als gevolg van de hoge bezetting en de daardoor hogere kosten bij het COA in 2025 leidt de afrekening over 2025 tot een tegenvaller van € 59 miljoen.

IND-dwangsommen

Het budget voor de IND wordt in 2026 verhoogd met € 106 miljoen. Deze middelen worden toegevoegd aan de voorziening voor dwangsommen. Het betreft een deel van de verwachte kosten die voortvloeien uit het niet binnen de wettelijke termijnen afhandelen van asielaanvragen.

Lagere realisatie Nidos

Er zijn minder kleinschalige opvangplekken (KSO) gerealiseerd dan benodigd; dit leidt dit jaar tot verwachte onderbesteding bij Nidos.

Kasschuif opvangbudget Oekraïne

De realisatie van Gemeentelijke Opvangplekken voor ontheemden (GOO-plekken) blijft achter bij de aan gemeenten gecommuniceerde inspanningsverplichting (€ 51,7 miljoen). Daarnaast vindt een desaldering plaats van de ontvangsten vanuit de SISA-afrekening Oekraïne met gemeenten ter hoogte van € 51,8 miljoen. Deze middelen worden doorgeschoven naar volgende jaren om gemeenten te ondersteunen bij het beschikbaar stellen van nieuwe opvangplekken.

Single information Single audit (SiSa) Oekraïne afrekening

Uit de SiSa afrekening van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne BooO met gemeenten over 2025 volgt dat een aantal gemeenten minder kosten hebben gemaakt dan het voorschot wat zij gekregen hebben. Deze middelen worden in 2026 teruggevorderd. Zie ook post 6.

Middelen artikel nog onverdeeld

Ter dekking van tegenvallers en intensiveringen wordt de loon- en prijsbijstelling voor het COA en Nidos incidenteel ingezet.

Verdeling loon- en prijsbijstelling

De toegekende loon- en prijsbijstelling tranche 2026 wordt met deze mutatie verdeeld over de desbetreffende budgetten. De LPO van Nidos en COA wordt niet doorverdeeld, maar voor de jaren 2026 en 2027 ingezet ter dekking van tegenvallers en intensiveringen.

Overige mutaties

De post «overige mutaties» bestaat voornamelijk uit technische mutaties en mutaties kleiner dan 10 miljoen euro.

Tabel 2 Belangrijkste suppletoire ontvangstenmutaties 2026 (suppletoire begroting september) (bedragen x € 1.000)

		Artikelnummer	2026
	Vastgestelde begroting 2026		**13.826**
	Stand 1e suppletoire begroting 2026		**13.826**
	Belangrijkste suppletoire mutaties		
1	Afrekening Nidos 2025	37	40.878
2	Afrekening Single information Singele audit (SiSa) Oekraïne 2025	37	51.800
	Overige mutaties		0
	Stand suppletoire begroting september 2026		**106.504**

Toelichting

Afrekening Nidos 2025

Doordat er minder kleinschalige opvangplekken (KSO) zijn gerealiseerd dan geraamd, resulteert de afrekening over 2025 bij Nidos in een terugontvangst. Deze wordt ingezet om de ontstane tegenvallers te dekken.

Afrekening Single information Single audit (SiSa) Oekraïne 2025

Uit de SiSa afrekening van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne BooO met gemeenten over 2025 volgt dat een aantal gemeenten minder kosten hebben gemaakt dan het voorschot wat zij gekregen hebben. Deze middelen worden in 2026 teruggevorderd. Zie ook post 7 bij de uitgaven.

3 Beleidsartikelen

3.1 Artikel 37 Migratie

Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 3 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 37 Migratie (bedragen x € 1.000)

		Stand eerste suppletoire begroting (incl. amendementen en NvW) (1)	Mutaties suppletoire begroting september (2)	Stand suppletoire begroting september (3) = (1) + (2)
Art.	**Verplichtingen**	**8.359.401**	**77.733**	**8.437.134**

