

Aan De commissie Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ)

Datum 11 mei 2026

Betreft Plenaire behandeling Uitvoerings- en implementatiewet EU-Asiel- en migratiepact dinsdag 19 mei 2026

VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl

Geachte woordvoerders asielbeleid in de Eerste Kamer,

Ten behoeve van de plenaire behandeling van de [Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026](#) in de Eerste Kamer geeft VluchtelingenWerk u in deze brief een aantal overwegingen en concrete punten mee.

Algemene opmerkingen

Het Pact is onderhandeld door de EU-lidstaten om te komen tot een meer geharmoniseerd EU-asielbeleid, met een betere balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. Door meer regie op de toelating tot de EU via screening- en grensprocedures, het tegengaan van secundaire migratie en betere en eenduidige afspraken over opvangomstandigheden en voorzieningen. Het hele wetgevingspakket bestaat uit negen verordeningen en één (herziene) richtlijn over opvang waarbij implementatie nodig is. Verordeningen hebben daarentegen rechtstreekse werking. Lidstaten mogen altijd (gunstigere) nationale regels hanteren, tenzij de verordening expliciet zegt dat dat niet mag.

Het Pact is niet alleen een omvangrijk, maar ook een complex pakket aan afspraken dat raakt aan alle facetten van het vluchtelingenbeleid. Grote delen van bestaande nationale wet- en regelgeving moeten hieraan worden aangepast. Het Pact heeft grote gevolgen voor het stelsel en de uitvoering, maar bovenal ook voor mensen op de vlucht voor vervolging, mensenrechtenschendingen, oorlog en geweld. Het is daarom van groot belang om het Pact op een menswaardige, effectieve en juridisch houdbare wijze in te voeren. VluchtelingenWerk heeft daarom [aanbevelingen](#) gedaan voor het nationaal implementatieplan, input gegeven via de internetconsultaties over dit [wetsvoorstel](#), de [lagere regelgeving](#) en meer specifiek over de [toegang tot werk](#). Ook hebben we een bijdrage geleverd aan het [Rondetafelgesprek](#) over het Pact in de Tweede Kamer op 12 februari 2026, alsmede het [wetgevingsoverleg](#) in de Tweede Kamer op 23 maart 2026.

Nationale beleidskeuzes niet verplicht door Pact

De inwerkingtreding van het Pact wordt door het kabinet aangegrepen om een aantal ingrijpende restrictieve nationale maatregelen door te voeren. Deze zijn *niet vereist* door het Pact. Zie hierover de kritiek van o.a. de [Raad van State](#) en de [Adviesraad Migratie](#). Voorbeelden van maatregelen die geen verplichting zijn, zijn het toepassen van grensprocedures in zeven extra situaties buiten de verplichte drie categorieën (misleiding, gevaar openbare orde en gemiddeld EU-inwilligingspercentage onder 20%); het opleggen van detentie hierbij waaronder de wettelijke mogelijkheid tot detentie van kinderen; beperking op rechtsbijstand in de administratieve fase; schrappen van processtappen zoals het aanmeldgehoor en de voornemenprocedure; beperkende voorwaarden voor gezinshereniging; en de behandeling van aanvragen van amv's in versnelde procedures. Ook het afschaffen van de vergunning onbepaalde tijd en de invoering van het tweestatusstelsel vloeien *niet* voort uit het Pact. Zie hierover uitgebreider [onze brief](#) aan de Tweede Kamer.

Effectief beleid betekent juridisch houdbaar beleid

Een zo streng mogelijke interpretatie en uitvoering van het Pact zou niet [een doel op zich](#) hoeven zijn. Het aantal mensen dat hier asiel aanvraagt is relatief stabiel. Uit (rechts)vergelijkende onderzoeken en rapporten blijkt dat Nederland beleidsmatig niet erg uit de pas loopt in vergelijking tot andere EU-landen. Zo wordt bijvoorbeeld *legal counseling* in Duitsland niet enkel door de overheid wordt uitgevoerd (zie

de [nota naar aanleiding van het verslag](#), p.85), en in landen als Denemarken en België via onafhankelijke maatschappelijke organisaties, volgens een inventarisatie van ECRE uit februari 2026. Ook wijst VluchtelingenWerk ter illustratie op [European Migration Network](#) onderzoek, waaruit blijkt dat de meeste landen voor vluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde voorwaarden voor gezinshereniging kennen.

