



> Retouradres Postbus 20011 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Bureau Internationale Migratie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
6429080

Datum 25 juni 2025
Betreft Implementatie Asiel- en Migratiepact

Bijlagen
1

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.

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.

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.

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

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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
25 juni 2025

Onze referentie
6429080

In december 2024 informeerde mijn ambtsvoorganger uw Kamer over de hoofdlijnen van het Migratiepact middels verzending van het nationale implementatieplan (NIP). 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 toegangswegering 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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
25 juni 2025

Onze referentie
6429080

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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
25 juni 2025

Onze referentie
6429080

Gelijktijdig wordt een nieuw IV-systeem gebouwd om meer informatieverricht 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.

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

² Artikel 9 Verordening (EU) 2024/1351.

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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
25 juni 2025

Onze referentie
6429080

Horizontaal, juridische waarborgen, Eurodac

Op basis van de huidige Eurodac-verordening bestaat er al een Eurodacsysteem 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 ontterende 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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
25 juni 2025

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.

Onze referentie
6429080

Minister voor Asiel en Migratie,

Y.J. van Hijum



UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2025/503 VAN DE COMMISSIE

van 18 maart 2025

tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft het model dat de lidstaten moeten gebruiken om ervoor te zorgen dat hun nationale strategieën voor asiel- en migratiebeheer op specifieke kernelementen vergelijkbaar zijn

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 ⁽¹⁾, en met name artikel 7, lid 6,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) 2024/1351 introduceert een alomvattende aanpak van migratiebeheer door middel van geïntegreerde beleidsvorming op het gebied van asiel- en migratiebeheer, met inbegrip van zowel de interne als de externe componenten ervan.
- (2) Op grond van artikel 7, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1351 moeten de lidstaten nationale strategieën vaststellen met een strategische aanpak om ervoor te zorgen dat zij over de capaciteit en het vermogen beschikken om hun asiel- en migratiebeheersysteem doeltreffend uit te voeren, met volledige inachtneming van hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten. De nationale strategieën moeten ten minste preventieve maatregelen omvatten om de migratiedruk te verminderen, naast noodplannen, informatie over de uitvoering op nationaal niveau van het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, en informatie over de maatregelen die zijn genomen om rekening te houden met de relevante resultaten van het toezicht op het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex).
- (3) Om een dergelijke strategische aanpak vast te stellen, moeten de nationale strategieën de langetermijnvisie van de lidstaten overbrengen door middel van strategische doelstellingen van een geïntegreerd asiel- en migratiebeheersysteem op nationaal niveau, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met hun specifieke situatie, met name geografische locaties, en waarin de alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer met de interne en externe componenten ervan wordt weerspiegeld, overeenkomstig de artikelen 3, 4 en 5 van Verordening (EU) 2024/1351, en het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, overeenkomstig artikel 6 van die verordening.
- (4) Om ervoor te zorgen dat de nationale strategieën vergelijkbaar zijn, moeten de lidstaten bij de vaststelling ervan een model gebruiken dat voorziet in een gemeenschappelijke structuur en noodzakelijke vergelijkbare elementen, met behoud van de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij het bepalen van de aard en de reikwijdte van de relevante maatregelen. Nationale strategieën mogen niet als monitoringinstrument dienen, aangezien zij alleen een overzicht geven van de strategische aanpak van de lidstaten inzake asiel- en migratiebeheer en hun toekomstige behoeften op dit gebied.
- (5) Om een consistente uitvoering van de nationale strategieën van de lidstaten te waarborgen, moet de Commissie overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1351 een vijfjarige Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer opstellen waarin de strategische en langetermijnaanpak van migratie- en asielbeheer op het niveau van de Unie wordt uiteengezet. De Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer moet voortbouwen op en rekening houden met de door de lidstaten ontwikkelde nationale strategieën.
- (6) Het model moet de lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van goed gestructureerde strategieën voor asiel- en migratiebeheer en hen helpen hun strategische doelstellingen voor elk gebied te formuleren door specifieke kernelementen vast te stellen. Het moet specifieke essentiële elementen en maatregelen omvatten, zodat alle strategieën alomvattend zijn en kunnen worden vergeleken.

(1) PBL, 2024/1351, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>.

- (7) De nationale strategieën moeten een alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer omvatten op basis van de interne en externe componenten als bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5 van Verordening (EU) 2024/1351. Om asiel en migratie doeltreffend te beheren, zijn maatregelen nodig die gericht zijn op het verminderen van de migratiedruk, alsook maatregelen die zowel binnen de lidstaten als in samenwerking met derde landen moeten worden genomen. De nationale strategieën moeten daarom hun strategische doelstellingen dienovereenkomstig vaststellen en moeten bestaan uit dienstige maatregelen en acties om de relevante migratieroutes aan te pakken en stimulansen voor en voorkoming van onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen of staatlozen tussen lidstaten te verminderen. Dergelijke maatregelen en acties binnen zowel de interne als de externe component zijn evenzeer noodzakelijk om het totale aantal irreguliere binnenkomsten in de Unie te beperken en zo de migratiedruk te verminderen.
- (8) Rekening houdend met de verplichtingen van de lidstaten in het kader van de externe component van de alomvattende aanpak als bedoeld in Verordening (EU) 2024/1351, moeten de nationale strategieën belangrijke maatregelen en acties omvatten om de relevante migratieroutes aan te pakken, zoals maatregelen ter bevordering van partnerschappen met derde landen, ter bevordering van legale migratie en legale trajecten, ter ondersteuning van partnerlanden die een groot aantal migranten en vluchtelingen opvangen, ter voorkoming en vermindering van irreguliere migratie, voor het aanpakken van de diepere oorzaken en aanjagers van irreguliere migratie, ter verbetering van terugkeer, overname en re-integratie, met volledige inachtneming van de grondrechten en in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de Unie. Deze maatregelen en acties zijn van cruciaal belang voor het migratiebeheer op nationaal niveau en voor het verminderen van het risico op migratiedruk op de lange termijn.
- (9) Rekening houdend met de verplichtingen van de lidstaten in het kader van de interne component van de alomvattende aanpak als bedoeld in Verordening (EU) 2024/1351, moeten de nationale strategieën relevante belangrijke maatregelen en acties omvatten om de toepassing te waarborgen van de regels voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, maatregelen ter bestrijding van uitbuiting en ter vermindering van illegale arbeid, en ter voorkoming van uitbuiting van migranten op de arbeidsmarkt, alsook maatregelen om te zorgen voor een doeltreffend beheer van de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Die maatregelen en acties zijn van cruciaal belang om uitdagingen op het gebied van migratie doeltreffend aan te pakken en mogelijke misbruiken van de op nationaal niveau toegepaste asielprocedures te beperken.
- (10) Om te zorgen voor de doeltreffende werking van het asiel- en migratiebeleid van de Unie op basis van het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid in het kader van de verplichtingen van artikel 6, lid 2, punt a), en artikel 7, lid 1, tweede alinea, punt b), van Verordening (EU) 2024/1351, moeten de nationale strategieën relevante belangrijke maatregelen en acties op het gebied van grensbeheer omvatten die nodig zijn om een coherente en eerlijke aanpak van asiel en migratie te waarborgen, zoals maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de grensprocedures, het verbeteren van de afgifte van visa en het voorkomen van misbruik van visumvrije regelingen.
- (11) Om ervoor te zorgen dat de nationale asiel- en migratiestelsels voorzien in effectieve toegang tot procedures voor internationale bescherming, moeten de nationale strategieën specifieke belangrijke maatregelen en acties omvatten om te zorgen voor snelle en doeltreffende toegang tot asielprocedures op het grondgebied van een lidstaat, maatregelen die aangeven hoe de eerbiediging van de grondrechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU en andere relevante internationale verdragen, worden gewaarborgd en gemonitord, maatregelen die gericht zijn op de opbouw van een robuust opvangsysteem, maatregelen om andere lidstaten doeltreffend te ondersteunen, maatregelen ter bevordering van legale migratiemogelijkheden en goed beheerde mobiliteit en maatregelen die de voorwaarden voor een succesvolle integratie scheppen. Deze maatregelen zijn van cruciaal belang voor de doeltreffende uitvoering van de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van Verordening (EU) 2024/1351. De strategische doelstellingen die deze maatregelen omvatten, zijn van het grootste belang voor de naleving van het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid.
- (12) De strategische doelstellingen en daarmee verband houdende maatregelen in de nationale strategieën dragen bij tot de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de lidstaten aan toekomstige ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie, en tot hun paraatheid om schommelingen in migratiesituaties op te vangen en crisissituaties aan te pakken.

- (13) Rekening houdend met de paraatheid en het vermogen van de lidstaten om zich aan te passen aan de zich ontwikkelende en veranderende realiteit op het gebied van asiel- en migratiebeheer, moeten de nationale strategieën een strategische aanpak van de behoeften op het gebied van noodplanning omvatten en zorgen voor complementariteit en consistentie van verschillende andere instrumenten op het gebied van paraatheid en noodsituaties.
- (14) Om ervoor te zorgen dat de nationale asiel- en migratiestelsels voorbereid zijn op mogelijke massale aankomsten van onderdanen van derde landen of staatlozen, situaties van instrumentalisering op het gebied van asiel en migratie, of situaties van overmacht, moeten de nationale strategieën maatregelen omvatten om die systemen uit te rusten met de nodige middelen en instrumenten die zorgen voor algemene paraatheid om zich voor te bereiden op, te reageren op en een oplossing te vinden voor deze situaties.
- (15) Om de geïntegreerde aanpak te verwezenlijken, moeten de nationale strategieën ook strategische doelstellingen omvatten, ondersteund door relevante maatregelen, om uitvoering te geven aan het beginsel van geïntegreerde beleidsvorming en overheidsbrede aanpak, zoals bedoeld in artikel 3 van Verordening (EU) 2024/1351 met betrekking tot de alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer.
- (16) Om te zorgen voor samenhang en doeltreffendheid van de acties en maatregelen van de Unie en haar lidstaten, handelend binnen hun respectieve bevoegdheden, overeenkomstig het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, met betrekking tot de noodzaak te zorgen voor de nodige personele, materiële en financiële middelen, als bedoeld in artikel 6, lid 2, punt b), van Verordening (EU) 2024/1351, moet het model voorzien in maatregelen die moeten worden opgenomen om te zorgen voor voldoende capaciteit en vermogen om de verschillende onderdelen van de strategie uit te voeren, rekening houdend met het feit dat de nationale strategie over een periode van vijf jaar moet worden uitgevoerd.
- (17) Voorts moeten de nationale strategieën overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede alinea, punt c), van Verordening (EU) 2024/1351 informatie bevatten over de wijze waarop rekening moet worden gehouden met de relevante resultaten van de monitoring door het EU-Asielagentschap, opgericht bij Verordening (EU) 2021/2303 ⁽²⁾, en door Frontex, opgericht bij Verordening (EU) 2019/1896 ⁽³⁾.
- (18) In de strategieën moet ook rekening worden gehouden met de Schengenevaluatie die is uitgevoerd overeenkomstig Verordening (EU) 2022/922 van de Raad ⁽⁴⁾, alsook met de relevante resultaten van het toezicht op de grondrechten overeenkomstig artikel 10 van Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁵⁾.
- (19) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.
- (20) Overeenkomstig artikel 4 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland bij brief van 27 juni 2024 te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van Verordening (EU) 2024/1351 wenst deel te nemen. De deelname van Ierland werd bevestigd bij Besluit (EU) 2024/2088 van de Commissie ⁽⁶⁾. Ierland is derhalve door dit besluit gebonden.

(2) Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2021 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (PB L 468 van 30.12.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj>).

(3) Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

(4) Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013 (PB L 160 van 15.6.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>).

(5) Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (PB L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>).

(6) Besluit (EU) 2024/2088 van de Commissie van 31 juli 2024 tot bevestiging van de deelname van Ierland aan Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 (PB L 2024/2088, 2.8.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2088/oj>).

(21) De in dit besluit vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het in artikel 77, lid 1, van Verordening (EU) 2024/1351 bedoelde comité,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het model voor de nationale strategieën als bedoeld in artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1351 is opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel, 18 maart 2025.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN

BIJLAGE

**DOOR DE LIDSTATEN TE GEBRUIKEN MODEL OM ERVOOR TE ZORGEN DAT HUN
NATIONALE STRATEGIEËN VOOR ASIEL- EN MIGRATIEBEHEER OP SPECIFIEKE
KERNELEMENTEN VERGELIJKBAAR ZIJN****1. CONTEXT VAN HET NATIONALE ASIEL- EN MIGRATIEBEHEER**

Geef een gedetailleerde samenvatting van de huidige nationale situatie op het gebied van asiel en migratie, onder meer op basis van de resultaten van risicoanalyses en beoordelingen van de operationele situatie. Geef de belangrijkste elementen van een strategische visie, waarbij de nadruk wordt gelegd op mogelijke bestaande en toekomstige migratierisico's, problemen, behoeften en mogelijkheden, rekening houdend met de specifieke situatie van de lidstaten, met name hun respectieve geografische situering.

Dit document bevat een strategie voor de jaren 2025 tot en met 2029, gebaseerd op het migratielandschap in mei 2025. De ontwikkelingen op het terrein van migratie volgen elkaar snel op. Ontwikkelingen in de wereld, zoals het uitbreken van de oorlog in Oekraïne en de wijziging van het regime in Syrië, hebben tot gevolg dat ook de migratiesituatie in Nederland snel kan veranderen en de aanpak van het kabinet dient zich hier continu op aan te passen. Daarom moet dit document gezien worden als een momentopname. Het beleid blijft in ontwikkeling.

