Stand van zaken implementatie Europees Asiel- en Migratiepact

1. Inleiding

Op 12 juni 2026 treedt het Europees Asiel- en Migratiepact in werking. Daarmee staat het Nederlandse en Europese asielstelsel aan de vooravond van de grootste hervorming in ruim 25 jaar. De veranderingen raken de volledige migratieketen: van aanmelding en screening tot besluitvorming, opvang, rechtsbescherming en terugkeer. De kern van deze hervorming is dat het huidige, grotendeels nationale en gefragmenteerde systeem plaatsmaakt voor een meer geharmoniseerd Europees stelsel met strengere termijnen, een zwaardere nadruk op vroege screening en een sterkere koppeling tussen registratie, veiligheid en asielbeoordeling. In dit document wordt toegelicht wat er verandert, wat er tot nu toe is voorbereid en waar de belangrijkste aandachtspunten liggen.

2. Van het oude naar het nieuwe stelsel

Tot de inwerkingtreding van het migratiepact werken lidstaten, waaronder Nederland, met een asielprocedure die weliswaar gebaseerd is op Europese minimumnormen, maar in de uitvoering sterk nationaal is ingericht. Dit betekent in de praktijk dat procedures per land verschillen, termijnen flexibel worden toegepast en ketenprocessen – zoals screening, opvang en besluitvorming – niet altijd strak op elkaar aansluiten.

Vanaf de inwerkingtreding wordt gewerkt met uniforme Europese kaders, waarin onder meer de volgende elementen centraal staan:

- Kortere en juridisch striktere beslistermijnen voor asielaanvragen;
- Verplichte vroege screening van identiteit, veiligheid en (medische) kwetsbaarheid;
- Snellere classificatie van asielaanvragen in verschillende proceduretypes (kansrijk/kansarme) ;
- Meer nadruk op efficiënte terugkeer bij afwijzing;
- Sterkere harmonisatie tussen lidstaten in uitvoering en registratie;
- Nieuwe eisen aan opvang en toegang tot voorzieningen voor specifieke groepen (opleiding/ werk).

Deze veranderingen moeten leiden tot meer voorspelbaarheid en consistentie binnen de Europese Unie, maar vragen tegelijkertijd een ingrijpende aanpassing van de nationale uitvoering. Ook al is er in Nederland sprake van relatief lange doorlooptijden en een aanzienlijke voorraad lopende asielzaken. Het nieuwe Europese stelsel geeft lidstaten de ruimte om nationale wetgeving strakker in te richten. Nederland maakt hier maximaal gebruik van. Bij de inwerkingtreding worden de volgende ingrijpende nationale maatregelen doorgevoerd:

- ***Invoering van het tweestatusstelsel*:** Er wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen verdragsvluchtelingen (persoonlijke vervolging) en subsidiair beschermden (vluchtelingen voor oorlog). Voor die laatste groep gelden straks aanzienlijk strengere voorwaarden voor integratie en gezinshereniging.
- ***Verkorte geldigheid asielvergunning:*** De tijdelijke asielvergunning wordt verkort van 5 jaar naar maximaal 3 jaar. Daarnaast wordt de asielvergunning voor onbepaalde tijd volledig afgeschaft.

- ***Verkorting asielprocedure:*** Om de doorlooptijd te minimaliseren, worden nationale processtappen die Europees niet verplicht zijn geschrapt. Dit betekent het volledig schrappen van de voornemenprocedure (dit is de formele stap waarin de IND schriftelijk motiveert waarom zij een asielaanvraag willen afwijzen, waarna de asielzoeker en diens advocaat de kans krijgen om hier met een zienswijze op te reageren voordat het definitieve besluit valt) en het aanmeldgehoor. De IND legt dus direct een definitief besluit (beschikking) neer, waarna direct de beroepsfase bij de rechter start.
- ***Definitief schrappen van dwangsommen:*** Het instrument van de bestuurlijke dwangsom (het betalen van een boete door de IND bij het overschrijden van de beslistermijn) wordt definitief uitgesloten om financiële druk op de keten weg te nemen.
- ***Inperking gezinshereniging (nareis):*** De mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners wordt geschrapt. Nareis is enkel nog mogelijk voor het absolute kerngezin (partner en minderjarige kinderen).
- ***Beperking herhaalde asielaanvragen:*** De drempel om een nieuwe (opvolgende) asielaanvraag in te dienen bij gewijzigde feiten en omstandigheden wordt substantieel verhoogd om 'eindeloos procederen' tegen te gaan.