Zoals ook besproken in uw Kamer op 14 april heeft de [constitutionele rechter](#) in België op 26 februari 2026 het Belgische gezinsherenigingsbeleid beoordeeld als strijdig met het Europese en EU-recht. Deze Belgische bepalingen zijn per direct onverbindend verklaard. Ook zijn hierover prejudiciële vragen gesteld aan het Hof in Luxemburg. De Minister stelde tijdens het debat ten onrechte dat deze zaak niet raakt aan de Nederlandse situatie. De onverbindend verklaarde Belgische maatregelen komen namelijk overeen met de aangenomen wetgeving om [drie cumulatieve eisen](#) (wachtijd, inkomenseis en huisvestingseis) te stellen aan gezinshereniging van subsidiair beschermden. Net als bij andere rechtsgebieden het geval is geweest, zou het kabinet pas op de plaats kunnen maken en de invoering van het tweestatusstelsel uit te stellen tot de juridische houdbaarheid ervan is getoetst. Zeker nu er een concrete zaak voorligt bij de Europese rechter die direct effect heeft op de Nederlandse wetgeving. De directe ingang van deze nationale maatregelen heeft namelijk in de tussentijd een enorme impact op levens van mensen, en hun potentieel om mee te doen en bij te dragen – als zij nog langer van hun partner, kinderen of ouders gescheiden blijven.

VluchtelingenWerk pleit ervoor geen wet- en/of regelgeving aan te nemen waartoe het Pact niet verplicht en/of waarvan bij voorbaat duidelijk dat deze juridisch onhoudbaar of 'kwetsbaar' is. Verder verzoeken wij u uitstel van de invoering van het tweestatusstelsel tot nadat de Europese rechter zich hierover heeft uitgesproken (opnieuw) te overwegen.

Kansen, uitdagingen en knelpunten

Het Pact kent een aantal goede voorstellen over onder meer opvang, meedoen via taal en werk en een onafhankelijk monitoringsmechanisme aan de buitengrens. Zie hierover ook meer uitgebreid onze eerdere [notitie over de Pactwetgeving](#). VluchtelingenWerk is tegelijkertijd van mening dat het Pact en de wijze van invoering in Nederland afbreuk doet aan solidariteit en rechtsbescherming. Hieronder gaan wij kort in op een aantal punten.

Beperk afbraak rechtsbescherming asielprocedure

Het kabinet grijpt het Pact aan om grote wijzigingen door te voeren in de Nederlandse asielprocedure. Processtappen worden geschrapt, termijnen worden verkort en beroep wordt beperkt. Uit de praktijk blijkt dat deze stappen de asielzoeker de mogelijkheid geven het asielrelaas zo volledig mogelijk over te brengen en zo bij te dragen aan een efficiënt en zorgvuldig proces met minder beroepszaken. Onze zorg is nu dat de [procedure onzorgvuldiger en uiteindelijk langer](#) wordt, en het risico op *refoulement* groter.

VluchtelingenWerk pleit ervoor vanuit het oogpunt van zorgvuldige procedures dat het toepassen van de versnelde procedure en de grensprocedure beperkt moeten blijven tot die gevallen waarin het Pact dit verplicht, en dat aanvragen van amv's hiervan worden uitgezonderd.

Voor een snelle en zorgvuldige asielprocedure is onafhankelijke bijstand, ondersteuning en toetsing van groot belang, net als de rol van deskundigen. De IND krijgt er (in een context van grote achterstanden) veel verantwoordelijkheden bij. Zo gaat de IND de identificatie en registratie van asielzoekers uitvoeren, de voorlopige kwetsbaarheidscheck in de screeningsfase en de leeftijdsbepaling van minderjarigen. Recent heeft de dienst extra taken gekregen bij gezinshereniging en zal zij na het grote aantal afwijzingen vanwege de onmiddellijke werking een grote hoeveelheid bezwaarzaken moeten verwerken. Ook vervult zij straks een extra rol bij de toegang tot werk voor asielzoekers. De IND wordt tot slot verantwoordelijk voor juridische counseling, de ondersteuning van

asielzoekers voordat zij een advocaat krijgen. Volgens de regering wordt zo voorkomen “dat de IND afhankelijk wordt van anderen voor de voortgang van de asielprocedure”. Hiermee wordt naar mening van VluchtelingenWerk onvoldoende rekenschap gegeven van de expertise die nodig is voor de verschillende taken. Ook wordt hiermee voorbijgegaan aan (andere) belangrijke redenen van het oplopen van de achterstanden. Zie ons [rapport over de wachttijden](#).