Huidige situatie

De druk op het Nederlandse asielsysteem blijft groot: de bezettingsgraad van de asielopvang is zeer hoog en asielaanvragen kunnen niet tijdig worden verwerkt waardoor er een grote achterstand bij de IND is ontstaan. Vergunninghouders stromen niet tijdig door uit de asielopvang en een deel van de vertrekplichtige asielzoekers vertrekt niet uit Nederland. Momenteel bestaat circa 25% van de mensen in de opvang bij het COA uit vergunninghouders in afwachting van huisvesting in een gemeente.

Opvang ontheemden uit Oekraïne

Sinds de grootschalige inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners gedwongen geweest te vluchten naar de Europese Unie, waarvan op dit moment [27 mei 2025] 122.890 in Nederland zijn. De komst van ontheemden uit Oekraïne betekent in Nederland een extra opgave voor de migratieketen en voor het lokaal bestuur. Gemeenten, ngo's, vele vrijwilligers, betrokken departementen en overheidsorganisaties werken elke dag aan het mogelijk maken van deze opvang voor ontheemden uit Oekraïne. Dit zullen we de komende periode gezamenlijk blijven doen.

Gezien ontheemden uit Oekraïne in Nederland buiten de reguliere structuren worden opgevangen zal dit niet als zodanig worden opgenomen in de onderhavige nationale strategie. Niettemin heeft de opvang van ontheemden uit Oekraïne zijn weerslag op (de partners in) de migratieketen.

Geografische positie

Er is weliswaar geen sprake van grootschalige migratieroutes via de Nederlandse buitengrens, maar vanwege grootschalige ongereguleerde secundaire migratie komen verzoekers om internationale bescherming via routes over land door de EU in Nederland binnen.

Inzet voor een strenger asiel- en migratiebeleid

Het huidige kabinet heeft als inzet om tot een strenger asiel- en migratiebeleid te komen. Het beperken van de instroom begint bij de buitengrenzen en een effectieve Europese samenwerking om illegale migratie te voorkomen. De inzet van het huidige kabinet sluit daarbij aan op de doelen van het Asiel- en Migratiepact (Migratiepact): strengere grenscontroles, efficiëntere procedures (en het terugdringen van de doorlooptijden) en een actieve inzet om – door middel van internationale afspraken – de instroom verder terug te dringen en de terugkeer te verhogen. De invoering van het Migratiepact zal bijdragen aan het vereenvoudigen van de nationale asielprocedure en moet leiden tot grensversterking aan de randen van Europa. De implementatie van het Migratiepact is daarom een prioriteit en moet per 12 juni 2026 gerealiseerd zijn. Hiertoe is eind 2024 het Nationale Implementatieplan opgesteld. Het implementatieplan is leidend voor de te nemen stappen tot 12 juni 2026.

Ook via nationale trajecten streeft het kabinet ernaar meer controle op migratie te krijgen en een beter beheersbare situatie voor de gehele migratieketen te creëren. Het kabinet is van mening dat een lagere asielinstroom dit kan bewerkstelligen. Het kabinet is daarom voornemens om een omvangrijke Asielnoodmaatregelenwet ("de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen") in te voeren en daarnaast een tweestatusstelsel in te voeren en nareis te beperken. Zie hieronder meer over deze voorstellen. Ten slotte zet het kabinet fors in op het vergroten van de resultaten op terugkeer. Dat doet het kabinet door de capaciteit op vreemdelingenbewaring te vergroten en het niet meewerken aan terugkeer strafbaar te stellen via de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Tevens zet het kabinet zich internationaal in voor het verminderen van de instroom en bevorderen van terugkeer middels partnerschappen met derde landen.

Asielnoodmaatregelenwet en tweestatusstelsel

De beoogde Asielnoodmaatregelenwet bevat zes maatregelen:

1. kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (drie in plaats van vijf jaar);
2. afschaffing nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd;
3. verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring;
4. afschaffing voornemenprocedure;
5. beperking nareismogelijkheden tot het kerngezin;
6. efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen;

Het invoeren van een tweestatusstelsel betekent dat voortaan bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), onderscheid wordt gemaakt tussen een verblijfsvergunning die wordt verleend aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

De Gezinsherenigingsrichtlijn kent gunstiger voorwaarden toe aan vluchtelingen om gezinsleden over te laten komen, dan aan andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven en die hun gezinsleden willen laten overkomen. Voor subsidiair beschermden die het verzoek om gezinshereniging indienen binnen een termijn van drie maanden na toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus, schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn die gunstigere voorwaarden niet voor, omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet op hen van toepassing is¹. Met het invoeren van het tweestatusstelsel is het mogelijk om aanvullende voorwaarden te stellen aan het nareizen van familieleden van personen met de subsidiaire beschermingsstatus. Voortaan geldt dat aan een nareizend gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29a (nieuw), slechts een afgeleide asielvergunning wordt verstrekt als:

- a. twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;
- b. de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en
- c. de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

In het verlengde van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, wordt de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus. Onder het kerngezin wordt verstaan:

- i. de meerderjarige echtgenoot;
- ii. het minderjarige biologische of geadopteerde kind;²
- iii. de ouders, indien de houder van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een alleenstaande minderjarige vreemdeling is;
- iv. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Voornoemde wetsvoorstellen beogen de asielinstroom te verminderen waardoor de asielketen per direct en duurzaam ontlast wordt. Het kabinet ziet deze maatregelen dan ook als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid waarmee wordt beoogd de asielinstroom te reguleren. In 2025 worden de wetstrajecten vervolgd. Onderdeel daarvan is de behandeling van de wet door de Tweede en Eerste Kamer.

Terugdringen voorraad asielaanvragen

De IND kampt al jaren met oplopende voorraden bij asiel- en nareisaanvragen. Een eenvoudige oplossing om op korte termijn deze problemen op te lossen is er niet. Mede hierom heeft de IND een meerjarenambitie om vanaf 2025 jaarlijks de productie te verhogen en de huidige doorlooptijd te verkorten voor aanvragers. Daarmee zouden de voorraden minder hard moeten oplopen en op termijn worden teruggedrongen. De afgelopen jaren is de IND al meer gaan produceren. Tot en met 2028 levert dit naar verwachting een productieverhoging op van 25% op alle producten (niet enkel asielaanvragen).

Dit betekent dat de IND de komende periode in gaat zetten op slimmer werken. De IND zet daarnaast in op het minder complex maken van de behandeling van aanvragen. De inwerkingtreding van het Migratiepact biedt de mogelijkheid om de asielprocedure opnieuw in te richten waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de minimale Europese vereisten. Tot slot zal de IND beperkt inzetten op extra personeel. Daarbij moet worden opgemerkt dat ontwikkelingen in de wereld kunnen leiden tot extra

¹ Artikel 3, tweede lid, onder c van de richtlijn 2003/86/EG VAN DE RAAD van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

² Dit zijn kinderen die uit het huwelijk geboren zijn en kinderen die in het huwelijk geadopteerd zijn; kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen en kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de echtgenoot, indien de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen.

aanvragen en een hogere voorraad, ondanks de verwachte productieverhoging van 25%.

Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen

Vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig verblijf hebben, moeten Nederland verlaten. De meeste personen vertrekken zelfstandig uit Nederland, zonder hulp van de overheid. Als het noodzakelijk en mogelijk is dan komt gedwongen terugkeer in beeld. Het realiseren van gedwongen vertrek vergt inspanning van de overheid. Het centrale uitgangspunt van het terugkeerbeleid is 'zelfstandig als het kan, gedwongen als het moet'. Vreemdelingenbewaring is een essentieel onderdeel van het realiseren van gedwongen vertrek. De toegezegde uitbreiding van de capaciteit voor vreemdelingenbewaring zal helpen bij het realiseren van meer gedwongen terugkeer. In 2025 worden 90 extra plekken voor vreemdelingenbewaring ter beschikking gesteld.

Een andere bestaande uitdaging voor Nederland is het effectueren van de overdracht van Dublinclaimanten. De grootste uitdagingen op dit gebied zien op het niet kunnen overdragen naar enkele lidstaten wegens systematische tekortkomingen in het asiel- en/of opvangstelsel die bij overdracht resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van art. 4 van het EU-Handvest van de grondrechten, het unilateraal opschorten van Dublinoverdrachten en Dublinclaimanten die zich aan de overdracht onttrekken.

Nederland richt zich op een aantal speerpunten om het terugkeerproces zo efficiënt en succesvol mogelijk in te richten. De eigen verantwoordelijkheid van mensen zonder verblijfsrecht wordt ondersteund door specifieke gespreksmethoden en het bieden van terugkeerondersteuning. Daarnaast zet Nederland erop in om zo vroeg mogelijk tijdens het screeningsproces in voorkomend geval informatie te verschaffen over terugkeer. Nederland werkt daarnaast aan het vergroten van de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid, bijvoorbeeld met de wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. In EU-verband zet Nederland zich in op een vlot onderhandelproces bij de Terugkeerverordening om het terugkeerproces zo simpeler, efficiënter en effectiever te maken. Meer informatie over de strategische aanpak voor een effectief terugkeerbeleid naar het land van herkomst is opgenomen onder paragraaf 2.1.2.

Verbeteren van de kwaliteit van opvang

Het is al enkele jaren een grote uitdaging om iedereen die in Nederland asiel aanvraagt een geschikte plek te bieden. Bewoners blijven te lang in de opvang door met name vertragingen in de asielprocedures en een tekort aan huisvesting bij gemeenten. Dit heeft geleid tot een grote afhankelijkheid van noodopvanglocaties. Bijna de helft van de bewoners verblijft in hallen, hotels, schepen en paviljoens van vaak slechtere opvangkwaliteit, en wordt vaak van de ene naar de andere locatie verplaatst. Met negatieve gevolgen voor kinderen, maar ook voor de participatie en integratie van kansrijke asielzoekers en het werken aan terugkeer. Het openen en sluiten van locaties zorgt daarnaast voor maatschappelijke onrust en vermindert het draagvlak voor asielopvang. Niet in de laatste plaats omdat noodopvang vele malen duurder is dan reguliere opvang.

Het COA blijft zoeken naar innovatieve oplossingen en structurele veranderingen om de reguliere opvangcapaciteit te verhogen, de kwaliteit van de begeleiding te waarborgen en de overgang voor statushouders naar gemeenten te versnellen. De samenwerking met rijksoverheidsorganisaties, provincies gemeenten, maatschappelijke organisaties en andere partners blijft hierbij van cruciaal belang.

Gezamenlijk werken die partners aan een toekomstbestendig opvangsysteem. De focus ligt op het realiseren van voldoende reguliere opvanglocaties van goede kwaliteit en het geleidelijk afbouwen van de noodopvang. Een eerlijke verdeling van opvanglocaties over het land, en financiering van stabiele capaciteit zijn daarbij essentieel. Deze stabiele voorraad aan opvangplekken kan voor andere doelgroepen worden aangewend bij een lagere bezetting. En als de vraag naar plekken boven deze vaste voorraad uit stijgt wordt voorspelbaar op- en afgeschaald samen met onze partners zodat zo kortstondig mogelijk dure noodopvang nodig is. Alleen door gezamenlijke inspanningen kunnen we toewerken naar een duurzaam, betaalbaar en toekomstbestendig opvangsysteem.

Bewuster werken vanuit de ketengedachte

De opvang van asielzoekers, de behandeling van asielprocedures en verblijfs- en werkvergunningen en het bewerkstelligen van terugkeer, zijn in Nederland bij verschillende organisaties belegd: de ketenpartners. Gezamenlijk zorgen deze organisaties ervoor dat er sprake is van een efficiënt en rechtvaardig stelsel. In bijlage 1 is de rol van de verschillende ketenpartners nader omschreven.

Het vinden van oplossingen voor de uitdagingen waar de migratieketen voor staat, kan alleen in gezamenlijkheid gedaan worden. Alle externe rapporten van de afgelopen jaren, zoals het rapport Fundamentele Heroriëntatie Asiel, onderschrijven het belang dat ketenpartners het ketenperspectief meer centraal stellen naast de eigen taakuitvoering en organisatie.

De maatschappelijke opgave³ is het vertrekpunt om te werken aan het realiseren van gezamenlijke

³ "Wij staan voor een zorgvuldige, menswaardige en rechtvaardige behandeling van iedere migrant die naar Nederland komt. Dat je als migrant weet waar je aan

ketendoelen:

1. We zorgen voor een zorgvuldig en rechtvaardig verloop van de procedure: van het toetsen van de identiteit en aanvraag, tot verblijf of vertrek. Wij zijn er samen verantwoordelijk voor om dit binnen de termijnen te realiseren die hiervoor staan.
2. We zorgen voor een menswaardige en veilige opvang voor iedere migrant die hier recht op heeft, ook ter voorbereiding op integratie of terugkeer. Hierbij hebben wij specifieke aandacht voor de meest kwetsbare groepen.
3. We dragen bij aan de veiligheid van de samenleving en gaan onrechtmatig verblijf en niet-gereguleerde migratie in en naar Nederland tegen.
4. We zorgen voor eenduidige en heldere informatie over procedures, opvang, verblijf of vertrek en wat dit voor migranten, de keten en de samenleving betekent.

Meer informatie over de vormgeving van de governancestructuur is opgenomen in paragraaf 2.5.

Partnerschappen

Effectieve internationale samenwerking met landen buiten Europa geeft het kabinet mede vorm via brede, strategische partnerschappen. Het kabinet zet daarbij ook in op innovatieve vormen van migratiesamenwerking, en spant zich in multilateraal verband in voor betere internationale afspraken over migratie. Partnerschappen bouwen we op in bilateraal verband, en op Europees niveau. Concrete maatregelen zijn bijvoorbeeld: het investeren in asiel- en migratiemanagement in partnerlanden, de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel op de migratieroutes, het opbouwen van succesvolle terugkeerrelaties met partnerlanden, het bieden van bescherming aan kwetsbare migranten in bestemmingslanden en langs migratieroutes, of het onderzoeken van de mogelijkheden en implementeren van nieuwe concepten zoals terugkeerhubs. Het gehele kabinet levert hier een bijdrage aan. Zo zetten we middels een whole of-government approach breed in op het behartigen van de Nederlandse migratiebelangen, inclusief via het buitenlandbeleid en ontwikkelingshulp. Daartoe is per 1 januari 2025 een interdepartementale taskforce internationale migratie actief, en worden mensen en middelen ingezet om deze samenwerking en inzet te versterken. In paragraaf 2.1 is meer informatie opgenomen over de Nederlandse inzet op partnerschappen.

toe bent in ons land, binnen de mogelijkheden die er zijn. En dat duidelijk is wat er van je verwacht wordt: als je hier bent en mag blijven, maar ook als je moet vertrekken. We hebben hierbij oog voor de belangen en zorgen van migranten, van mede-overheden en van onze samenleving. Dat is wat ons drijft om dag in dag uit met elkaar samen te werken.”

2. STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN en belangrijke maatregelen op het gebied van asiel- en migratiebeheer

Stel op elk van de volgende gebieden de strategische beleidsdoelstellingen en daarmee samenhangende belangrijkste maatregelen vast om uw asiel- en migratiebeheersysteem doeltreffend uit te voeren, in overeenstemming met het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, het beginsel van geïntegreerde beleidsvorming, met volledige inachtneming van het Unierecht en het internationaal recht en op basis van volledige eerbiediging van de grondrechten. Houd bij het bepalen van deze doelstellingen voor elke rubriek rekening met alle vastgestelde huidige en toekomstige problemen, behoeften en mogelijkheden. Ga bij de beschrijving van de maatregelen na welke van deze maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op het betrokken gebied in de komende vijf jaar. Voeg informatie toe over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de resultaten van het toezicht door het Asielagentschap van de EU (EUAA) en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), alsook over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de resultaten van andere relevante evaluaties en ander relevant toezicht ⁽¹⁾. Neem daarnaast, waar nodig, verwijzingen op naar andere strategieën en plannen, waaronder de nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer en andere relevante nationale noodplannen, teneinde synergieën, consistentie en complementariteit te waarborgen.

2.1. Doeltreffend beheer van het asiel- en migratiestelsel met het oog op de vermindering van de migratiedruk op basis van de alomvattende aanpak

2.1.1. Elementen van de externe dimensie:

Beschrijf, rekening houdend met uw nationale context en geografische situering en de huidige en toekomstige problemen en vastgestelde behoeften, hoe de strategische beleidsdoelstellingen de relevante migratieroutes zullen aanpakken, met volledige inachtneming van het Unierecht en het internationaal recht en met volledige inachtneming van de grondrechten.

Beschrijf welke van de volgende belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

- Hoe kunnen op maat gesneden en wederzijds voordelige partnerschappen met derde landen van herkomst en doorreis het best worden bevorderd en hoe kan de samenwerking met relevante derde landen op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau worden gestimuleerd, onder meer op het gebied van doeltreffende terugkeer?
- Hoe kunnen legale migratie en legale trajecten worden bevorderd voor onderdanen van derde landen die internationale bescherming nodig hebben, alsook voor onderdanen van derde landen die anderszins toelating hebben om legaal in de lidstaat te verblijven, met inbegrip van, in voorkomend geval, deelname aan een EU-talentpartnerschap ⁽²⁾ en aan het Uniekader voor hervestiging ⁽³⁾?
- Andere maatregelen die uw strategische doelstellingen op dit gebied kunnen vergemakkelijken, zoals: maatregelen om derde landen te steunen die grote aantallen migranten en vluchtelingen opvangen, maatregelen om de operationele capaciteit van derde landen op het gebied van migratie, asiel en grensbeheer te vergroten met volledige eerbiediging van de mensenrechten, maatregelen om de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken en om irreguliere migratie naar het grondgebied van de lidstaten te voorkomen en terug te dringen, waarbij het recht wordt gewaarborgd om internationale bescherming aan te vragen, maatregelen om migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden, en tevens de kwetsbaarheden die daardoor worden veroorzaakt, te verminderen, en om de rechten van de slachtoffers van migrantensmokkel en van mensenhandel te beschermen. Overweeg maatregelen om de onderliggende oorzaken en drijvende factoren van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken.

Om irreguliere migratie richting de EU en Nederland tegen te gaan, en terugkeer te bevorderen, werkt het kabinet doorlopend aan het ontwikkelen van partnerschappen met derde landen – waarbij de Europese inzet en bilaterale inzet in elkaars verlengde liggen. Onderdeel van deze partnerschappen is onder andere het ondersteunen en bevorderen van vrijwillige en waar nodig gedwongen terugkeer naar herkomstlanden, het tegengaan van mensenhandel en –smokkel, versterken van grensmanagement in landen buiten de EU. Hierbij focust Nederland zich op Noord- en Oost-Afrika, de Sahel en het Midden-Oosten. Afgelopen periode heeft het kabinet stappen gezet met partners als Marokko, Tunesië, Turkije, Egypte, en Nigeria.

Omdat de partnerschappen moeten zien op het dienen van de gezamenlijke belangen is het daarbij belangrijk om ook bredere onderwerpen, zoals ontwikkelingshulp hier onderdeel van te laten zijn. Dit vraagt om een *whole of government* approach. Om voor consistentie te zorgen heeft de Nederlandse overheid daarom een interdepartementale taskforce voor migratiesamenwerking opgericht. In het kader van de taskforce is in totaal vanuit de respectievelijke begrotingen van BHO en A&M op basis van de voorjaarsbesluitvorming oplopend tot 118 miljoen euro per jaar in 2029 begroot voor ontwikkelingshulp (ODA-uitgaven) en non-ODA uitgaven t.b.v. migratiesamenwerking- en partnerschappen.

Nederland promoot out-of-the-box oplossingen in samenwerking met like-minded EU-lidstaten en de Europese Commissie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het concept van terugkeer hubs.

Het overgrote deel van de verzoekers om internationale bescherming komt niet rechtstreeks in Nederland binnen, maar via secundaire migratie. Nederland zet daarom in op migratiesamenwerking in landen langs diverse migratieroutes naar Europa en Nederland met een focus op de Oostelijke Route, Oost-Mediterrane Route en Centraal Mediterrane route. De routes zijn vaak levensgevaarlijk, waarbij migranten het risico lopen blootgesteld te worden aan ernstig leed bij mensensmokkel of slachtoffer te worden van mensenhandel. Daarnaast wordt asiel gerelateerde migratie vaak gevolgd door gezinshereniging. De inherente onvoorspelbaarheid van irreguliere migratiebewegingen en het menselijk leed dat er vaak aan is verbonden, maakt de maatschappelijke impact van irreguliere migratie groot. Sinds 2014 zijn naar schatting meer dan 60.000 migranten overleden langs migratieroutes. Dit is niet alleen door verdrinking op zee, maar ook in verschillende bron- en transitlanden. Daarom zet Nederland zich in voor opvang in de regio en duurzame oplossingen voor vluchtelingen in verschillende regio's. Door perspectievolle opvang te bieden dicht bij huis wordt de noodzaak om verder te migreren - mogelijk via gevaarlijke routes met mensensmokkelaars - weggenomen. Uit onderzoek blijkt dat het ontbreken van toegang tot onderwijs en werkgelegenheid, alsmede onvoldoende bescherming in opvanglanden, belangrijke beweegredenen zijn voor doorreis.

Verder hervestigt Nederland vluchtelingen, op voordracht van UNHCR, vanuit opvanglanden in de regio. Van hen is voor de overkomst naar Nederland door de IND vastgesteld dat zij volgens het Nederlandse asielbeleid in aanmerking komen voor internationale bescherming. Voorafgaand aan hun reis naar Nederland biedt het COA een culturele oriëntatie training aan. Hervestigde vluchtelingen krijgen direct na inreis een asielvergunning.

Het aantal door Nederland te hervestigen vluchtelingen voor de periode 2024-2025 is vastgelegd in het nationaal tweejarigbeleidskader. Vanaf 2026 wordt het door Nederland te hervestigen vluchtelingen vastgesteld in samenhang met het Unieplan voor hervestiging en humanitaire toelating, die in het kader van de Uniekaderverordening tweejaarlijks zal worden opgesteld. Daarnaast kan hervestiging naar Nederland plaatsvinden in het kader van EU-migratiesamenwerking met landen buiten de EU, voorsnog enkel de EU-Turkije Verklaring.⁴ Nederland is een voorstander van gecombineerde hervestigingsinzet in Europees verband en draagt daar ook aan bij. Voor het bepalen vanuit welke landen Nederland vluchtelingen hervestigt, houdt Nederland rekening met de jaarlijks door UNHCR aangewezen hervestigingsprioriteiten,⁵ prioriteiten gesteld in EU-verband en relevante nationale belangen zoals de migratiepartnerschappen.

2.1.2. Elementen van de interne dimensie:

Beschrijf, rekening houdend met uw nationale context en geografische situering en met de huidige en toekomstige problemen en de vastgestelde behoeften, de strategische beleidsdoelstellingen die met name gericht zijn op het voorkomen van onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen of staatlozen tussen lidstaten en op het beperken van de stimulansen daarvoor.

Beschrijf welke van de volgende belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

- Hoe kan de correcte en snelle toepassing van de regels ter bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en, indien nodig, de uitvoering van de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat het best worden gewaarborgd? Vermeld ook maatregelen die gericht zijn op een doeltreffende uitvoering van de terugname- en overnameprocedures, maatregelen ter beperking van misbruik van het nationale asielstelsel, onder meer door onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen, en de wijze waarop rekening is gehouden met de resultaten van de overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁾ uitgevoerde monitoring, naargelang het geval.
- Maatregelen ter bestrijding van uitbuiting en ter beperking van illegale arbeid in overeenstemming met

⁴ Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19 637, nr. 2608. Zie ook Staat van Migratie 2023.

Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁶⁾, met inbegrip van maatregelen om de correcte toepassing van sancties te waarborgen en de uitbuiting van migranten op de arbeidsmarkt doeltreffend te voorkomen.

- Beschrijf met betrekking tot het doeltreffende beheer van terugkeer uw strategische beleidsaanpak die zorgt voor een doeltreffend beheer van de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, met inbegrip van hun doeltreffende en waardige terugkeer, overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁶⁾.
- Andere maatregelen die uw strategische doelstellingen op het gebied van terugkeerbeheer kunnen vergemakkelijken, zoals: het tot stand brengen van samenwerking tussen relevante actoren en autoriteiten, het strategische plannen van capaciteiten, het gebruiken van relevante Frontex-instrumenten of het ontwikkelen van maatregelen ter ondersteuning van re-integratie. Ga ook na hoe, naargelang het geval, rekening wordt of zal worden gehouden met de resultaten van het toezicht door het Asielagentschap van de EU en Frontex en de overeenkomstig Verordening (EU) 2022/922 van de Raad ⁽⁷⁾ uitgevoerde evaluatie.

Effectief beleid voor de terugkeer naar het land van herkomst

Het Nederlandse terugkeerproces wordt gekenmerkt door de betrokkenheid van veel verschillende gespecialiseerde organisaties. Op verschillende niveaus (operationeel, tactisch en internationaal) werken de ketenpartners samen, onder meer vanwege de wederzijdse afhankelijkheid in het terugkeerproces. De belangrijkste spelers in het terugkeerproces zijn DTenV, politie, KMar, IND, COA en DJI. Het kabinet zet in op goede samenwerking in de migratieketen zodat alle onderdelen van het terugkeerproces goed op elkaar zijn afgestemd.

Nederland biedt vreemdelingen terugkeerondersteuning aan, bestaande uit informatie over zelfstandig vertrek, een vliegtuigticket, advies over het verkrijgen van een reisdocument en een kleine financiële vergoeding voor eventuele noodzakelijke uitgaven gedurende de reis. Deze terugkeerondersteuning wordt aangeboden door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) als onderdeel van het 'Return and Emigration Assistance from the Netherlands' (REAN) programma. Daarnaast kunnen sommige vreemdelingen, afhankelijk van hun nationaliteit, herintegratieondersteuning krijgen via IOM, EU Reintegration Programme (EURP) vanuit Frontex en verschillende NGO's die subsidie ontvangen van de DTenV. EURP wordt aangeboden voor zowel vrijwillig als gedwongen vertrek (vreemdelingen die gedwongen moeten vertrekken komen echter in aanmerking voor minder herintegratieondersteuning).

- Er wordt nader onderzocht op welke manier de programma's elkaar kunnen aanvullen. In deze onderlinge samenwerking moet worden gekomen tot een robuust stelsel van terugkeer- en herintegratieondersteuning.
- In het kader van Europese en internationale samenwerking ter bevordering van terugkeer blijft een goede samenwerking met Frontex onverminderd van belang. Een belangrijk speerpunt is het toekomstbestendig maken van het terugkeerproces, bijvoorbeeld door het Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (ISTV) verder te verbeteren. Dit komt de ketensamenwerking ten goede.
- Wanneer vreemdelingen niet vrijwillig vertrekken, wordt ingezet op gedwongen terugkeer. Bij gedwongen terugkeer komt de maatregel vreemdelingenbewaring als ultimum remedium in beeld. Het kabinet heeft in dat kader ingezet op een uitbreiding van de beschikbare capaciteit.
- Als onderdeel van de bredere counter-terrorisme aanpak van Nederland, wordt fors ingezet en geprioriteerd op de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Een gespecialiseerd team binnen DTenV is verantwoordelijk om het vertrek van deze groep te realiseren. Daarbij speelt ook het investeren in diplomatieke relaties een belangrijke rol.

Ook zet Nederland in op het verstevigen van de internationale samenwerking en partnerschappen met (belangrijke) herkomstlanden, waar mogelijk in EU-verband. Een goede terugkeersamenwerking met derde landen is een fundamenteel onderdeel van een effectief terugkeerbeleid. Het aangaan van (migratie)partnerschappen met derde landen heeft dan ook geleid tot tastbare verbetering in de terugkeersamenwerking met deze landen. Nederland zet zich in EU-gremia actief in als het gaat om monitoring van de terugkeersamenwerking met derde landen en het nemen van gecoördineerde maatregelen in EU verband tegen derde landen vanwege ontoereikende terugkeersamenwerking. Zo is Nederland voorstander van het gebruik van EU-instrumenten – zoals het nemen van negatieve visummaatregelen tegen derde landen die niet meewerken aan terugkeer van hun onderdanen. Daarnaast zet het kabinet zich in om een koppeling te maken tussen de terugkeersamenwerking en de toegang tot de EU markt via het Algemeen Preferentieel Stelsel.

Effectief beleid voor de overdracht van Dublinclaimanten

Voor Nederland is een goed geïmplementeerd Dublin-systeem in alle lidstaten van essentieel belang. Nederland is van mening dat het aan de lidstaten en niet aan de asielzoeker is om te bepalen waar hij of zij een verzoek om bescherming kan indienen. Dit is van belang om grip te

krijgen op irreguliere migratie dóór de EU, maar ook om grip te krijgen op het aantal aankomsten aan de buitengrenzen. Nederland zal zich daarom in Europees verband blijven inzetten voor volledige implementatie van het Dublinsysteem, zodat aan alle lidstaten kan worden overgedragen.

Voor de overdracht van Dublinclaimanten is het van belang dat er een goede samenwerking is tussen de verschillende ketenpartners (IND, DTenV, COA, politie Dienst vervoer & ondersteuning (DV&O) KMar).

De IND is verantwoordelijk voor het uitgeven van het overdrachtsbesluit van Dublinclaimanten. De Dublin-unit van de IND is goed georganiseerd, met voldoende personeel en een duidelijke taakverdeling. Binnen de IND is op dit moment sprake van een flexibele capaciteit waarbij het aantal fte dat wordt ingezet op de Dublinprocedure varieert en afhankelijk is van de instroom en prioritering. Hiermee is de IND goed voorbereid op het binnen de termijnen vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat en het snel uitbrengen van het overdrachtsbesluit. De huidige strategie is er daarmee met name op gericht om de huidige inzet te continueren.

De IND zal met de inwerkingtreding van het Migratiepact twee verschillende procedures inrichten:

- Een kennisgeving van terugnameprocedure waarin niet wordt gehoord en enkel een overdrachtsbesluit wordt uitgebracht.
- Een overname procedure, waar een gehoor een onderdeel van is en dat gehoor moet, anders dan nu, plaatsvinden voor een verzoek tot overname naar de andere lidstaat wordt gestuurd.

Voor beide procedures geldt dat, na bevestiging dan wel akkoord, de IND binnen twee weken een besluit moet nemen. Om dit mogelijk te maken past de IND de procedure aan, hieruit worden stappen verwijderd. De IND heeft een programma ingericht om het Migratiepact te implementeren. Dit programma omvat onder andere de invoering van de gewijzigde Dublin-procedure.

De IND ontwikkelt daarnaast een nieuw casemanagementsysteem. Dit casemanagementsysteem, zal, net als het huidige systeem, de medewerker ondersteunen bij het bewaken van de termijnen. Zowel bij uitgaande als inkomende verzoeken. Ook zal het casemanagementsysteem de IND ondersteunen bij het prioriteren in die zaken waarin dat nodig is.

Naast dat de IND het overdrachtsbesluit binnen twee weken bekend moet maken en het dossier aan DTenV zal moeten overdragen, zal de vreemdeling (binnen een week) tegen het overdrachtsbesluit beroep moeten instellen en een voorlopige voorziening moeten aanvragen. De voorzieningenrechter van de rechtbank zal onder het Pact binnen een maand op het verzoek om voorlopige voorziening moeten beslissen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de uitdagingen dat er soms onvoldoende tijd resteert om een (gedwongen) overdracht te realiseren voor het verstrijken van de Uiterste overdrachtsdatum (UOD). In het Migratiepact is daarnaast voorzien in een ruime definitie van het begrip 'onderduiken', in een uitbreiding van de gronden waarop de gronden UOD kan worden verlengd en in een verruiming van de mogelijkheden om Dublinclaimanten in bewaring te stellen. Deze onderdelen van het Pact zullen voor 12 juni 2026 worden ingeregeld.

DTenV zal hiermee meer ruimte krijgen om tot een geslaagde overdracht te komen. In het kader van de overdracht wordt gewerkt met een vertrekplan, vertrekgesprekken en een vertrekstrategie waarin de regievoerder het traject beschrijft om de vreemdeling te bewegen zelfstandig uit Nederland te vertrekken, dan wel indien nodig via het gedwongen traject het land te laten verlaten. Indien noodzakelijk voor het realiseren van de overdracht kunnen er maatregelen worden opgelegd aan de Dublinclaimanten. Deze maatregelen kunnen variëren van een meldplicht of een waarborgsom, tot vrijheidsbeperkende en indien noodzakelijk vrijheidsontnemende maatregelen.

Tegengaan illegale arbeid en uitbuiting

De Nederlandse Arbeidsinspectie kan bij overtredingen sinds 1 februari 2025 hogere boetes opleggen aan werkgevers die vreemdelingen illegaal tewerkstellen. Daarnaast is er sprake van meer differentiatie in de hoogte van de boete afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid van een overtreder en de ernst van de overtreding. Zo kunnen er hogere boetes bij overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen worden opgelegd wanneer er sprake is van opzet of wanneer de illegale arbeid gepaard gaat met het innemen van paspoorten, slechte huisvesting of andere ernstige omstandigheden. Daarnaast loopt er momenteel een onderzoek naar de effectiviteit van de sancties eerlijk werk.

(2) Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2021 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (PB L 468 van 30.12.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj>).

(3) Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj>).

(4) Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en

- procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).
- (5) Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013 (PB L 160 van 15.6.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>).

2.1.3. *Maatregelen om andere lidstaten doeltreffende ondersteuning te bieden:*

- Beschrijf uw strategische aanpak om ervoor te zorgen dat de lidstaten andere lidstaten doeltreffende ondersteuning kunnen bieden in de vorm van solidariteitsbijdragen en in het kader van de permanente EU-toolbox voor migratiesteun als bedoeld in artikel 6, lid 3, van Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁸⁾.

Het kabinet onderkent de noodzaak voor solidariteit in samenhang met verantwoordelijkheid. In het Nationaal Implementatieplan is opgenomen hoe Nederland zich voorbereid op het nieuw in te voeren solidariteitsmechanisme, waarbij het huidige kabinet kiest voor een financiële bijdrage. Het komende jaar zullen de processen hiervoor opgezet worden, waarna dit een terugkerend mechanisme zal zijn. De solidariteitscoördinator coördineert op ambtelijk niveau voor Nederland de voor het solidariteitsmechanisme relevante processen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het zorgdragen voor het aanleveren van de relevante data en informatie voor het Europese jaarverslag en het voorbereiden van de Nederlandse solidariteitsbijdrage.

Bovendien zet Nederland in op bilaterale samenwerking met en ondersteuning van andere lidstaten, onder andere op het gebied van opvang en terugkeer. Tot slot wordt met de inzet binnen de taskforce internationale migratie ook een substantiële bijdrage geleverd aan het Europese doel om irreguliere migratie naar de EU te verminderen.

2.2. **Doeltreffend beheer van de buitengrenzen van de EU**

Beschrijf, rekening houdend met uw nationale context en geografische situering, de huidige en toekomstige problemen en de vastgestelde behoeften, de strategische beleidsdoelstellingen om een doeltreffend geïntegreerd beheer van de buitengrenzen te waarborgen.

Beschrijf welke van de volgende belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

2.2.1. *Doeltreffend beheer van de buitengrenzen van de EU en toegang tot internationale bescherming:*

- Hoe kan een hoge mate van complementariteit worden bereikt tussen deze strategie en de nationale strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer zoals beschreven in artikel 3 van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁹⁾? Ga in voorkomend geval na of maatregelen moeten worden genomen voor de volledige eerbiediging van de verplichtingen van het internationaal en het Unierecht met betrekking tot op zee geredde personen.
- Hoe kan de volledige uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid op nationaal niveau worden gewaarborgd, hoe kunnen de gepaste migratie- en veiligheidscontroles vóór de tijdige afgifte van visa het best worden georganiseerd en hoe kan misbruik van visumvrije regelingen worden voorkomen?
- Hoe, naargelang het geval, wordt of zal worden rekening gehouden met het toezicht door het Asielagentschap van de EU en Frontex, met de overeenkomstig Verordening (EU) 2022/922 uitgevoerde evaluatie, en met het overeenkomstig artikel 10 van Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁰⁾ uitgevoerde toezicht?

De Nederlandse European Integrated Border Management (EIBM)-strategie loopt tot en met 2029 en bevat onder meer doelstellingen met betrekking tot grenstaken op de binnen- en buitengrenzen en maatregelen om samenwerking tussen lidstaten op het gebied van grensbeheer en het grensproces te bevorderen. De overkoepelende doelstelling van de Nederlandse EIBM-strategie betreft het versterken van een effectief en efficiënt proces van geïntegreerd grensbeheer dat maximaal bijdraagt aan de veiligheid van Nederland en het Schengengebied, irreguliere migratie tegengaat en ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers. Voornaamste uitgangspunten hierbij zijn innovatie en informatie gestuurd optreden, inzetten op effectieve bewaking van de buitengrenzen, het versterken van samenwerking tussen overheidsdiensten binnen Nederland en in Europa en met private partijen, adequaat kunnen reageren op opkomende dreigingen en crises aan de buiten- en de binnengrenzen, versterking van de Europese samenwerking op het gebied van terugkeer, uitvoering van de strategie op basis van het toegangscontrolemodel en het uitvoeren van toezicht aan de Schengenbuitengrenzen en aan de binnengrenzen conform de Schengenregelgeving. De EIBM strategie is daarnaast opgesteld en afgestemd met alle relevante spelers op het gebied van grens- en migratiebeleid, waaronder de IND, politie, KMar, BZ en DTenV.

Het Nederlandse grensbeleid, als onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer, is daarmee een cruciaal en integraal onderdeel van het nationale asiel- en migratiebeleid. De Nederlandse EIBM-strategie is daarom in lijn met de nationale strategie voor asiel- en

migratiebeleid en draagt bij aan het in lijn brengen van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid met dat van andere lidstaten.

Daarnaast bevat de Nederlandse EIBM-strategie doelstellingen met betrekking tot visumbeleid in het kader van de EU Visumcode, waaronder doelstellingen met betrekking tot het voorkomen van misbruik en fraude, visummaatregelen als onderdeel van migratiepartnerschappen en een effectievere inzet van het visuminstrument in het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van terugkeersamenwerking.

Tot slot zullen er geen aanbevelingen voortvloeien uit de EUAA monitoring omdat Nederland als pilot land fungeert. Daarom is beschrijving van de door EUAA uitgevoerde evaluatie buiten beschouwing gelaten.

2.2.2. Doeltreffende toegang tot internationale bescherming aan de buitengrenzen van de EU:

- Hoe kan de snelle en daadwerkelijke toegang tot een billijke en doeltreffende procedure voor internationale bescherming aan de buitengrenzen, transitzones en territoriale zeeën van de EU het best worden gewaarborgd?
- Beschrijf, met betrekking tot de noodzaak van een continue en doeltreffende uitvoering van de grensprocedure van de Verordeningen (EU) 2024/1348 ⁽¹¹⁾ en (EU) 2024/1349 ⁽¹²⁾ van het Europees Parlement en de Raad in de toekomst, alle relevante maatregelen die onder meer de correcte toepassing ervan aan de grenzen zullen waarborgen en het recht op asiel zullen beschermen. Ga ook na en beschrijf hoe de asiel- en terugkeerprocedure het best kan worden gestroomlijnd in geval van afwijzing van het verzoek om internationale bescherming, ook in het stadium van de rechterlijke toetsing.

Sinds meerdere jaren kent Nederland een grensprocedure. Indien een derdelander aan de Schengenbuitengrens om asiel vraagt, wordt de beslissing over de toegang uitgesteld. Daarnaast worden vrijheidsontnemende maatregelen opgelegd. In de asielgrensprocedure doorloopt de vreemdeling een versnelde procedure. De asielgrensprocedure bestaat uit een administratieve fase van maximaal 28 dagen. In die fase doorloopt de vreemdeling een versnelde asielprocedure. Na afloop van de administratieve fase heeft de vreemdeling een week om een beroepsprocedure op te starten. De rechter moet vervolgens binnen vier weken uitspraak doen. Dit zorgt voor een snelle en doeltreffende procedure.

Tegelijkertijd wordt ervoor gezorgd dat de rechten van de vreemdeling worden gewaarborgd. In verband met het uitvaardigen van de uitgestelde toegangsweigering en oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel verricht de KMar een grondige controle. Deze controle behelst onder meer de vaststelling van de identiteit of de verificatie van de identiteit, en een veiligheidscontrole. Daarbij is aandacht voor medische indicaties en verzoekt de KMar indien nodig om bijstand van medische hulp. Daarnaast heeft de KMar oog voor mogelijke kwetsbare personen en zal in voorkomend geval daarop acteren door de situatie voor te leggen aan de IND.

Als uit de daaropvolgende kwetsbaarheidscheck door daartoe opgeleid personeel van de IND volgt dat een asielzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft ten gevolge van bijvoorbeeld foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, die niet middels passende steun in de grensprocedure c.q. grensdetentie kunnen worden geboden, behandelt de IND de asielaanvraag niet in de grensprocedure. De asielaanvragen van gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) worden in beginsel niet in de grensprocedure afgedaan. Dit is onder omstandigheden wel mogelijk, bijvoorbeeld als er sprake is van twijfel over de gezinsband of als er een risico bestaat voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Als de grensprocedure wordt toegepast voor gezinnen met kinderen of amv's, vindt dit plaats in een gesloten gezinsvoorziening in Zeist. Gedurende de procedure wordt voortdurend getoetst op kwetsbaarheden. Het kan voorkomen dat een vreemdeling aanvankelijk in de grensprocedure wordt opgenomen, maar alsnog toegang verleend wordt tot Nederlands grondgebied en doorverwezen wordt naar de reguliere asielprocedure als op een later moment alsnog blijkt dat er sprake is van kwetsbaarheden.

Als het asielverzoek in zijn geheel behandeld wordt binnen de grensprocedure en de asielaanvraag wordt afgewezen dan wordt vanuit grensdetentie aan terugkeer gewerkt door DTenV.

Inzet komende periode: aanpassing grensprocedure n.a.v. Migratiepact

De huidige Nederlandse grensprocedure is al grotendeels in lijn met de asielgrensprocedure zoals opgenomen in het Migratiepact. Deze procedure wordt gehandhaafd nadat het Migratiepact in werking is getreden. Wel gelden de volgende aanvullende wijzigingen die in de periode tot 12 juni 2026 geïmplementeerd en/of gecontinueerd zullen worden, en vanaf deze datum van toepassing zullen zijn:

- Introductie van een verplichting om asielverzoeken van bepaalde groepen in de asielgrensprocedure af te handelen. Het betreft 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. Deze verplichting geldt ook voor gezinnen met minderjarige kinderen. Bij alleenstaande minderjarigen geldt de verplichting alleen wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. De verplichte toepassing van de grensprocedure voor bepaalde doelgroepen leidt naar schatting tot een verdubbeling van het aantal zaken dat binnen de grensprocedure wordt afgehandeld.

- Verplichte prioritering: introductie van een verplichting om prioriteit te geven aan het afhandelen van aanvragen van minderjarigen en hun familieleden. Na bereiken van de toereikende capaciteit moet daarnaast ook prioriteit worden gegeven aan: personen met perspectief op terugkeer, personen die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid.
- Verplichte termijnen: introductie van verplichte termijnen. De registratie van een verzoek moet binnen 5 dagen na het indienen van de aanvraag plaatsvinden. De maximale duur van de gehele asielgrensprocedure, inclusief beroep, wordt vastgesteld op 12 weken. Dit wijkt af van de huidige termijn van 9 weken.

Toereikende capaciteit Schiphol

Op Schiphol zijn voor de asielgrens- en terugkeergrensprocedure altijd voldoende bedden beschikbaar om te voldoen aan de toegewezen toereikende capaciteit van 211. Hierbij speelt echter wel een aantal aandachtspunten die afbreuk kunnen doen aan de beschikbare capaciteit:

- Het aantal plaatsen voor personen die speciale voorzieningen nodig hebben (bijvoorbeeld mindervaliden) is beperkt;
- 'Snijverlies' doordat niet iedereen bij elkaar op de cel kan (man/vrouw bijvoorbeeld), dus afhankelijk van populatie;
- Personen die strafrechtelijk gedetineerd zijn en vreemdelingen die in bewaring zitten, moeten te allen tijde van elkaar gescheiden blijven, waardoor verschillende afdelingen op één verdieping in principe niet twee verschillende bestemmingen kunnen hebben.

Nederland heeft in beginsel een schaarse bestuursrechtelijke detentie en bewaringscapaciteit en zet daarom de beschikbare bedden zo flexibel mogelijk in. Waardoor rekening wordt gehouden met bovenstaande aandachtspunten bij het uitvoeren van de asielgrensprocedure en vertrekprocedures in bewaring. In gezamenlijkheid met DJI en andere relevante ketenpartners wordt tijdig bijgestuurd indien dat nodig is, bijvoorbeeld door mitigerende maatregelen te treffen.

Zowel de IND als de DTenV verwachten met de huidige personele bezetting te kunnen voldoen aan de toereikende capaciteit voor de asielgrens- en terugkeergrensprocedure. Dit wordt geregeld door meer capaciteit van het huidige team in te zetten op de asielgrensprocedure (IND) en het flexibel inzetten van personeel op verschillende werkzaamheden (DTenV). Met deze flexibiliteit is het mogelijk om op elk gegeven moment te voldoen aan de verplichting om 211 procedures tegelijk te voeren.

- (6) Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L, 2024/1351, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>).
- (7) Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).
- (8) Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (PB L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>).
- (9) Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>).
- (10) Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (PB L, 2024/1349, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>).

2.3. Een billijk asiel- en integratiesysteem

Beschrijf, rekening houdend met uw nationale context en geografische situering, de huidige en toekomstige problemen en de reeds vastgestelde behoeften, de strategische beleidsdoelstellingen om ervoor te zorgen dat het asielbeheersysteem doeltreffende toegang biedt tot de procedure voor internationale bescherming die verzoekers een toereikende levensstandaard biedt en internationale bescherming biedt aan verzoekers in nood, waardoor hun adequate integratie wordt gewaarborgd.

Beschrijf welke van de volgende belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

2.3.1. **Zorgen voor tijdige en daadwerkelijke toegang tot billijke en doeltreffende asielprocedures op het grondgebied van een lidstaat:**

- Uw strategische aanpak om, op administratief en justitieel niveau (rechterlijke instanties), met volledige inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, tijdig te zorgen voor een hoge kwaliteit en consistentie van de administratieve en gerechtelijke besluitvormingsprocessen in de lidstaat, onder meer door middel van maatregelen die gericht zijn op convergentie van asielbeslissingen en op vermindering van het risico op misbruik van het nationale asielstelsel.
- Maatregelen die gericht zijn op strategische planning, waarbij wordt gezorgd voor de nodige capaciteit op administratief en justitieel niveau (rechterlijke instanties), met volledige inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, om correct te voldoen aan de verplichtingen van de Verordeningen (EU) 2024/1348 en (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹³⁾ met betrekking tot de toegang tot de procedure en de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming.

Het kabinet streeft ernaar om via implementatie van het Migratiepact en via nationale trajecten (zie ook hoofdstuk 1) de asielketen terug op orde te brengen en een beter beheersbare situatie voor de gehele migratieketen te creëren. Daarmee meent de regering een geheel aan maatregelen te presenteren dat de balans houdt tussen het waarborgen van de rechtspositie van de asielzoeker enerzijds en anderzijds zal bijdragen aan een sterk verminderde instroom en effectiever beslisproces.

De IND heeft de ambitie om juist en tijdig te beslissen door de productiviteit te verhogen en de dienstverlening te verbeteren. De asielinstroom heeft voor de IND echter tot gevolg dat de werkvoorraden betreffende asiel en nareis sinds 2021 oplopen. In januari 2025 waren bijna 43.000 nareizigers in het buitenland nog in afwachting van de mogelijkheid in te reizen. De gemiddelde doorlooptijd voor een beslissing op de aanvraag van een asielvergunning is opgelopen naar ruim een jaar en de dwangsommen telden alleen al in 2024 op tot bijna 37 miljoen euro. Dit komt onder andere doordat de instroom van de afgelopen jaren hoger was dan de productiecapaciteit van de IND. Ondanks dat de IND sinds 2020 permanent personeel werft blijft de IND kampen met personeelstekorten. Het natuurlijke verloop, mede door de krappe arbeidsmarkt blijft onevenredig hoog. Dit is een van de redenen waardoor de voorraad te beslissen zaken toeneemt.

De rechtspraak kampt eveneens met grote achterstanden, waardoor asielprocedures een onwenselijk lange doorlooptijd kennen en asielzoekers soms lang op een beslissing moeten wachten. Dit bemoeilijkt zowel deelnemen en bijdragen aan de maatschappij als terugkeer.

Door slimmer te werken, het werk te vereenvoudigen én onnodige processtappen te schrappen wil de IND in 2028 de productiviteit met 25% hebben verhoogd. Kwaliteit, tijdigheid en aandacht voor aanvragers en medewerkers gaan hand in hand bij het realiseren van deze doelstelling. De IND wil hiertoe tevens (in beperkte mate) meer personeel aannemen. Het slimmer werken ziet toe op het efficiënter inrichten van processen, maar het gaat ook over het verbeteren van de functionaliteiten binnen het huidige IV-landschap en het continueren van data-gedreven werken. Hiermee wordt het end-to-end proces beter geborgd.

Daarnaast is de implementatie van het Migratiepact aanleiding om de asielprocedure te verbeteren. De asielprocedure zal hiermee zoveel mogelijk in lijn worden gebracht met de minimale Europese vereisten. Uiteraard zal rekening worden gehouden met procedurele waarborgen. Daarnaast wordt het screeningsproces binnenland per 12 juni 2026 ondergebracht bij de IND. Hierdoor kan direct vanaf de start van de asielprocedure op een efficiënte manier de benodigde informatie naar boven worden gehaald. Ook wordt op deze manier vertraging voorkomen die kan ontstaan vanwege het uitwisselen van informatie tussen verschillende (onderdelen van) organisaties.

Verder wordt er aandacht besteed aan het bijscholen van personeel in aanloop naar de implementatie van het Migratiepact. Ook zullen er – net als momenteel – periodieke

kwaliteitsmetingen plaatsvinden van beslissingen.

De IND ziet ook uitdagingen bij de invoering van het Migratiepact. Uit de asielprocedureverordening volgt dat alle ingediende asielaanvragen van vóór 12 juni 2026 nog onder reikwijdte van de Procedurerichtlijn vallen en alle asielaanvragen van na 12 juni 2026 vallen onder de reikwijdte van het Migratiepact. Dit betekent dat de IND een tijd lang twee procedures naast elkaar moet kunnen doen en noodgedwongen met twee verschillende systemen zal moeten werken. De impact op de organisatie en uitvoering hangt samen met de overgangperiode. Daarbij is helpend dat het de intentie is om de onverplichte nationale procedurestappen, waaronder de voornemenprocedure, na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook niet meer toe te passen bij de behandeling van lopende asielzaken waarin op dat moment nog geen beslissing op de asielaanvraag is genomen.”

Voor tijdige behandeling van asielaanvragen in de gerechtelijke fase is van belang dat de rechtspraak voldoende capaciteit heeft. Een toenemende werklust heeft effect op de efficiëntie en de doorlooptijden van de rechtspraak. De rechtspraak is verschillende initiatieven gestart om te komen tot een meer efficiëntere en meer tijdige afdoening van zaken. Dit omvat verbeterde doorlooptijden, uniforme communicatie en procesoptimalisatie. Sinds 2020 zijn stappen gezet in roosteren, plannen en begrijpelijke communicatie, met aandacht voor landelijk uniforme brieven. Het programma Tijdige rechtspraak komt eind 2025 formeel ten einde. Het werken aan tijdige en voorspelbare rechtspraak is daarmee niet afgelopen. Initiatieven en projecten zijn nog niet volledig afgerond of hebben nog geen vaste (en duurzame) plek in de organisatie gekregen, waardoor de rechtspraak nog niet op het punt is gekomen van acceptabele werkvoorraden en een voorspelbaar proces. Het accent van het programma ligt nu op het borgen van wat is opgezet en bereikt is.

De rechtspraak heeft te maken met personeelstekorten. Daarom zijn er verschillende initiatieven voor het bevorderen van zij-instroom in de rechtspraak en het opleiden van nieuwe rechters.

Tenslotte is binnen de rechtspraak een projectgroep opgericht die tot doel heeft in kaart te brengen welke maatregelen de rechtspraak moet treffen ter voorbereiding op de invoering van het Migratiepact. De projectgroep doet voorstellen over welke noodzakelijke voorbereidende maatregelen getroffen moeten worden en geeft op nader te bepalen terreinen uitvoering aan noodzakelijke maatregelen, zoals een opleidingsprogramma en IT/BMI-infrastructuur. Omdat de wijze waarop de IND zijn processen en prioriteiten vormgeeft medebepalend is voor de instroom van zaken bij de rechtspraak onderhoudt de projectgroep contacten met de IND.

2.3.2. *Procedurele waarborgen en grondrechten:*

- Hoe wordt de strategische beleidsaanpak gewaarborgd, samen met relevante belangrijkste maatregelen ter eerbiediging van de grondrechten en fundamentele waarborgen, waaronder die welke zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU, met inbegrip van procedurele waarborgen en detentieomstandigheden, en hoe wordt deze gemonitord, met inachtneming van de nationale, Unie- en internationale jurisprudentie? Houd rekening met de specifieke behoeften van niet-begeleide minderjarigen en kwetsbare verzoekers.

Nederland staat voor een rechtvaardig, menselijk en effectief asiel- en migratiebeleid. Daarbij is het streven de grondrechten en fundamentele waarborgen ten alle tijden te respecteren.

Ten behoeve van de screening en de asielgrensprocedure is Nederland bezig een verplicht monitoringmechanisme in te richten. De Inspectie Justitie en Veiligheid krijgt hier vanuit hun toezicht op de taakuitvoering van alle partijen werkzaam in de migratieketen waarschijnlijk een rol in. Deze rol omvat niet specifiek de grondrechten van personen die in Nederland gescreend worden, maar veeleer de omstandigheden gedurende de asielprocedure en in de opvang. In de screeningsverordening worden verder het College voor de rechten van de mens en de nationale ombudsman genoemd als logische partijen om een rol te vervullen in het toezichtmechanisme. De drie organisaties zouden gezamenlijk kunnen toezien 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. Dit alles conform artikel 10 van de screeningsverordening.

Wanneer alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan de grens asiel aanvragen, worden deze aanvragen in beginsel niet in de asielgrensprocedure afgedaan. Dit is wel het geval wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid. In dat geval kan als aan de voorwaarden wordt voldaan ook grensdetentie worden toegepast. Voor deze doelgroep zijn in dat geval speciale waarborgen van toepassing. Verder krijgen amv's bij aanvang van de screening een voogd van Nidos toegewezen. Nidos draagt zorg voor de opvang, begeleiding en bescherming van amv's, en ziet erop toe dat hun rechten worden gewaarborgd

2.3.3. *Een robuust opvangsysteem*

- Uw strategische aanpak om ervoor te zorgen dat het opvangsysteem in staat is verzoekers toegang te bieden tot passende opvangvoorzieningen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁴⁾.
- Andere maatregelen die uw strategische doelstellingen op dit gebied kunnen vergemakkelijken, zoals: maatregelen om te zorgen voor een duurzaam, veerkrachtig en adequaat opvangsysteem, maatregelen om te zorgen voor toezicht op passende opvangvoorzieningen (en basisbehoeften, indien van toepassing), maatregelen om het risico op misbruik van het opvangsysteem te beperken, maatregelen om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van niet-begeleide minderjarigen en kwetsbare personen; voeg maatregelen toe in verband met integratie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2024/1346.

Wie in Nederland asiel aanvraagt, heeft meestal recht op opvang. Het COA biedt die opvang: veilige huisvesting, noodzakelijke middelen en begeleiding als voorbereiding op een toekomst in Nederland of het land van herkomst. Om te zorgen dat het opvangsysteem robuust en veerkrachtig is onderhoudt het COA goede banden met gemeenten en marktpartijen om adequaat op wijzigende omstandigheden te kunnen reageren wanneer nodig.

De capaciteit van het COA om deze taak uit te voeren wordt daarom niet enkel gebaseerd op de huidige situatie maar ook op een prognose van de instroom, doorstroom en uitstroom van de komende twee jaar (zie ook paragraaf 2.6 voor meer informatie over deze prognose). Deze prognose dient als uitgangspunt voor het benodigd aantal opvangplaatsen bij het COA (met uitsplitsing naar alleenreizende minderjarige vreemdelingen (amv)). Op deze wijze beoogt het COA voorbereid te zijn op wijzigingen in de instroom en dus in de bezetting.

Binnen het COA is een afdeling verantwoordelijk voor het sturen op voldoende opvangcapaciteit van voldoende kwaliteit. Voor de langere termijn is er een Vastgoedvisie, Portefeuilleplan en Instandhoudingsbeleid om de reguliere opvangcapaciteit up-to-date te houden. Samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft het COA het 'Handelingsperspectief op- en afschalen' ontwikkeld. Daarin staat hoe het COA samen met partners voor meer of minder opvangplekken zorgt als de vraag verandert. Dit verloopt via vooraf besproken stappen, zoals op laten lopen van bezettingsgraden op opvanglocaties, inzet reservecapaciteit, openen noodopvang en eventueel crisisnoodopvang. Als er minder bedden nodig zijn dan wordt in omgekeerde volgorde afgeschaald.

In de komende jaren wordt gewerkt aan de implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen. Deze beleidsagenda heeft als doel het opvanglandschap te vereenvoudigen door slechts onderscheid te maken tussen opvanglocaties met aanmeldfaciliteiten, reguliere opvanglocaties en opvanglocaties met asielzoekers wier asielaanvraag versneld afgedaan wordt. Bij deze laatste groep asielzoekers gaat het o.a. om aanvragers met een laag inwilligingspercentage, alsook de Dublinclaimanten voor en na overdrachtsbesluit, voortkomend uit het migratiepact. Een tweede belangrijke doelstelling die bereikt dient te worden met de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen is het terugbrengen van verhuysbewegingen. Dit moet zorgen voor een stabiele leefomgeving die asielzoekers eerder perspectief biedt op integratie en participatie. Specifiek voor kinderen brengt dit voordelen mee voor de continuïteit van onderwijs. Anderzijds kan voor asielzoekers met een lage kans op inwilliging eerder en effectiever gewerkt worden aan terugkeer.

In het Regeerprogramma is het voornemen aangekondigd om de opvang verder gedifferentieerd te versoberen. Onder sobere opvang van asielzoekers wordt verstaan een locatie, (1) die voldoet aan de minimumstandaarden zoals voorgeschreven door de Europese Opvangrichtlijn; 2) waar de veiligheid, beheersbaarheid en leefbaarheid gewaarborgd wordt en overlast zo veel mogelijk wordt ontmoedigd en voorkomen; (3) waar een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de asielzoeker; en (4) waar zelfredzaamheid van de bewoners wordt bevorderd d.m.v. taal en werk zodat zij zo snel mogelijk een bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving. Hierbij geldt dat er zo veel mogelijk kosten worden bespaard en de uitvoering zo min mogelijk wordt belast.

Recentelijk zijn besluiten genomen over deze versobering.⁶ Deze besluiten zijn binnen de kaders van de huidige en herziene Europese Opvangrichtlijn en passen bovendien binnen het toekomstbeeld dat in de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen is vastgesteld voor de asielopvang. Het gaat om:

1. Asielzoekers in procedure, verblijvend in de pol of in azc's, moeten zelf voor hun maaltijden zorgen. Hiervoor worden waar nodig en mogelijk kookfaciliteiten gerealiseerd. De verstrekking van eetgeld waarmee bewoners zelf kunnen koken levert een jaarlijkse kostenbesparing op ten opzichte van catering. Het zelf koken zorgt bovendien voor een zinvolle dagbesteding wat een overlastbeperkend effect kan hebben. Tijdens het aanmeldproces wordt vastgehouden aan het huidige beleid en catering te blijven aanbieden. Wel wordt deze werkwijze aangepast naar het verstrekken van eetgeld na 8 dagen verblijf in een centrale ontvangstlocatie.
2. Eigen bijdrage zorgkosten wanneer een asielzoeker inkomen of vermogen heeft.

⁶ [Brief aan Parlement - VSO Implementatie van het EU Migratiepact, Kamerstuk 32317, nr. 908](#)

3. Inhuisregistratie wordt uitgebreid naar centrale aanmeldlocaties.
4. Uitbreiding rechten en plichtengesprek met een toelichting over de gevolgen van een afwijzing op de asielaanvraag voor verblijf in de opvang en verstrekkingen.

Garanderen basisvoorzieningen

Het is daarbij ook expliciet de taak van het COA om ook specifiek voor kwetsbare personen te zorgen voor adequate opvang, begeleiding, medische en psychische zorg.⁷ Hier wordt in de uitvoering van de opvang en begeleiding veel aandacht aan besteed. Zo zijn er in de praktijk meerjarige contracten afgesloten met de leverancier van de medische functie in opvanglocaties voor eerstelijns hulpverlening, zijn op diverse locaties specifieke voorzieningen ingericht voor minder valide asielzoekers, zijn op locaties aandachtsfunctionarissen werkzaam met speciale aandacht voor bepaalde groepen zoals kinderen of de LHBTI+-groep, etc. De opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is grotendeels apart georganiseerd en daarvoor is specifiek gediplomeerd personeel aanwezig.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en kinderen (amv) zijn voorzieningen en begeleiding aanwezig die voorzien in hun specifieke behoeften, gezien hun minderjarigheid en kwetsbare positie. Dit geldt voor onderwijs, maar bijvoorbeeld ook voor recreatieve activiteiten zoals sport en spel en creatieve activiteiten. In het activiteiten- en begeleidingsaanbod is speciale aandacht voor activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan persoonlijke ontwikkeling, in het bijzonder op het gebied van inburgering. In de opvang van amv werkt het COA nauw samen met Nidos. In samenwerking met hen is de amv-methode ontwikkeld waarmee de mentoren en voogden van beide organisaties hun werk uitvoeren.

Amv-medewerkers zijn aan de hand van een speciaal functieprofiel geselecteerd om te werken met (kwetsbare) jongeren. Zo zijn mentoren 24/7 aanwezig op de amv-locaties van het COA en staan zoveel mogelijk in contact met de amv, zodat ook eventuele zorgelijke signalen snel opgepakt kunnen worden, samen met de voogden van Nidos. Alle amv zijn gekoppeld aan een jeugdbeschermer van Nidos door wie zij begeleid worden tot hun 18e verjaardag, in verband met de voogdij."

Asielzoekers en erkende vluchtelingen hebben rechten, maar ook plichten in de opvang. Eén van de verplichtingen in de opvang is een wekelijkse meldplicht. De meldplicht heeft de functie van beschikbaarheid voor de procedures en de check of betrokkene van de opvangvoorzieningen gebruik wil blijven maken. Na zes maanden in de asielopvang hebben asielzoekers de kans om te gaan werken. Het verrichten van betaald werk geeft een nuttige dagbesteding en helpt bij de integratie. Asielzoekers en statushouders die inkomsten en/of eigen vermogen hebben betalen een eigen bijdrage in de opvangkosten en eventuele zorgkosten. Het COA faciliteert arbeidsparticipatie van bewoners door hen te voorzien van gerichte voorlichting over (uitzend)werk.

Monitoring

De Wet COA en de Rva zijn de wettelijke kwalitatieve kaders waarbinnen het COA de opdracht moet uitvoeren. Middels kritische procesindicatoren, periodieke gesprekken en incidentele locatiebezoeken houdt de opdrachtgever toezicht op de opdrachtnemer, het COA. Tevens houden onafhankelijke inspectiediensten, zoals de inspectie Justitie en Veiligheid en de inspectie Jeugd en Gezondheidszorg, zicht op de kwaliteit van de opvang en begeleiding. Daarnaast is er in Nederland een kritisch en mondig maatschappelijk middenveld en kritische advocatuur met oog voor de uitvoering van de taken door het COA. De opvang van kinderen gebeurt in lijn met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).

Maatregelen om de uitstroom te bevorderen

Voor de houdbaarheid van het opvangsysteem is het daarnaast van belang dat er voldoende statushouders uit kunnen stromen. Het kabinet neemt een tweetal maatregelen om statushouders op korte termijn versneld uit te laten stromen vanuit de asielopvang naar gemeenten. Het betreft (1) een eenmalig bedrag voor gemeenten voor het huisvesten van statushouders en (2) de doorontwikkeling van doorstroomlocaties in de vorm van een specifieke regeling met aangepaste voorwaarden voor gemeenten.

Daarnaast werken de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Asiel en Migratie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezamenlijk aan een samenhangend pakket op het gebied van huisvesting, participatie en inburgering van statushouders dat ondersteunend werkt aan de aangekondigde wettelijke maatregelen die het kabinet wil nemen (zoals het verbod op voorrang op een sociale huurwoning voor statushouders en de afschaffing van de huisvestingstaakstelling). Doel van dit pakket is om ook op de langere termijn uitstroom van statushouders te blijven waarborgen.

Ketengovernance

Een robuust opvangsysteem hangt samen met het functioneren van de keten. Daarom wordt

⁷ Deze taak is opgenomen in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva).

gewerkt met een ketengovernance voor de migratieketen. Hierover meer in paragraaf 2.5.

2.3.4. Voorwaarden scheppen voor een succesvolle en vroege integratie:

- Uw strategische aanpak om te zorgen voor een succesvolle integratie van personen die internationale bescherming genieten en personen die andere nationale beschermingsregelingen genieten, met inbegrip van de eerbiediging van de rechten uit hoofde van Verordening (EU) 2024/1347 (onderwijs, met inbegrip van taalcursussen, werkgelegenheid, gezondheidszorg, huisvesting, sociale zekerheid en sociale bijstand).

Het is van belang dat inburgeraars zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Dit is dan ook het uitgangspunt voor de recent ingevoerde Wet Inburgering 2021. Door zo vroeg mogelijk te beginnen met integratie en participatie worden de kansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt vergroot. In de opvang worden reeds activiteiten met het oog op vroege participatie en integratie aangeboden, zowel gericht op asielzoekers als op vergunninghouders. Het COA stimuleert vergunninghouders en asielzoekers om vanaf dag één bezig te zijn met hun toekomst, bijvoorbeeld door deel te nemen aan participatieactiviteiten, zoals (vrijwilligers)werk in de opvang of in de gemeente waar zij aan zijn gekoppeld. Daartoe worden begeleidingsgesprekken gevoerd.

Om de periode waarin inburgeringsplichtige vergunninghouders in de asielopvang verblijven en er gezocht wordt naar huisvesting zo goed mogelijk te benutten, hebben deze personen recht op een aanbod voor zogeheten voorinburgering. Dit is een programma dat door COA wordt aangeboden in de eerste 14 weken nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft ontvangen. Het bestaat uit taallessen Nederlands als tweede taal (NT2), een introductiemodule Kennis van de Nederlandse maatschappij en een introductiemodule Arbeidsmarktparticipatie. Ook wordt individuele begeleiding geboden. Om de arbeidsmarkt- en opleidingskansen van vergunninghouders te vergroten voert het COA een gerichte 'kansrijke koppeling' uit aan een gemeente. Daartoe voert COA screeningsgesprekken met de vergunninghouders.

(11) Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2024/1347, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj>).

(12) Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>).

2.4. Paraatheid en noodplanning

Ga na hoe, met betrekking tot de huidige en toekomstige problemen en de vastgestelde behoeften, noodplanning en crisisparaatheid zijn ingebed in de strategische aanpak van asiel en migratie.