3. Stand van zaken in Nederland

De Nederlandse migratieketen heeft zich zo goed en zo kwaad als dat ging voorbereid op inwerkingtreding per 12 juni 2026. Daarbij gaat het niet om een eenvoudige beleidswijziging, maar om een stelselherziening die alle uitvoeringsorganisaties raakt.

IND: kern van de uitvoeringsverandering

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) speelt een centrale rol in de implementatie. De organisatie bereidt zich voor op de uitvoering van de nieuwe asielprocedure, waarin screening en besluitvorming nauwer zijn geïntegreerd en termijnen strakker worden bewaakt.
Een belangrijk aandachtspunt is de informatievoorziening. Oorspronkelijk was voorzien dat een volledig nieuw ICT-systeem bij inwerkingtreding operationeel zou zijn. Inmiddels is duidelijk dat dit systeem niet volledig gereed was op 12 juni 2026. Daarom wordt gewerkt met een gefaseerde aanpak: bestaande systemen worden aangepast om uitvoering van het pact mogelijk te maken, terwijl de ontwikkeling van het nieuwe systeem doorloopt.

Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied. Om de screening op het grondgebied te kunnen uitvoeren introduceert de IND per inwerkingtreding een nieuw screeningsproces op de aanmeldlocatie in Ter Apel. Dit proces wordt onderdeel van de reguliere asielprocedure en moet zorgen voor vroegtijdige informatieverzameling, zodat het verdere hoor- en beslisproces efficiënter kan verlopen. Tijdens de screening worden er controles gedaan op de gezondheid en identiteit van de migrant en worden er checks gedaan rondom veiligheidsrisico’s. De IND heeft 3 dagen de tijd om deze screening op grondgebied af te ronden en zal daarna met een snelle verwijzing naar de juiste aanvraagprocedure moeten komen.

Een tweede belangrijk vraagstuk betreft de voorraad bestaande asielaanvragen. Met de invoering van kortere termijnen ontstaat spanning tussen de behandeling van nieuwe aanvragen en het wegwerken van oude zaken. De IND werkt daarom aan een apart plan van aanpak om deze voorraad beheersbaar af te bouwen, zonder dat dit ten koste gaat van de implementatie van het nieuwe stelsel.

Tot slot is er aandacht voor personele capaciteit. Vooral juridisch geschoold personeel is schaars, met name in de beroepsfase. De IND verwacht dat verdere werving noodzakelijk blijft om de nieuwe werklast structureel te kunnen dragen. Er is sprake van een harde knip, waardoor deze strengere maatregelen – zoals de inperking van de gezinshereniging – ook direct van toepassing zijn op reeds lopende asielprocedures.

4. Ketenbrede effecten: opvang, rechtspraak en uitvoering
De implementatie van het migratiepact heeft niet alleen gevolgen voor de IND, maar voor de gehele keten.

Opvang en flexibiliteit
Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verwacht dat de effecten van het nieuwe stelsel op instroom, doorstroom en uitstroom moeilijk voorspelbaar zijn. De overgangsfase, waarin oude en nieuwe procedures naast elkaar bestaan, maakt de planning complex. Een belangrijke wijziging is de introductie van zogenoemde ‘Dublin-onderdaklocaties’. Hier worden specifieke groepen asielzoekers tijdelijk en met een soberder regime opgevangen, met als doel de opvangcapaciteit gerichter te kunnen inzetten en beter aan te sluiten op Europese afspraken.
Tegelijkertijd vraagt deze nieuwe indeling om duidelijke communicatie en flexibiliteit in de uitvoering, omdat bezetting en instroom sterk kunnen fluctueren.