VluchtelingenWerk heeft zorgen over de gevolgen van het beleggen van al deze (nieuwe) taken bij de IND. Dit heeft zijn weerslag op de uitvoerbaarheid van het asielsysteem en het oplossen van de achterstanden en wachttijden. We wijzen daarnaast op vereiste expertise voor een taak als leeftijdsbepaling, dat door een multidisciplinair team van gekwalificeerde beroepsbeoefenaars moet worden uitgevoerd. Vanuit de aard van de taak zou juridische counseling moeten worden belegd bij een onafhankelijke maatschappelijke organisatie.

Wettelijke borging geen kinderen in detentie

Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer op 23 maart jl. heeft de minister toegezegd dat kinderen en hun ouders die aankomen via de buitengrenzen behoudens enkele uitzonderingsgevallen in een open setting in de Ter Apel de grensprocedure te laten doorlopen. VluchtelingenWerk is verheugd dat de huidige praktijk toch wordt voortgezet.

Wij zijn tegelijkertijd van mening dit in de wet dient te worden vastgelegd. Hiervoor laat de herschikte Opvangrichtlijn ook ruimte. Artikel 13 van de herschikte Opvangrichtlijn benoemt de strikte eisen waaraan lidstaten moeten voldoen om tot bewaring van een minderjarige over te kunnen gaan. Het staat lidstaten vrij om ervoor te kiezen om in geen enkel geval over te gaan tot bewaring van een minderjarige in de grensprocedure. Het vereist wél dat kinderen in een geschikte opvanglocatie worden ondergebracht. De regering kan dus een duidelijke wetsbepaling toe te voegen om de beleidskeuze tot het niet toepassen van detentie van minderjarigen in het kader van de grensprocedure te borgen. Hiermee bescherm je het kind tegen eventuele wijzigingen in beleid en uitvoering in de toekomst.

En ook voor de uitzonderingsgevallen (vermoeden van mensenhandel, twijfel aan de gezinsband, of openbare ordeaspecten) dient eerst gezocht te worden naar alternatieven. Het detineren van kinderen op migratiegronden is in strijd met internationaal recht en het VN-Kinderrechtenverdrag en moet ten alle tijden voorkomen worden. Juist in extra kwetsbare situaties, zoals in het geval van mensenhandel, heeft het kind extra bescherming en zorg nodig in plaats van een gesloten detentie voorziening. VluchtelingenWerk roept met klem op om in *geen enkel geval te kiezen* voor bewaring van minderjarigen en in plaats daarvan te werken aan oplossingen die in het belang zijn van het kind, dat immers altijd voorop staat.

VluchtelingenWerk verzoekt uw Kamer de Minister te vragen een bepaling die vastlegt dat minderjarigen in het kader van de grensprocedure, ook in het geval van uitzonderingssituaties, niet in detentie worden geplaatst toe te voegen aan de wetgeving.

Verbeteren opvang en toegang tot voorzieningen voor alle asielzoekers

Voor het borgen van bijzondere opvangbehoeften van mensen in een kwetsbare positie, is beëindiging van de noodopvang noodzakelijk, evenals een goede, snelle en terugkerende screening van deze behoeften. Voorkomen moet worden dat mensen met een Dublinclaim (langdurig) in vrijheidsbeperkende- of detentie-omstandigheden worden opgevangen.

De [bepalingen](#) uit de herziene Opvangrichtlijn die voorzien in sneller taalonderwijs en toegang tot werk voor asielzoekers zijn positief. Artikel 18 herziene Opvangrichtlijn bepaalt dat lidstaten ook taalonderwijs mogen geven aan asielzoekers die (nog) niet toegelaten zijn tot de arbeidsmarkt. In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat alleen ‘kansrijke’ asielzoekers taalonderwijs zullen

krijgen. Dat klinkt als een beperkte groep. Het is echter van belang dat zoveel mogelijk asielzoekers snel de taal leren, want wat mensen in het begin niet leren, halen ze later moeilijker in. Slechts een klein deel van de asielzoekers toegang geven tot taalonderwijs is een gemiste kans en verloren tijd.

VluchtelingenWerk adviseert om het aanbod taal- en beroepsonderwijs voor vluchtelingen te concretiseren, hier voldoende middelen voor vrij te maken en het toegankelijk te maken voor alle asielzoekers en nareizigers, in alle vormen van opvang en vanaf dag één. Het is belangrijk het taalaanbod met vakgerichte cursussen op maat te verrijken zodat mensen met passende ondersteuning snel aan de slag kunnen op de (lokale) arbeidsmarkt.

