

Vergaderjaar 2024–2025

32 317

JBZ-Raad

Nr. 965

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2025

In deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de implementatie van het Europese asiel- en migratiepact (hierna: Migratiepact), grofweg een jaar voordat het Migratiepact op 12 juni 2026 in het Nederlandse asiel- en opvangstelsel in werking treedt. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van leden Podt (D66) en Rajkowski (VVD) over het periodiek informeren van de Kamer over de voortgang van de implementatie van het Migratiepact (Kamerstuk 32 317, nr. 913).

Nationale strategie

De op 24 juni jl. aan de Europese Commissie gestuurde nationale strategie is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Op grond van artikel 7 lid 1, van Verordening (EU) 2024/1351 moeten lidstaten een nationale strategie opstellen betreffende hun asiel- en migratiebeheersysteem. De strategie is opgesteld op basis van een format van de Europese Commissie.¹ Deze nationale strategie bevat informatie over de inzet die de komende jaren gepleegd wordt om het asielsysteem beheersbaar te houden en bevat daarom een samenvatting van het Nederlandse beleid. In het document wordt allereerst een schets gegeven van de huidige situatie in Nederland waarna voor de verschillende doelstellingen nader wordt aangegeven wat de inzet van Nederland is. Tevens wordt daarbij uitgelegd hoe er samengewerkt wordt tussen de verschillende ketenpartners. Het betreft een niet juridisch bindend document. De Europese Commissie zal, op basis van de nationale strategieën van de lidstaten, een vijfjarige Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer opstellen waarin de strategische en lange termijn-aanpak van migratie- en asielbeheer op het niveau van de Unie wordt uiteengezet.

¹ Het format is vastgesteld in Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/503 van de Commissie. Lidstaten zijn eraan gehouden dit format te volgen.

Een beter functionerend Europees asielsysteem is essentieel voor meer grip op migratie aan de Europese buitengrenzen en meer grip op secundaire migratie tussen de lidstaten. Het Migratiepact biedt daartoe belangrijke kansen, waaronder de invoering van een versnelde asielgrensprocedure voor asielzoekers uit landen met een laag inwilligingspercentage, meer harmonisatie van regels, een effectievere Dublin-procedure die gepaard gaat met onderlinge solidariteit en verplichte registratie van iedereen die zich aan de buitengrenzen meldt.

Ook voor het Nederlandse asielsysteem biedt de implementatie van het Migratiepact kansen om de asielprocedure te optimaliseren, van opvang tot terugkeer, en het in lijn brengen van de asielprocedure met de inzet van dit kabinet op een sneller, strenger en soberder asielbeleid.

In december 2024 informeerde mijn ambtsvoorganger uw Kamer over de hoofdlijnen van het Migratiepact middels verzending van het nationale implementatieplan (NIP) (Kamerstuk 32 317, nr. 908). Tot dat moment lag de nadruk vooral op het inbedden van het Migratiepact in Nederlands beleid- en regelgeving. Sinds januari 2025 richt mijn aandacht zich ook op de operationele implementatie en parallel daaraan het vormgeven van resterend beleid en lagere wetgeving.

Grensprocedure en screening

Op dit moment bestaat in Nederland al een grensprocedure voor vreemdelingen die aan de Nederlandse buitengrens een asielverzoek indienen. De KMar verricht de identificatie en registratie (I&R), waaronder de registratie in Eurodac, en draagt daarnaast zorg voor de uitgestelde toegangswijziging en het opleggen van grensdetentie. Tegelijkertijd worden de rechten van de vreemdeling gewaarborgd en verricht de KMar een grondige controle. In grote lijnen blijft het huidige proces van de KMar gelijk met de screeningsprocedure, na inwerkingtreding van het Migratiepact en daarmee de screeningsverordening. Handelingen in het kader van de screeningsverordening, meer specifiek biometrie afnemen en registratie van iemands identiteit, mogen niet worden herhaald. In het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact is de KMar om deze redenen aangewezen als screeningsautoriteit voor de buitengrens.