Ga na welke belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied en beschrijf deze. Houd er rekening mee dat in de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1359 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁵⁾ is bepaald dat de onderstaande elementen in de strategie aan bod moeten komen. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

- Hoe kan het best worden gewaarborgd dat bij de uitvoering van de nationale strategie rekening wordt gehouden met de verplichtingen van Verordening (EU) 2024/1359, Verordening (EU) 2019/1896, Richtlijn (EU) 2024/1346 en Verordening (EU) 2021/2303?
- Hoe kan, op strategisch niveau en op basis van een continue analyse van nieuwe problemen en mogelijke toekomstige risico's, de relevantie van uw noodplannen voor asiel en migratie worden verwezenlijkt, waarbij ook wordt gewaarborgd dat aan de verplichtingen van Richtlijn (EU) 2024/1346 wordt voldaan? Ga ook na hoe ervoor kan worden gezorgd dat de nationale strategie consistent is met en een strategische aanvulling vormt op andere relevante nationale nood- en paraatheidsstrategieën, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid.
- Hoe kunnen de verslagen van de Commissie in het kader van de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie ⁽¹⁶⁾ worden gebruikt, zodat deze uw behoeften op het gebied van noodplanning ondersteunen?
- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat uw nationale systeem is uitgerust met de nodige maatregelen om voorbereid te zijn op, te reageren op en oplossingen te vinden voor uitzonderlijke situaties van massale toestroom van onderdanen van derde landen of staatlozen in uw lidstaat over land, door de lucht of over zee, in voorkomend geval met inbegrip van personen die zijn ontscheept? Onder meer door maatregelen ter bescherming van de grondrechten van verzoekers en personen die internationale bescherming en andere vormen van bescherming genieten.
- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat uw nationale systeem is uitgerust met de nodige maatregelen om voorbereid te zijn op, te reageren op en oplossingen te vinden voor instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel, waarbij een derde land of een vijandige niet-statelijke actor de verplaatsing van onderdanen van derde landen of staatlozen naar de buitengrenzen of naar uw lidstaat aanmoedigt of faciliteert, met als doel de Unie of een lidstaat te destabiliseren, en wanneer dergelijke acties essentiële functies van een lidstaat in gevaar kunnen brengen, met inbegrip van maatregelen ter bescherming van de grondrechten van verzoekers en personen die internationale bescherming en andere vormen van bescherming genieten?
- Hoe kan ervoor worden gezorgd dat uw nationale systeem is uitgerust met de nodige maatregelen om voorbereid te zijn op, te reageren op en oplossingen te vinden voor situaties van overmacht, met inbegrip van maatregelen ter bescherming van de rechten van verzoekers en personen die internationale bescherming en andere vormen van bescherming genieten?

In de huidige en toekomstige strategische aanpak van asiel en migratie is noodplanning en crisisparaatheid stevig verankerd als essentieel fundament onder de weerbaarheidsambitie van de migratieketen. Deze inzet komt voort uit zowel concrete ervaringen met eerdere migratiepieken als uit de noodzaak om te handelen in lijn met recente EU-verordeningen en richtlijnen, waaronder Verordening (EU) 2024/1359, Richtlijn (EU) 2024/1346 en Verordening (EU) 2021/2303. In het noodplan verhoogde instroom is een duidelijke keuze gemaakt voor een procesgerichte benadering in plaats van scenario-denken. Dit betekent dat niet elk mogelijk scenario in detail is uitgewerkt maar dat de mogelijke impact op verschillende ketenprocessen in kaart is gebracht. Deze aanpak voorkomt onnodige complexiteit en maakt het mogelijk om snel en doelgericht te handelen binnen heldere kaders, waarbij governance centraal staat.

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. Ook in situaties van overmacht, zoals natuurrampen of pandemieën, is voorzien in schaalbare processen waarbij de crisisstructuur kan worden geactiveerd. In het noodplan wordt ook rekening gehouden met het waarborgen van de rechten van verzoekers en personen die internationale bescherming genieten,

met speciale aandacht voor verzoekers met bijzondere procedurele en/of opvangbehoefte.

Continue risicoanalyse, aanpassingsvermogen en governance

De relevantie van het noodplan wordt gewaarborgd via een cyclisch systeem van evaluatie en actualisatie. Waar voorheen gebruik werd gemaakt van diverse interdepartementale crisissystemen, is met de komst van het Departementaal Crisis Coördinatiecentrum (DCC) bij J&V gekozen voor centralisatie en modernisering. Verouderde structuren zijn buiten werking gesteld of geïntegreerd in de nieuwe werkwijze. Binnen deze structuur werkt de migratieketen actief aan het versterken en borgen van haar eigen crisisorganisatie én aan de aansluiting op het bredere nationale stelsel.

Ketensamenwerking en nationale aansluiting

Het noodplan vormt een strategische aanvulling op bestaande paraatheidsplannen en is specifiek afgestemd op samenwerking binnen de vreemdelingenketen. De aansluiting op de nationale crisisstructuur wordt gewaarborgd door afstemming met het DCC, dat als spil fungeert in de coördinatie bij nationale crisissituaties. Binnen de keten is afgesproken dat ook partners zonder zelfstandige crisisstructuur onder het centrale plan vallen, waarmee een integrale benadering is geborgd.

2.5. Uitvoering van de geïntegreerde aanpak – maatregelen om het beginsel van geïntegreerde beleidsvorming uit te voeren

Ga na hoe de uitvoering van het beginsel van geïntegreerde beleidsvorming op basis van een alomvattende aanpak van het asiel- en migratiebeheer wordt gewaarborgd en verder ontwikkeld op strategisch niveau, met inbegrip van de samenhang tussen de interne en externe componenten van dat beleid en de noodzaak van nauwe interinstitutionele samenwerking op nationaal niveau.

Ga na en beschrijf welke van de volgende belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

- Hoe kunnen de institutionele regelingen voor migratie- en asielbeheer het best worden opgezet op basis van de alomvattende aanpak van migratie- en asielbeheer op nationaal niveau, met inbegrip van coördinatiestructuren tussen verschillende overheidsdiensten (betrokken ministeries en instellingen) om de interne en externe componenten van de alomvattende aanpak van migratie en asiel en hun onderlinge samenhang te verwezenlijken?
- Hoe kan worden gezorgd voor doeltreffende regelingen die gericht zijn op efficiënte coördinatie en samenwerking tussen de regering en de rechterlijke macht (rechterlijke instanties), met volledige inachtneming van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en tussen de verschillende overheidsniveaus (nationaal, regionaal, lokaal), naargelang het geval en in overeenstemming met het nationale recht?
- Hoe kunnen andere belanghebbenden, waaronder internationale en niet-gouvernementele organisaties, economische en sociale partners en migratieorganisaties, op zinvolle wijze worden betrokken?
- Hoe wordt de algemene samenwerking met andere lidstaten gewaarborgd (met inbegrip van de krachtens het Unierecht vereiste uitwisseling van informatie) en hoe wordt gezorgd voor samenhang met het optreden van andere lidstaten en instellingen van de Unie?

Ketenbrede aanpak migratievraagstukken

In bijlage 1 is reeds een schets gegeven van de verschillende ketenpartners betrokken in het asiel- en migratiesysteem van Nederland. Daarbij is een gezamenlijke aanpak van de migratieopgave en goede samenwerking een belangrijke prioriteit. Voor het Nederlands asiel- en migratiebeleid staat een integrale benadering centraal.

Dit betekent allereerst dat het overheidshandelen op verschillende terreinen in samenhang wordt gezien. Aanpak van grondoorzaken, perspectief in de regio en het vooruitzicht van terugkeer kunnen ervoor zorgen dat migranten niet kiezen voor een gevaarlijke overtocht op de Middellandse Zee. Versterking van grensbeheer is niet alleen nodig om mensensmokkel aan de buitengrenzen van Europa tegen te gaan, maar ook om de veiligheid en mobiliteit aan de eigen grenzen, waaronder op Schiphol, te bevorderen. De mate waarin het Nederlandse asielstelsel in staat is om in te spelen op schommelingen in de asielinstroom heeft gevolgen voor de aansluiting op werk, huisvesting, onderwijs en zorg en de mate van draagvlak. De duur van het verblijf in de opvang heeft invloed op het integratiepotentieel van vergunninghouders alsmede op de bereidwilligheid van migranten zonder verblijfsrecht om terug te keren. En zo zijn er nog talloze dwarsverbanden te noemen.

Een integrale benadering houdt ook in dat op verschillende niveaus en met alle relevante actoren wordt samengewerkt. Gegeven de complexiteit van het migratievraagstuk is samenwerking binnen de migratieketen daarom cruciaal. Thema's als opvang, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, participatie, integratie, openbare orde en terugkeer raken immers niet alleen de Rijksoverheid.. Op de verschillende thema's werkt het kabinet daarom samen met gemeenten en provincies, een veelheid aan maatschappelijke partners, EU lidstaten, Europese instellingen en doorreis- en herkomstlanden.

Deze samenwerking vindt momenteel al plaats, zowel op strategisch als op tactisch niveau. Daarbij zijn verschillende overleggen opgezet om te zorgen voor afstemming en voldoende mogelijkheden om van gedachten te wisselen en de samenwerking te versterken.

Op strategisch niveau is er het Strategisch Overleg Migratieketen (SOM), waar de grote lijnen worden uitgezet. Aan dit overleg nemen alle nationale ketenpartners deel. Het maandelijks directeurenoverleg (DM) werkt die lijnen op tactisch niveau verder uit.

Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats tussen opdrachtgever (DG Migratie) en de verschillende opdrachtnemers (de uitvoeringsorganisaties in de migratieketen) en de eigenaar (de hoogste ambtelijke leiding, die verantwoordelijk is voor de continuïteit van de organisaties en het voorzien van de noodzakelijke middelen om de gezamenlijk overeengekomen opdracht uit te voeren).

De ketengovernance is verder zo ingericht dat de wisselwerking top-down en bottom-up ervoor zorgt dat genomen besluiten door de organisaties in de keten kunnen worden uitgevoerd en dat signalen en knelpunten in de praktijk van de uitvoering 'naar boven' tijdig gemeld worden zodat kan worden bijgestuurd. Dat gebeurt via thematische werkgroepen en in de periodieke overleggen van expertteams, waar alle belangrijke ketenpartners aan deelnemen. Datzelfde geldt voor het tweewekelijkse ambtelijk vooroverleg dat het directeurenoverleg voorbereidt. De afstemming met de ketenpartners over iv-gerelateerde ontwikkelingen wordt ondersteund binnen de ketengovernance via het Deelberaad Keteninformatisering. Ten aanzien van de gezamenlijke implementatieopgave van het Migratiepact ondersteunt het departement de keten door middel van een licht coördinatiemechanisme.

Afstemming rechtelijke macht

De Rechtspraak is onafhankelijk en valt niet onder het gezag van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De wet waarborgt de onafhankelijkheid van de rechtspraak. De scheiding der machten geeft ruimte voor eigen invulling van de afstemming en coördinatie tussen rechtspraak en de overheid, zolang dit de onafhankelijkheid van de rechtspraak niet ondermijnt.

Er is een periodieke overlegstructuur tussen het Ministerie van Asiel en Migratie en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). De Raad voor de Rechtspraak behartigt de belangen van de rechtbanken. Daarnaast is er ook ambtelijk overleg. Daarbij is er aandacht voor het effect van wetgeving en beleid op de rechtelijke macht. Zo worden de Raad van de Rechtspraak en de Raad voor de rechtsbijstand ook geconsulteerd over de effecten van beleid en wetgeving op hun organisatie. De gevolgen voor de rechtspraak en rechtelijke macht kunnen daarbij een rol spelen. Wanneer dit vraagt om aanvullende capaciteit bij de rechtelijke macht, zal er ook sprake zijn van financiering.

Ook heeft de RvdR een eigen overlegstructuur met de IND. Dit gaat over de inschattingen van de gevolgen voor de instroom van de rechtbanken (en daarmee de procesvertegenwoordiging van IND) van de voorgenomen productie en prioritering van zaken door de IND. Het Ministerie van Asiel en Migratie speelt een coördinerende rol in de uitwisseling van signalen over de uitvoering tussen de uitvoeringsinstanties en de rechtspraak.

Samenwerking andere EU-lidstaten

Nederland zoekt op verschillende gebieden, zowel beleidsmatig als operationeel de samenwerking met andere lidstaten, zowel in bilateraal als breder EU-verband. Zo werken de Benelux-landen samen gezamenlijk aan terugname & overname-overeenkomsten met derde landen. Op het gebied van mensensmokkel werkt Nederland met omringende landen België, Frankrijk, Duitsland en het VK op operationeel vlak samen om mensensmokkel over het Kanaal en eerder op de migratieroutes naar de EU aan te pakken. Er zijn ook bilaterale overeenkomsten, o.a. met België en Duitsland, op het gebied van overdrachten van personen aan de binnengrenzen. Met Griekenland heeft Nederland sinds 2020 een samenwerkingsverband om de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en het Grieks voogdijsysteem te verbeteren. In het kader van het vrijwillig solidariteitsmechanisme worden financiële bijdragen geleverd aan verschillende projecten. Ook wordt in verschillende bilaterale verbanden door zowel de DTenV, COA als de IND operationele ondersteuning geboden aan verschillende lidstaten, waaronder Cyprus.

Ook neemt bijvoorbeeld de IND een actieve rol in binnen het Europees Asielagentschap (EUAA) waar zij onder meer samen met andere lidstaten en het agentschap werkt aan het opstellen van EU-brede richtsnoeren, praktische gidsen en trainingen mede met als doel om meer samenhang te realiseren binnen de Europese uitvoeringspraktijk. Ook biedt het netwerk van Europese immigratiediensten (GDISC) voor de IND een belangrijk platform om informele uitwisseling mogelijk te maken op gebieden als digitalisering, nationale veiligheid en reguliere migratie.

Mede-overheden

Zowel voor het realiseren van opvangplekken als voor de huisvesting van vergunninghouders is een goede samenwerking met mede-overheden voorwaardelijk. Daarom zijn regionale, provinciale en landelijke regietafels (deelnemers; provincies, gemeenten, landelijke overheden, COA) actief om de maatschappelijke asielopgave (zoals huisvesting vergunninghouders, arbeidsbemiddeling, opvang asielzoekers) met elkaar te organiseren.

2.6. Zorgen voor voldoende capaciteit en mogelijkheden voor een doeltreffende uitvoering van de nationale strategie

Beschrijf, rekening houdend met de vastgestelde huidige en toekomstige problemen en de vastgestelde behoeften, uw strategische beleidsdoelstellingen om te zorgen voor voldoende personele middelen, en materiële en financiële capaciteit om de verschillende onderdelen van de strategie uit te voeren.