		Stand eerste suppletoire begroting (incl. amendementen en NvW) (1)	Mutaties suppletoire begroting september (2)	Stand suppletoire begroting september (3) = (1) + (2)
	Uitgaven	**8.365.966**	**77.733**	**8.443.699**
37.1	**Apparaat uitvoeringsorganisaties**	**90.403**	**1.009**	**91.412**
	Personele uitgaven	*66.732*	*768*	*67.500*
	Eigen personeel	59.000	761	59.761
	Externe inhuur	7.469	0	7.469
	Overig Personeel	263	7	270
	Materiële uitgaven	*23.671*	*241*	*23.912*
	ICT	14.380	102	14.482
	SSO's	5.314	46	5.360
	Overig materieel	3.977	93	4.070
37.4	**Toegang, toelating en opvang vreemdelingen**	**5.764.251**	**126.441**	**5.890.692**
	Bijdrage aan agentschappen	*1.181.265*	*120.190*	*1.301.455*
	IND	1.068.840	118.839	1.187.679
	DJI – Vreemdelingenbewaring	112.425	1.351	113.776
	Bijdrage aan ZBO's/RWT's	*4.426.779*	*– 8.270*	*4.418.509*
	COA	4.014.853	46.836	4.061.689
	NIDOS – opvang	411.926	– 55.106	356.820
	Bijdrage aan medeoverheden	*35.103*	*39.256*	*74.359*
	Samenwerkingsverbanden asielketen	35.103	– 26.654	8.449
	Overige Bijdrage aan medeoverheden	0	65.910	65.910
	Subsidies (regelingen)	*28.581*	*6.351*	*34.932*
	Vluchtelingenwerk Nederland	23.662	511	24.173
	IOM	2.899	104	3.003
	Overige Subsidies	2.020	5.736	7.756
	Opdrachten	*92.523*	*– 31.086*	*61.437*
	Programma Ketenvoorzieningen	10.270	151	10.421
	Versterking vreemdelingenketen	50.730	– 3.651	47.079
	Identificatie en Registratie vreemdelingen	31.523	– 27.586	3.937
37.5	**Terugkeer en bewaring vreemdelingen**	**39.899**	**906**	**40.805**
	Bijdrage aan agentschappen	*13.339*	*159*	*13.498*
	DJI – Dienst vervoer en ondersteuning	13.339	159	13.498
	Subsidies (regelingen)	*11.099*	*402*	*11.501*
	REAN-regeling	6.565	248	6.813
	Overige Subsidies	4.534	154	4.688
	Opdrachten	*15.461*	*345*	*15.806*
	Vreemdelingen vertrek	15.461	345	15.806
37.6	**Versterking Grenstoezicht**	**32.880**	**– 2.883**	**29.997**
	Subsidies (regelingen)	*32.880*	*– 2.883*	*29.997*
	Versterking grenstoezicht	32.880	– 2.883	29.997
37.7	**Nationaal Programma Oekraïense Ontheemden**	**2.438.533**	**– 47.740**	**2.390.793**
	Bijdrage aan medeoverheden	*2.146.938*	*– 50.166*	*2.096.772*
	Nationaal Programma Oekraïense Ontheemden	2.146.938	– 50.166	2.096.772
	Subsidies (regelingen)	*15.833*	*1.116*	*16.949*
	Nationaal Programma Oekraïense Ontheemden	15.833	1.116	16.949
	Opdrachten	*275.762*	*1.310*	*277.072*
	Nationaal Programma Oekraïense Ontheemden	275.762	1.310	277.072
	Ontvangsten	**13.826**	**92.678**	**106.504**

Toelichting

Mutaties uitgaven

37.4 Toegang, toelating en opvang vreemdelingen

– De toekenning van de loon- en prijsbijstelling voor de tranche 2026–2031, waarvan € 17,7miljoen in 2026 op dit artikelonderdeel wordt verwerkt.
– Een budgetoverheveling van € 27,8 miljoen van het programmabudget van de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) naar de apparaatskosten van DISA. De gerealiseerde uitgaven van DISA bestaan nagenoeg uitsluitend uit apparaatskosten; met deze mutatie wordt het DISA-budget op de juiste plaats op de begroting verantwoord.

– Vanuit de Spreidingswet hebben gemeenten een nieuwe decentrale taak gekregen in het zoeken naar opvangplekken. Zij krijgen hiervoor compensatie vanuit het Gemeentefonds. Voor gemeenten is € 15,3 mliljoen beschikbaar gesteld. Dit wordt verdeeld via een vast bedrag van € 20.000 per gemeente en een variabel bedrag op basis van de indicatieve verdeling. Daarnaast wordt € 12,8 miljoen overgeheveld naar het Provinciefonds om de Provinciale Regietafels (PRT's) te versterken in onder meer hun nieuwe taak rondom de Spreidingswet, wat variabel wordt verdeeld op basis van de opvanglocatie per provincie.
– In het kader van de uitvoering van het voormalige Faciliteitenbesluit wordt binnen de decentralisate-uitkering Faciliteitenbesluit € 6,5 miljoen overgeboekt naar het Gemeentefonds.
– Om de verwachte kosten die in het kader van asielopvang worden gemaakt te dekken, zijn er middelen vanuit het COA-budget overgeheveld. Het gaat enerzijds om dekking voor subsidies aan het Rode Kruis, Stichting Take Care BnB en stichting Thuisgevers (€ 4,72 miljoen). Anderzijds worden middelen overgeheveld ten behoeve van de SPUK Doorstroomlocaties (in 2026 € 50 miljoen) en het asieldeel van de Doelgroepflexibele Regeling (in 2026 € 15 miljoen).
– Als gevolg van de hoge bezetting en de daardoor hogere kosten bij het COA in 2025 leidt de afrekening over 2025 tot een tegenvaller van € 59,2 miljoen.
– Het budget voor de IND wordt in 2026 verhoogd met € 106 miljoen. Deze middelen worden toegevoegd aan de voorziening voor dwangsommen. Het betreft een deel van de verwachte kosten die voortvloeien uit het niet binnen de wettelijke termijnen afhandelen van asielaanvragen.
– De lagere realisatie van kleinschalige opvangplekken leidt dit jaar tot een verwachte onderbesteding van ad € 55,1 mln. bij Nidos.