Na screening door de KMar aan de buitengrens zal de verzoeker worden overgedragen aan de IND, die op het Aanmeldcentrum Schiphol de versnelde asielgrensprocedure uitvoert. Indien vervolgens binnen de maximale termijn van 12 weken het asielverzoek kan worden afgewikkeld, kan direct de terugkeergrensprocedure worden opgestart.

Met de inwerkingtreding van het Migratiepact wordt de verplichting geïntroduceerd om asielverzoeken van bepaalde groepen in de versnelde procedure af te handelen. Het betreft o.a. personen die de autoriteiten misleiden, een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid en/of afkomstig zijn uit een land met een Europees breed inwilligingspercentage van 20% of lager. Wanneer mensen aan de Nederlandse buitengrens melden met een asielwens wordt die versnelde procedure de asielgrensprocedure. Deze verplichting geldt ook voor gezinnen met minderjarige kinderen. Bij alleenstaande minderjarigen (AMV) geldt de verplichting alleen wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Als de asielgrensprocedure wordt toegepast voor gezinnen met minderjarige kinderen of AMV's, vindt dit plaats in een gesloten gezinsvoorziening in Zeist.

Het grootste deel van de personen die gescreend moeten worden zullen zich reeds op Nederlands grondgebied bevinden. Na inwerkingtreding van het Migratiepact zal deze groep in Ter Apel het screeningsproces doorlopen uitgevoerd door de IND, die eveneens is aangewezen als screeningsautoriteit.

De kwetsbaarheidstoets en een voorlopige medische check zijn eveneens verplichte onderdelen van het screeningsproces. In de keten worden gesprekken gevoerd om te borgen dat deze goed worden uitgevoerd en, voor wat betreft de voorlopige medische check, door medisch geschoold personeel.

Opvang

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers, het beheer van opvanglocaties, het handhaven van de veiligheid en leefbaarheid in opvanglocaties en het verstrekken van noodzakelijke middelen aan asielzoekers. Op hoofdlijnen voldoet het Nederlandse opvangsysteem aan de relevante bepalingen van de nieuwe Opvangrichtlijn van het Migratiepact.

Het COA zet in op volledige implementatie van het Migratiepact en werkt op dit moment aan de operationele implementatie door invulling te geven aan de beleidskeuzes en het verrichten van activiteiten om de procedures, infrastructuur, werkinstructies en protocollen en IV-systemen per 12 juni 2026 in overeenstemming te brengen met het Migratiepact.

De laatste wijzigingen aan het opvangsysteem die het Migratiepact voorschrijven worden op dit moment uitgewerkt door het COA. Deze wijzigingen betreffen, ten eerste, het van rechtswege vervallen van het recht op opvang van Dublinclaimanten na ontvangst van het overdrachtsbesluit. Na het vervallen van het recht op opvang moet wel nog in een minimale levenstandaard worden voorzien. Op dit moment wordt gezamenlijk bekeken op welke wijze onderdak geboden kan worden aan deze groep, mede gericht op het eenvoudig en snel overdragen van de persoon aan de verantwoordelijke lidstaat.

Een tweede wijziging is dat de Opvangrichtlijn voorschrijft dat als een verzoek om internationale bescherming is gedaan, zo snel mogelijk (binnen 30 dagen) een individuele beoordeling moet worden gedaan van de bijzondere opvangbehoeften. Het COA gaat deze zogenaamde kwetsbaarheidstoets uitvoeren. Dit betekent een uitbreiding van de werkzaamheden op de centrale opvanglocatie of op een eventuele vervolglocatie. Deze kwetsbaarheidstoets wordt op dit moment vormgegeven, waarbij rekening wordt gehouden met kwetsbaarheidsbeoordelingen die eerder in het proces ook al plaatsvinden. Tot slot werkt het COA aan aanpassingen in de vereiste materiële voorzieningen en informatieverstrekking naar Europese standaarden.