Rechtsbescherming en beroepsfase
In de beroepsfase worden de grootste knelpunten verwacht. Zowel de rechtspraak als de organisaties voor rechtsbijstand signaleren capaciteitsproblemen. De verwachting is dat het aantal en de complexiteit van beroepszaken toe gaat nemen, terwijl de beschikbare capaciteit van rechters en asieladvocaten onder druk staat. Daarnaast vergt de uitvoering van het nieuwe stelsel aanpassingen in systemen en bekostiging, wat naar verwachting niet op korte termijn volledig kan worden gerealiseerd. Hierdoor ontstaat een risico op vertragingen in de rechtsgang, met mogelijke gevolgen voor de totale doorlooptijd van procedures.

Kansrijkheid bepaalt toegang tot voorzieningen
Ook op het terrein van arbeid vinden wijzigingen plaats. In lijn met Europese regelgeving wordt de toegang tot arbeid voor asielzoekers met een lagere kans van inwilliging van het asielverzoek (zoals Dublinclaimanten en asielzoekers uit veilige landen) beperkt, terwijl voor andere groepen juist verruiming wordt voorbereid. Dat betekent dat asielzoekers die kansrijk worden geacht al na drie maanden toegang tot onderwijsvoorzieningen, taal en de arbeidsmarkt moeten krijgen.

Onder de nieuwe regels past het UWV de toegang tot de arbeidsmarkt aan, waarbij kansrijke asielzoekers al na drie maanden mogen werken, terwijl kansarme instromers juist volledig worden uitgesloten van arbeid. Omdat het UWV de processen en systemen voor deze enorme verschuiving niet direct op 12 juni

2026 volledig dekkend had, wordt de nieuwe regelgeving gefaseerd ingevoerd. Tot die tijd blijft voor specifieke groepen tijdelijk het bestaande regime van kracht om een stabiele overgang te garanderen.

5. Belangrijkste risico's in de overgangsfase
De komende periode wordt gekenmerkt door een aantal risico's:

- ***Dubbele uitvoeringsrealiteit:*** Oude en nieuwe procedures lopen parallel, wat leidt tot extra complexiteit in de keten.
- ***Capaciteitsdruk in de beroepsfase:*** Tekorten aan rechters en advocaten kunnen leiden tot vertragingen.
- ***ICT- en informatievoorziening:*** Niet alle systemen zijn tijdig volledig vernieuwd, waardoor tijdelijke oplossingen nodig blijven.
- ***Onzekere instroom en bezetting:*** Het effect van het nieuwe stelsel op aantallen asielaanvragen is lastig voorspelbaar.
- ***Personele krapte:*** Met name juridisch en specialistisch personeel blijft schaars.

6. Een stelsel in transitie
De implementatie van het Europees Asiel- en Migratiepact is geen technische aanpassing, maar een fundamentele hervorming van het Europese en Nederlandse asielstelsel. Nederland bevindt zich momenteel in de overgangsfase naar dit nieuwe systeem. De komende maanden zijn bepalend. Enerzijds is gewerkt aan het gereedmaken van de uitvoering per 12 juni 2026, anderzijds vraagt de overgangsfase om voortdurende bijsturing, samenwerking en monitoring binnen de hele migratieketen.

De uitdaging ligt daarbij niet alleen in het implementeren van nieuwe regels, maar vooral in het beheerst laten samenkomen van beleid, uitvoering en capaciteit in een zeer dynamische context die niet alleen gekenmerkt wordt door schaarste en tekorten, maar ook maatschappelijk onder een vergrootglas ligt.

7. Wat betekent dit in de praktijk?
De verkorting van de geldigheidsduur van asielvergunningen en het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd leiden ertoe dat statushouders vaker te maken kunnen krijgen met een herbeoordeling van hun verblijfsrecht. Dit kan gevolgen hebben voor de mate van zekerheid die zij ervaren bij het opbouwen van een bestaan in Nederland. Daarnaast raakt de verkorte vergunningstermijn aan de looptijden binnen de Wet Inburgering 2021, die starten na vaststelling van het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dit kan van invloed zijn op de afweging van statushouders om deel te nemen aan langdurige trajecten, zoals meerjarige opleidingen. Daar staat tegenover dat onderdelen van de asielprocedure worden vereenvoudigd door het vervallen van de voornemenprocedure en het aanmeldgehoor, waardoor sneller duidelijkheid kan ontstaan over de uitkomst van een aanvraag.