37.7 Nationaal Programma Oekraïense Ontheemden
– De realisatie van Gemeentelijke Opvangplekken voor ontheemden (GOO-plekken) blijft achter bij de aan gemeenten gecommuniceerde inspanningsverplichting (€ 51,7 miljoen). Daarnaast vindt een desaldering plaats van de ontvangsten vanuit de SISA-afrekening met gemeenten ter hoogte van € 51,8 miljoen. Deze middelen (totaal € 103,5 miljoen) worden doorgeschoven naar volgende jaren om gemeenten te ondersteunen bij het beschikbaar stellen van nieuwe opvangplekken.
– Uit de Single information Single audit (SiSa) afrekening van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne BooO met gemeenten over 2025 volgt dat een aantal gemeenten minder kosten hebben gemaakt dan het voorschot wat zij gekregen hebben. Deze middelen worden in 2026 teruggevorderd. Het betreft € 51,8 miljoen.
–

Mutaties ontvangsten

37.4 Toegang, toelating en opvang vreemdelingen
Doordat er minder kleinschalige opvangplekken (KSO) zijn gerealiseerd dan geraamd, resulteert de afrekening over 2025 bij Nidos in een terugontvangst. Deze wordt ingezet om de ontstane tegenvallers te dekken. Het betreft € 40,9 miljoen in 2026.

37.7 Nationaal Programma Oekraïense Ontheemden
Afrekening Single information Single audit (SiSa) Oekraïne 2025 Uit de SiSa afrekening van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne BooO met gemeenten over 2025 volgt dat een aantal gemeenten minder kosten hebben gemaakt dan het voorschot wat zij gekregen

hebben. Deze middelen worden in 2026 teruggevorderd. Het betreft € 51,8 miljoen in 2026.

4 Niet-beleidsartikelen

4.1 Artikel 91 Apparaat Kerndepartement

Tabel 4 Artikel 91 Apparaat Kerndepartement (Bedragen x € 1.000)

		Stand eerste suppletoire begroting (incl. amendementen en NvW) (1)	Mutaties suppletoire begroting september (2)	Stand suppletoire begroting september (3) = (1) + (2)
Art.	**Verplichtingen**	**36.367**	**29.087**	**65.454**
	Uitgaven	**36.367**	**29.087**	**65.454**
91.2	**Apparaatsuitgaven kerndepartement**	**36.367**	**29.087**	**65.454**
	Personele uitgaven	*33.453*	*16.464*	*49.917*
	Eigen personeel	26.787	8.570	35.357
	Externe inhuur	6.234	4.978	11.212
	Overig personeel	432	2.916	3.348
	Materiële uitgaven	*2.914*	*12.623*	*15.537*
	ICT	100	– 50	50
	SSO's	100	10.225	10.325
	Overig materieel	2.714	2.448	5.162
	Ontvangsten	**0**	**0**	**0**

Toelichting

Er is € 27,8 miljoen overgeheveld van het programmabudget van de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) naar het budget voor apparaatsuitgaven. De gerealiseerde uitgaven van DISA betreffen vrijwel uitsluitend apparaatskosten; met deze mutatie staat het DISA-budget op het juiste begrotingsartikel.

4.2 Artikel 92 Nog onverdeeld

Tabel 5 Artikel 92 Nog onverdeeld (Bedragen x € 1.000)

		Stand eerste suppletoire begroting (incl. amendementen en NvW) (1)	Mutaties suppletoire begroting september (2)	Stand suppletoire begroting september (3) = (1) + (2)
Art.	**Verplichtingen**	**158.263**	**– 152.902**	**5.361**
	Uitgaven	**158.263**	**– 152.902**	**5.361**
92.2	**Nog onverdeeld**	**158.263**	**– 152.902**	**5.361**
	Nog te verdelen	*158.263*	*– 152.902*	*5.361*
	Nog onverdeeld	158.263	– 152.902	5.361
	Ontvangsten	**0**	**0**	**0**

Toelichting

Artikel 92 is een doorverdeelartikel; alle relevante mutaties worden toegelicht bij de betreffende beleidsartikelen. Bepaalde budgettaire mutaties (zoals centrale toevoegingen en taakstellingen) worden in eerste instantie tijdelijk op artikel 92 geboekt en vervolgens doorverdeeld naar de desbetreffende artikelen. Op artikel 92 worden geen uitgaven en ontvangsten geraamd of gerealiseerd, deze lopen uitsluitend via de overige artikelen.

5 Agentschappen

5.1 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Tabel 6 Exploitatieoverzicht Baten-lastenagentschap IND (suppletoire begroting september 2026) (Bedragen x € 1.000)

	Stand eerste suppletoire begroting (incl. amendementen en NvW) (1)	Mutaties Suppletoire begroting september (2)	Stand suppletoire begroting september (3) = (1) + (2)
Baten			
Baten als tegenprestatie voor levering van producten	**790.779**		**790.779**
Baten als tegenprestatie voor levering van input	289.576	105.485	395.061
Rentebaten	0		
Vrijval voorzieningen	0		
Bijzondere baten	0		
Totaal baten	**1.080.355**	**105.485**	**1.185.840**
Lasten			
Apparaatskosten	**883.923**		**883.923**
– Personele kosten	**711.673**		**711.673**
waarvan eigen personeel	590.323		590.323
waarvan inhuur externen	111.350		111.350
waarvan overige personele kosten	10.000		10.000
– Materiële kosten	**172.250**	**– 515**	**171.735**
waarvan apparaat ICT	1.000		1.000
waarvan bijdrage aan SSO's	85.000		85.000
waarvan overige materiële kosten	86.250	– 515	85.735
Materiele programmakosten	**142.632**		**142.632**
Afschrijvingskosten	**3.800**		**3.800**
– Materieel	2.200		2.200
waarvan apparaat ICT	2.000		2.000
waarvan overige materiële kosten	200		200
– Immaterieel	1.600		1.600
Rentelasten	**0**		0
Overige lasten	**50.000**	**€ 106.000**	**156.000**
waarvan dotaties voorzieningen	50.000	€ 106.000	156.000
waarvan bijzondere lasten	0		0
Totaal lasten	**1.080.355**	**€ 105.485**	**1.185.840**
Saldo van baten en lasten	**0**	0	0

Tabel 7 Kasstroomoverzicht IND (Bedragen x € 1.000)

		Stand eerste suppletoire begroting (incl. amendementen en NvW) (1)	Mutaties Suppletoire begroting september (2)	Stand suppletoire begroting september (3) = (1) + (2)
1.	**Rekening courant RHB 1 januari 2026 + depositorekeningen**	**230.161**	**0**	**230.161**
	Totaal ontvangsten operationele kasstroom (+)	1.080.355	105.485	1.185.840
	Totaal uitgaven operationele kasstroom (–/–)	– 1.075.923	– 105.485	– 1.181.408
2.	**Totaal operationele kasstroom**	**3.800**	**0**	**3.800**
	Totaal investeringen (–/–)	– 4.510	0	– 4.510
	Totaal boekwaarde desinvesteringen (+)	0	0	0
3.	**Totaal investeringskasstroom**	**– 4.510**	**0**	**– 4.510**
	Eenmalige uitkering aan moederdepartement (–/–)	0	0	0
	Eenmalige storting door moederdepartement (+)	48.485	0	48.485
	Aflossingen op leningen (–/–)	– 500	0	– 500
	Beroep op leenfaciliteit (+)	4.510	0	4.510
4.	**Totaal financieringskasstroom**	**52.495**	**0**	**52.495**
5.	**Rekening courant RHB 31 december 2026 (=1+2+3+4)**	**281.946**	**0**	**281.946**

Toelichting

Het verschil tussen de stand van de eerste suppletoire begroting en de stand van de suppletoire begroting september wordt voornamelijk verklaard doordat het budget voor de IND in 2026 met € 106 miljoen wordt verhoogd. Deze middelen worden toegevoegd aan de voorziening

voor dwangsommen. Het betreft een deel van de verwachte kosten die voortvloeien uit het niet binnen de wettelijke termijnen afhandelen van asielaanvragen