Asielprocedure

Tezamen met het regeerprogramma van dit kabinet, biedt het Migratiepact de mogelijkheid de asielprocedure flexibeler in te richten. Zoals reeds in het NIP is aangekondigd, wordt de nieuwe asielprocedure ontdaan van huidige verplichte elementen zoals het aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstijd, de voornemenprocedure en de afschaffing van de huidige algemene- en verlengde asielprocedure. Het streven van de IND is om met deze nieuwe procedure een versnelling per aanvraag te realiseren door middel van een optimalisatie in de sturing op doorlooptijden.

De IND heeft de operationele opdracht om de nieuwe asielprocedure in te richten en deze in lijn te brengen met de voorschriften van het Migratiepact in één programma ondergebracht. Dit programma is ingericht langs drie zogenaamde «bouwplaatsen» namelijk ontvangen en voorbereiden asielaanvraag (OVA), horen en beslissen (H&B) en de bouwplaats juridisch die elk een specifiek maar tegelijk samenhangend werkproces gaan ontwerpen. Binnen het programma Migratiepact implementeert de IND ook het nieuwe identificatie- en registratieproces dat voldoet aan de Screeningsverordening.

Gelijktijdig wordt een nieuw IV-systeem gebouwd om meer informatiegericht te kunnen sturen en meer toepasselijke ondersteuning te bieden aan de IND-medewerker tijdens het horen- en beslissen. De implementatietermijn voor het Migratiepact is erg kort. De IND richt zich daarom op invoering per 12 juni 2026, maar blijft de processen en IV-systemen daarna doorontwikkelen.

Naast de implementatie van de nieuwe procedure bereidt de IND zich voor op de overgang van de oude naar de nieuwe asielprocedure. Het Migratiepact schrijft voor dat aanvragen die vóór de implementatie (12 juni 2026) zijn ingediend, nog de oude Europese asielrichtlijnen gelden, terwijl op nieuwe aanvragen die verordeningen van het Migratiepact van toepassing zijn. Aldus moeten er tegelijkertijd twee verschillende werkstromen en IV-systemen gehanteerd moeten worden totdat de aanvragen van voor 12 juni 2026 door de IND zijn afgedaan.

Terugkeer

Verbetering van terugkeer naar derde landen is essentieel om de overige onderdelen van het Migratiepact goed te laten functioneren. De onderdelen van het Migratiepact die zien op terugkeer zijn beperkt. Zoals in het NIP aangegeven voldoet Nederland reeds aan de in deze bouwsteen gestelde vereisten, zoals een meeromvattende beschikking. Andere bouwstenen raken echter ook aan terugkeer, zoals de verplichte asielgrensprocedure, Dublinoverdrachten en herziening van Eurodac. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) werkt gezamenlijk met andere ketenpartners aan de implementatie van die onderdelen van het Migratiepact die zien op terugkeer en ligt hiervoor op schema.

Solidariteitsmechanisme

Deze zomer zal de Europese Commissie het eerste Europese jaarverslag publiceren, waarin de migratiesituatie in de EU en de lidstaten wordt geschetst op basis van informatie uit verschillende bronnen, waaronder Eurostat, het Europees Asielagentschap en Frontex. In oktober zal de Commissie op basis van het jaarverslag een besluit nemen over welke lidstaten onder migratiedruk staan en een voorstel doen voor de omvang van de benodigde solidariteitsmaatregelen om deze lidstaten te ondersteunen (solidariteitspool).² In het regeerakkoord is opgenomen dat Nederland een financiële bijdrage zal leveren. De administratieve en financiële consequenties van deze optie worden de komende periode nader uitgewerkt. Parallel worden de werkprocessen rondom solidariteit bij de uitvoeringsorganisaties aangepast. Recentelijk is tevens de Europese solidariteitscoördinator aangesteld en zijn de eerste stappen gezet om het EU-solidariteitsforum op technische niveau vorm te geven.

² Artikel 9 Verordening (EU) 2024/1351.