Beschrijf welke van de volgende belangrijke elementen en maatregelen relevant zijn voor de verwezenlijking van uw huidige en toekomstige strategische doelstellingen op dit gebied. Voeg ook alle andere maatregelen toe die u het meest relevant acht voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen.

- Hoe wordt de beschikbaarheid van de nodige personele, materiële en financiële middelen en infrastructuur voor een doeltreffende uitvoering van deze strategie het best gewaarborgd, rekening houdend met het feit dat de strategie over een periode van vijf jaar zal worden uitgevoerd?

Hoe worden moderne digitale gegevensbeheer- en communicatie-instrumenten gebruikt voor een doeltreffend asiel- en migratiebeheersysteem op nationaal niveau, met inbegrip van de grootschalige IT-systemen en -instrumenten van de Unie, die door eu-LISA worden beheerd?

- Hoe worden de beschikbare instrumenten voor operationele ondersteuning die op het niveau van de Unie zijn opgezet, gebruikt of kunnen deze worden gebruikt voor een doeltreffend asiel- en migratiebeheersysteem, zoals die van het Asielagentschap van de EU en Frontex of de permanente EU-toolbox voor migratiesteun?

- Hoe kan er best voor worden gezorgd dat de beschikbare financiële steun van de Unie efficiënt kan bijdragen tot de ondersteuning van de uitvoering van de strategie en tegelijkertijd de nationale middelen aanvult, en hoe kan er worden gezorgd voor een doeltreffende werking van het asiel- en migratiebeheersysteem?

Nationale financiering

De financiering van de migratieketen – en daarmee de capaciteit van de ketenpartners om deze strategie uit te voeren – wordt onder andere gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Dit is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses voor de uitvoeringsdiensten in de migratieketen, waaronder de IND, het COA en DTenV. De MPP wordt gebruikt als bron voor de financiële cyclus en voorziet in jaarlijkse prognoses (zoals voor asiel of naturalisaties). De MPP wordt opgesteld door een werkgroep waarin betrokken ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Hiermee wordt voorzien in een gedeeld verwachtingsbeeld voor alle betrokken partijen. Het COA wordt gefinancierd door het ministerie van Asiel en Migratie op basis van kwantiteit en kwaliteit per opgevangen asielzoeker. Om continuïteit in de capaciteit van het COA te verzekeren hebben het COA en het ministerie van Asiel en Migratie een stabiele voorraad ter grootte van circa 41.000 plaatsen afgesproken. Bij nieuw beleid wordt aan de hand van o.a. uitvoeringstoetsen beoordeeld wat de impact en de financiële gevolgen zijn voor de ketenpartners en andere betrokken partijen, zoals de rechtspraak.

Inzet Europese fondsen

De uitgangspunten voor de inzet van de Migratie- en Veiligheidsfondsen (AMIF, ISF en BMVI) zijn vastgelegd in het Nationaal kader voor de inzet van de Migratie- en Veiligheidsfondsen 2021-2027. Dit kader zorgt ervoor dat de beschikbare financiële steun van de Unie efficiënt kan bijdragen tot de ondersteuning van de uitvoering van de strategie en tegelijkertijd de nationale middelen aanvult. Dit kader draagt ook zorg voor een effectieve en efficiënte inzet van de specifiek voor het Pact beschikbare middelen die door middel van het AMIF en BMVI worden geïmplementeerd doormiddel van onderstaande uitgangspunten:

- Prioriteit voor ondersteuning staand beleid;
- Prioriteit voor implementatie van EU verordeningen zoals aangegeven in de afzonderlijke fonds verordeningen;
- Prioriteit voor grote meerjarige projecten;
- Uitvoerings- en controlelasten zo laag mogelijk houden;
- Rekening houden met bevindingen van Acquis evaluaties.

De inzet van de Europese fondsen voor de Implementatie van het Migratiepact wordt meegenomen onder de hierboven aangegeven prioriteit voor implementatie van EU verordeningen.

Inzet EU Toolbox

Afhankelijk van de hoogte van migratiedruk waar Nederland onder staat kunnen de verschillende instrumenten uit de EU Toolbox ingezet worden. Nederland zal dit indien dit het geval is, concretiseren binnen de daarvoor bestemde gremia van het solidariteitsmechanisme.

Informatie-uitwisseling

Zoals in bijlage 1 is aangegeven zijn meerdere ketenpartners betrokken bij de uitvoering van het asiel- en migratiesysteem. Om dit systeem effectief en efficiënt te laten functioneren is de noodzakelijke informatie uitwisseling over vreemdelingen tussen de ketenpartners grotendeels

digitaal. Deze informatie uitwisseling wordt ondersteund door een digitale infrastructuur en is gebaseerd op de registratie van vreemdelingen conform het Protocol Identificatie en Labelling, waarbij een uniek vreemdelingennummer wordt toegekend. De algemene gegevens van de vreemdeling, inclusief de biometrie (vingerafdrukken en foto's), worden opgeslagen in de Basisvoorziening Vreemdelingen en actueel gehouden door de ketenpartners. De overige relevante gegevens en documenten kunnen op basis van het need to know principe worden uitgewisseld tussen de ketenpartners via deze infrastructuur. De Migratieketen werkt hierbij onder architectuur. Om ook in de toekomst effectief en efficiënt te blijven wordt de architectuur op dit moment herijkt om aan te blijven sluiten bij de technologische wensen van deze tijd (de MIRA). In de processen van de Migratieketen wordt nu al standaard gebruik gemaakt van de systemen die beheerd worden door EU-LISA. Om de uitbreiding van de informatie uitwisseling met de Europese systemen goed te ondersteunen voor zowel het Grensmanagement als het Migratiepact, worden de ketenpartners gefaciliteerd door de verbindingen met deze Europese systemen via het zogenoemde Europoloket te laten lopen.

BIJLAGE 1 – ORGANISATIES

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is in Nederland verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers gedurende de asielprocedure. Dit wordt gedaan in verschillende soorten opvanglocaties. Na afloop van de procedure blijven statushouders (asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen) in de opvang totdat er huisvesting is gevonden in een gemeente. Vreemdelingen van wie het asielverzoek is afgewezen mogen nog een korte periode, vier weken, in een azc verblijven om hun vertrek voor te bereiden. Na deze periode vervalt het recht op opvang.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de organisatie die in Nederland alle aanvragen voor een verblijfsvergunning behandelt, waaronder de asielaanvragen. Zodra de vreemdeling het identificatie- en registratieproces (I&R-proces) heeft doorlopen en de asielaanvraag heeft ingediend, start de asielprocedure bij de IND. De IND onderzoekt welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Als blijkt dat Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, neemt de IND een gehoor af en neemt uiteindelijk een besluit op de asielaanvraag.

Per 1 januari 2025 heeft de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) het I&R-proces overgenomen van de politie. Vanaf 12 juni 2026 is de IND de screeningsautoriteit als bedoeld in de Screeningsverordening (EU Verordening 2024/1356). Dit betekent dat de IND vanaf 12 juni 2026 de screening van asielzoekers voor zijn rekening neemt, met uitzondering van de asielzoekers die via de buitengrenzen Nederland binnen komen.

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Nederlandse terugkeerbeleid. Dit houdt in dat DTenV vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, rechtmatig en respectvol begeleidt in hun terugkeerproces. Een vreemdeling die geen recht meer heeft op verblijf of illegaal wordt aangetroffen krijgt een terugkeerbesluit. In het terugkeerbesluit staat binnen welke termijn de vreemdeling moet vertrekken. De insteek is dat iemand zelfstandig vertrekt. Hierbij kan de vreemdeling ondersteuning krijgen van de Nederlandse overheid. Als iemand niet zelfstandig vertrekt, kan DTenV gedwongen vertrek organiseren. DTenV registreert het vertrek van alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in nauwe samenwerking met andere betrokken ketenpartners.

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met een militaire status die waakt over de veiligheid van de staat, in Nederland en ver daarbuiten. De KMar is verantwoordelijk voor het grenstoezicht, Mobiel Toezicht Veiligheid en het handhaven van de Vreemdelingenwet. Hiervoor is de KMar in Nederland (aan de binnen- en buitengrenzen), aan de buitengrenzen van Europa en in Caribisch Nederland actief. Het grenstoezicht bestaat uit grenscontroles op de grensdoorlaatposten en grensbewaking tussen de doorlaatposten. Het grenstoezicht zorgt voor het handhaven van de Vreemdelingenwet door het voorkomen van irreguliere migratie, mensensmokkel en mensenhandel. De KMar levert met grenstoezicht een belangrijke bijdrage aan de nationale veiligheid door het bestrijden van terrorisme, drugssmokkel, het witwassen van crimineel geld en alle vormen van grensoverschrijdende criminaliteit.

De politie heeft als taak het binnenlands vreemdelingentoezicht, het controleren, identificeren en overdragen van criminele (il)legale vreemdelingen aan de strafrechtketen en/of aan de migratieketen ter fine van uitzetting. De politieke vreemdelingentaak is belegd binnen de diensten Regionale Recherche. De expertise zit bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Vanuit de basisteams van de politie wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak. Daarnaast houdt de afdeling AVIM zich ook bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit en mensenhandel. De basisteams van politie kunnen worden betrokken wanneer sprake is van verstoring van de openbare orde door vreemdelingen.

Het uitvoeren van grenscontroles en het uitvoeren van grensbewaking is belegd bij de politie, district Zeehaven, onderdeel van de politie-eenheid Rotterdam. De Rotterdamse haven is een maritieme buitengrens van het Schengengebied. De politie is verantwoordelijk voor het controleren van mensen die deze grens overschrijden.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verantwoordelijk voor de insluiting van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf op basis van de Vreemdelingenwet 2000, met als doel hen beschikbaar te houden voor gedwongen vertrek uit Nederland en hen te ondersteunen bij de voorbereiding van terugkeer. Daarnaast werkt DJI samen met het COA bij specifieke opvangmodaliteiten.



t.a.v. De Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij Kamerbrief Implementatie Asiel- en
Migratiepact

Datum

30 mei 2025

Onze referentie

6428971

Bijlage(n)

0

1. Aanleiding

Lidstaten dienen een nationale strategie op te stellen betreffende hun asiel- en migratiebeheersysteem. De strategie is opgesteld op basis van een format van de Europese Commissie, dat door de lidstaten is vastgesteld. Deze nationale strategie bevat informatie over de inzet die de komende jaren gepleegd wordt om het asielsysteem beheersbaar te houden en bevat daarom eveneens een samenvatting van het Nederlandse beleid. De Nederlandse nationale strategie wordt gebruikt om een Europese strategie op te stellen die later dit jaar gepubliceerd wordt.

De nationale strategie vormt de bijlage bij bijgevoegde Kamerbrief over de voortgang van de implementatie van het Migratiepact. Daarmee geeft u uitvoering aan de motie van de leden Podt (D66) en Rajkowski (VVD) over het periodiek informeren van de Kamer over de voortgang van de implementatie van het Europese asiel- en migratiepact. Zowel vanwege de deadline van de CIE (12 juni 2025) als voor het CD over de JBZ raad wordt u geadviseerd beide stukken uiterlijk op 10 juni aan de Kamer te verzenden.

2. Geadviseerd besluit

- U wordt gevraagd akkoord te gaan met de bijgevoegde nationale strategie en het toezenden ervan aan de Eerste- en Tweede Kamer en indiening bij de Europese Commissie;
- U wordt gevraagd akkoord te gaan met de bijgevoegde Kamerbrief waaraan de nationale strategie als bijlage is toegevoegd.

3. Kernpunten

- Lidstaten moeten een nationale strategie vaststellen (peildatum is mei 2025) die vijf jaar vooruitblikkt en waarin lidstaten hun strategische aanpak uiteenzetten om aan de CIE te laten zien over de capaciteit en het vermogen te beschikken om hun asiel- en migratiebeheersysteem doeltreffend uit te voeren.
- De nationale strategie moet uiterlijk 12 juni 2025 in een door de Europese Commissie opgesteld openbaar format bij de Europese Commissie worden ingediend.
- Het eerste hoofdstuk omvat de nationale context. Vervolgens stelt het format een aantal specifieke vragen over de wijze waarop een lidstaat, i.c. Nederland, het asiel- en migratiebeheersysteem wil inrichten met het oog op de inwerkingtreding van het asiel- en migratiepact.
- Het document is in nauwe afstemming met de ketenpartners en enkele betrokken departementen (BZ, SZW) tot stand gekomen en het betreft een niet juridisch bindend document.

- De nieuwe verordeningen en richtlijn van het asiel- en migratiepact hebben een aanzienlijke impact op de uitvoeringspartners. De verordeningen en richtlijn leiden tot nationale beleidskeuzes, organisatorische aanpassingen in het migratiestelsel, het werven, opleiden of omscholen van (nieuw) personeel en het aanpassen van de opvanginfrastructuur en informatievoorziening (IV). De voortgang en een stand van zaken over de implementatie van het asiel- en migratiepact staan beschreven in de Kamerbrief, maar vormen ook een onderdeel van de nationale strategie.
- Het asiel- en migratiepact is als onderwerp geagendeerd voor de JBZ-raad van 12-13 juni en de Europese Commissie zal in juni een voortgangsrapportage uitbrengen over de implementatie van het Migratiepact EU-breed.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
Ketensturing

Datum
30 mei 2025

Onze referentie
6428971

4. Toelichting*

De nationale strategie verwijst ook naar het noodplan welke tevens is opgesteld in het kader van de implementatie van het asiel- en migratiepact. Dit plan is 10 juni 2025 bij de EUAA aangeleverd en betreft een ander document welke op uw verzoek nader wordt uitgewerkt.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.