De beperking van de mogelijkheden voor nareis van meerderjarige kinderen en ongehuwde partners heeft gevolgen voor specifieke groepen asielzoekers. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen uit de LHBTIQ+-gemeenschap die afkomstig zijn uit landen waar een huwelijk tussen partners van hetzelfde geslacht niet mogelijk is. In dergelijke situaties kunnen de mogelijkheden voor gezinshereniging beperkter worden.

Daarnaast bevat het Europese migratiepact afspraken over solidariteit tussen lidstaten om landen aan de Europese buitengrenzen te ondersteunen. Lidstaten kunnen hieraan bijdragen door asielzoekers over te nemen of door financiële steun te verlenen. Nederland heeft gekozen voor de financiële bijdrage.

In de praktijk betekent het Europese migratiepact voor asielzoekers een procedure die sneller verloopt en binnen vaste Europese termijnen wordt afgehandeld. Voor uitvoeringsorganisaties zoals Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) brengt de invoering van het pact een omvangrijke aanpassing van processen en werkwijzen met zich mee om aan deze nieuwe termijnen en verplichtingen te voldoen.

8. Wat betekent dit voor gemeenten?
Hoewel het Europese migratiepact zich primair richt op de landelijke asielketen, kunnen de gevolgen ervan ook merkbaar zijn op lokaal niveau. Voor gemeenten kunnen onder andere de volgende aandachtspunten ontstaan:

Huisvesting en gezinshereniging
Door wijzigingen in de regels rondom nareis van meerderjarige kinderen en ongehuwde partners is er een gerede kans dat de samenstelling van huishoudens van statushouders verandert. Dit kan gevolgen hebben voor de aard en omvang van de lokale huisvestingsvraag en vraagt mogelijk om aanpassingen in de planning van woonruimte (meer alleenstaande personen).

Inburgering en trajectplanning
De verkorte geldigheidsduur van verblijfsvergunningen valt samen met de uitvoering van de Wet inburgering 2021. Omdat het Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) pas na vergunningverlening start, heeft dit invloed op de planning en uitvoering van inburgeringstrajecten. Voor gemeenten en inburgeringsconsulenten kan dit aanleiding zijn om extra aandacht te besteden aan begeleiding en voorlichting.

Arbeidsparticipatie in een vroeg stadium
De aangepaste regelgeving biedt mogelijkheden voor kansrijke asielzoekers om eerder toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Dit vraagt om een eerdere betrokkenheid van gemeenten, regionale werkcentra, het UWV en andere partners bij arbeidsmarktoriëntatie, screening en matching. De verdere taakverdeling tussen betrokken organisaties wordt nog uitgewerkt.

Voorlichting en begeleiding
Gemeenten en maatschappelijke organisaties, zoals VluchtelingenWerk Nederland, blijven een belangrijke rol spelen in het informeren en begeleiden van asielzoekers en statushouders. Veranderingen in regelgeving leiden tot een grotere behoefte aan duidelijke informatie over rechten, plichten en toekomstperspectieven.

Participatie en welzijn
Veranderingen in verblijfsrechtelijke procedures hebben invloed op hoe statushouders hun toekomst in Nederland vormgeven. Gemeenten kunnen hierdoor te maken krijgen met aanvullende vragen op het gebied van participatie, welzijn en maatschappelijke ondersteuning.

Opvang en lokale uitvoering

De introductie van nieuwe opvangvormen, waaronder locaties voor specifieke groepen asielzoekers, hebben gevolgen voor de lokale organisatie van opvang en de samenwerking tussen gemeenten, het COA en andere betrokken partijen. Dit vraagt om afstemming over inrichting, beheer en eventuele lokale aandachtspunten.

Meer informatie:

Nieuw Europees asielbeleid (Migratiepact) | Rijksoverheid.nl