Noodplan

In de nationale strategie is meer informatie opgenomen over het noodplan dat de afgelopen periode is vormgegeven. Het noodplan vormt een strategische aanvulling op bestaande paraatheidsplannen en is specifiek afgestemd op samenwerking binnen de vreemdelingenketen. De uitvoering van het noodplan wordt gekoppeld aan een vooraf bepaalde activeringsdrempel: het treedt pas in werking wanneer ketenprocessen door een crisis niet meer naar behoren kunnen plaatsvinden. Deze opschaling is gefaseerd en houdt nadrukkelijk rekening met proportionaliteit, grondrechten en regionale verschillen in opvangcapaciteit. De processen zijn zo ingericht dat ze flexibel en schaalbaar zijn, afhankelijk van de aard en omvang van de crisis. Daarnaast is bezien in hoeverre de bestaande crisissystemen aan vernieuwing toe zijn.

Horizontaal, juridische waarborgen, Eurodac

Op basis van de huidige Eurodac-verordening bestaat er al een Eurodac-systeem waarin onder andere de gegevens van personen van 14 jaar en ouder die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend worden ingevoerd. De huidige Eurodac procedure voldoet grosso modo aan de relevante bepalingen van de herziene verordening met dien verstande dat er een uitbreiding is van doelgroepen en gegevens die in Eurodac ingevoerd moeten worden. In de afgelopen periode zijn de benodigde aanpassingen van de werkprocessen verder uitgewerkt. Daarnaast wordt op dit moment bepaald welke organisatie(s) de gegevens van de verschillende categorieën in Eurodac gaan invoeren. Verder wordt een actieve bijdrage geleverd aan de uitwerking van de Europese Interface Control Document (ICD). Het implementatieproces van Eurodac ligt vooralsnog op schema.

Ten behoeve van de screening en de asielgrensprocedure is Nederland bezig een verplicht toezichtmechanisme in te richten. Er worden gesprekken gevoerd met diverse partijen die hierin logischerwijs een rol zouden kunnen vervullen, zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid vanuit hun toezicht op de taakuitvoering van alle partijen werkzaam in de migratieketen. In de screeningsverordening staat dat nationale ombudspersonen en nationale mensenrechteninstellingen, met inbegrip van nationale preventiemechanismen opgericht uit hoofde van het facultatief protocol bij het VN-Verdrag van 1984 tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (het «OPCAT») deel kunnen nemen aan de werking van het onafhankelijk toezichtmechanisme. Deze organisaties kunnen worden aangesteld om een deel van de taken van het onafhankelijke toezichtmechanisme uit te voeren en tezamen toe te zien op naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest. Het toezichtmechanisme garandeert tevens dat onderbouwde beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten bij alle relevante activiteiten in verband met de screening doeltreffend en zonder onnodige vertraging worden behandeld.

Wet- en uitvoeringsprocessen

Ondertussen vergt de implementatie van het Migratiepact veel van de migratieketen en is de implementatietermijn zeer kort.

Met name voor de IND zijn wijzigingen in de werkprocessen ingrijpend en bij het COA ligt er een grote veranderopgave die de voorschriften van het Migratiepact in lijn moeten brengen met de reeds bestuurlijk afgesproken uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen.

Het is daarmee van belang op te merken dat de uitvoeringsorganisaties hun respectievelijke werkprocessen inrichten parallel aan de wetsbehandeling. Dat doen zij op basis van de concept Uitvoerings- en Implementatiewet Asiel- en Migratiepact. Bij wijziging van de wet gedurende de behandeling kan dit gevolgen hebben voor de uitvoering. Per voorstel zal dan bezien moeten worden wat de impact precies is en of dit consequenties heeft voor het doorvoeren van een wijziging in bijvoorbeeld de werkprocessen en/of de ICT-systemen van een ketenpartner.

De consultatie van de concept Uitvoerings- en Implementatiewet vond reeds plaats tussen december 2024 en 17 februari 2025. Indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer na advisering door de Raad van State is voorzien zo spoedig mogelijk na de zomer van 2025.

De Minister voor Asiel en Migratie,
Y.J. van Hijum