Bewaken rechtspositie vluchtelingen: ook beter voor meedoen en bijdragen

Naast uitstel van de invoering van het tweestatusstelsel, pleit VluchtelingenWerk er ook voor dat het gehanteerde inkomensvereiste voor subsidiair beschermden bij gezinshereniging in ieder geval niet strenger is dan bij andere migranten. Daarvoor geldt op grond van de jurisprudentie dat ook bij afwijkingen van de inkomenseis gezinshereniging mogelijk moet zijn. Het risico is dat subsidiaire beschermden af zullen zien van inburgering omdat de focus ligt op het voldoen aan de inkomenseis en daarmee hun uitgangspositie voor integratie benadelen. Dit kan voorkomen worden door het volgen van de inburgeringslessen juist mee te laten tellen voor het voldoen aan het inkomensvereiste. Zie hierover meer uitgebreid onze [recente brief](#) aan de Tweede Kamer.

VluchtelingenWerk pleit ervoor om bij subsidiair beschermden geen strengere inkomenseis te hanteren dan voor andere migranten. Bij de uitwerking van het beleid moet het uitgangspunt zijn dat gezinshereniging niet onmogelijk wordt: zij kunnen hun gezinsleven objectief gezien niet langer in het land van herkomst uitoefenen.

Na het wegstemmen van de Asielnoodmaatregelenwet door uw Kamer op 21 april jl. liggen een aantal nationale beleidskeuzes via de implementatiewet Pact nu opnieuw ter tafel. Het uitsluiten van ongehuwde duurzame partners, afhankelijke meerderjarige en pleegkinderen beperkt gezinshereniging voor *alle* vluchtelingen ingrijpend of wordt zelfs onmogelijk. Door de nadruk op tijdelijkheid van bescherming – met het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning en het afschaffen van de vergunning onbepaalde tijd – wordt de verblijfsonzekerheid vergroot. De directe gevolgen op de levens van vluchtelingen die hier in Nederland mogen blijven zijn negatief, de maatregelen zijn juridisch kwetsbaar, ze frustreren de uitvoering en ze zijn schadelijk voor de samenleving – terwijl het Pact daar [niet toe verplicht](#).

Inzetten op échte solidariteit en samenwerken aan bescherming

Herplaatsing in plaats van afkoop

VluchtelingenWerk zet binnen de beperkte mogelijkheden van het Pact zo breed mogelijk in op [verbetering](#) van het solidariteitsmechanisme. Nederland is volgens de Europese Commissie geen land onder migratiedruk, en kan daarom in ieder geval het aantal toegewezen vluchtelingen herplaatsen. Zo kan Nederland ook geloofwaardig aan andere lidstaten vragen hun verantwoordelijkheid te nemen en wordt er gewerkt aan het onderling vertrouwen.

Voor een eerlijkere bijdrage van Nederland aan verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming binnen de EU pleiten wij voor daadwerkelijke relocations in plaats van deze financieel 'af te kopen'.

Delen van verantwoordelijkheid in plaats van externalisatie

Zorgwekkend vindt VluchtelingenWerk de wetsontwikkelingen gericht op het externaliseren van asielprocedures en het realiseren van terugkeerhubs, zoals het verruimen van het 'bandencriterium' in de Asielprocedureverordening. Migratieafspraken met landen buiten de EU mogen niet ten koste gaan

van mensenrechten. De praktijk wijst helaas anders uit, zo laat recente onderzoek naar de Albanië-Italië deal zien. Zie onze [brief](#) in reactie op het regeerakkoord.

Individuele veiligheid voorop in plaats van algemene landenlijsten

Wij pleiten tot slot voor een zorgvuldige afweging bij het plaatsen van landen op lijsten van veilige (derde) landen, en het uitzonderen van specifieke groepen zoals politieke opposanten, academici, LHBTIQ+ en journalisten. Zo kent Nederland een inwilligingspercentage van 46% voor mensen uit herkomstland Egypte, en lopen genoemde groepen in landen als Marokko en Tunesië reël gevaar. De Asielprocedureverordening biedt expliciet ruimte voor uitzonderingen: maak daar gebruik van op basis van landeninformatie en deskundigenrapporten.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken bij de behandeling van het wetsvoorstel. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland