

From: 5.1.2.e <5.1.2.e@nationaleombudsman.nl>
Date: Tuesday, June 9, 2026, 10:22 AM
To: 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
"postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: brief aan de commissie - Publicatie Migratiepact Nationale ombudsman en Kinderombudsman

Attachments:

Publicatie Migratiepact brief aan de Eerste Kamer dossier 2188138.pdf
Position Paper Nationale ombudsman Kinderombudsman Migratiepact NL.pdf

Geachte leden van de Eerste Kamercommissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ),

In de bijlage stuur ik u een aanbiedingsbrief van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman over de eerste bevindingen van het onderzoek naar het Migratiepact dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zijn gestart. Ik stuur u ook een *position paper* dat de Nationale ombudsman en Kinderombudsman als eerste onderzoeksresultaat morgen zullen publiceren.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

Strategisch adviseur



**nationale
ombudsman**



**kinder
ombudsman**



**veteranen
ombudsman**

Nationale ombudsman

M 5.1.2.e

E 5.1.2.e [@nationaleombudsman.nl](mailto:5.1.2.e@nationaleombudsman.nl)

Werkdagen: maandag t/m donderdag



Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Eerste Kamer der Staten-Generaal
De commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad

Geachte leden van de Eerste Kamercommissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad,

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zijn medio 2025 een onderzoek uit eigen beweging gestart naar de betekenis van het Europees Asiel- en Migratiepact (hierna het pact) voor asielzoekers, hun gezinnen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) die in Nederland asiel aanvragen. De eerste fase van dit onderzoek richtte zich op de implementatie van het pact. In de tweede fase volgen wij de uitvoeringspraktijk.

Op 19 mei 2026 debatteerde de Eerste Kamer over het wetsvoorstel 'Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact'. Op 26 mei 2026 heeft uw Kamer het wetsvoorstel aangenomen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heeft de minister van Asiel en Migratie toegezegd de beide Kamers te informeren over de resultaten van ons onderzoek en te reageren met een beleidsreactie.

Graag informeer ik u over de opbrengst van de eerste fase van dit onderzoek.

Afronding van de eerste fase van het onderzoek

In de afgelopen periode voerden wij gesprekken met betrokken (overheids)organisaties. Wij spraken ook met medewerkers van het ministerie van Asiel en Migratie en de diverse uitvoeringorganisaties. Daarnaast hebben wij relevante stukken geraadpleegd, zoals de Kamerstukken rondom de implementatiewetgeving en adviezen vanuit verschillende adviesorganisaties en het maatschappelijk middenveld.

De opbrengst van de eerste fase van het onderzoek hebben wij verwerkt in bijgaande publicatie. Daarin plaatsen we het pact allereerst in de context van 75 jaar bescherming van vluchtelingen. Vervolgens gaan we in op het belang van samenwerking tussen ombudsmannen in Europa. Tot slot geven we een overzicht van de opbrengsten van ons onderzoek naar de gevolgen van de inwerkingtreding van het pact in Nederland. Daarbij beschrijven we welke onderwerpen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman de komende tijd nauwlettend in de gaten gaan houden: de situatie in de opvang, de ondersteuning tijdens de asielprocedure, de positie van kinderen (zoals de mogelijke detentie van kinderen en het multidisciplinaire leeftijdsonderzoek) en de ontwikkelingen rondom de Terugkeerrichtlijn en terugkeerhubs.

Pagina 1/2

Datum

9 juni 2026

Onderwerp

Publicatie Migratiepact

Ons nummer

2188138

Contactpersonen

5.1.2.e

E 5.1.2.e @nationaleombudsman.nl

T 5.1.2.e

Nationale ombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Bijeenkomst Europese ombudsmannen in Rotterdam

Samenwerking met Europese ombudsinstituten op het gebied van migratie is bijzonder waardevol. Daarom organiseert de Nationale ombudsman als *Regional president for the European Region of the International Ombudsman Institute* op 9 en 10 juni 2026 een bijeenkomst over het pact. Met andere ombudsinstituten uit EU-lidstaten en aangrenzende landen gaan we in gesprek over verschillende onderwerpen uit het pact en over de rol van ombudsinstituten. Tijdens die bijeenkomst zal een werkgroep worden opgezet om uitwisseling en samenwerking op het gebied van migratie te bevorderen.

Pagina 2/2

Ons nummer

2188138

Vervolg

Ook na de inwerkingtreding van het pact blijven de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman de ontwikkelingen rondom het pact nauwlettend in de gaten houden. Zo willen de ombudsmannen bijdragen aan een zorgvuldige uitvoering van het pact, waarbij de rechten van asielzoekers – en in het bijzonder die van kinderen – centraal staan.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman en

de Kinderombudsvrouw

5.1.2.e

Reinier van Zutphen

Margrite Kalverboer

Het Migratiepact: ombudsinstituten blijven waakzaam

Op 12 juni 2026 treedt het Europese Migratie- en Asielpact (hierna Migratiepact) in werking. Dit is aanleiding voor ombudsmannen uit de *IOI European Region*¹ om bijeen te komen en te praten over de gevolgen van dit pact voor de rechten van asielzoekers en hun kinderen. In deze paper plaatsen we het pact allereerst in de context van 75 jaar bescherming van vluchtelingen. Vervolgens gaan we in op het belang van samenwerking tussen ombudsmannen in Europa. Daarna geven we een overzicht van de opbrengst van het onderzoek dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben gedaan naar de gevolgen van de inwerkingtreding van het Migratiepact voor Nederland. Daarbij beschrijven we welke onderwerpen de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman de komende periode nauwlettend in de gaten gaan houden.

Het Migratiepact: solidariteit en harmonisatie?

Dit jaar treedt niet alleen het Migratiepact in werking, maar is het ook 75 jaar geleden dat het Vluchtelingenverdrag tot stand kwam. In de preambule van het Vluchtelingenverdrag wordt benadrukt dat de fundamentele rechten en vrijheden van vluchtelingen verzekerd moeten worden. Daarnaast werd ook toen al erkend dat bepaalde landen onevenredige lasten dragen en dat internationale solidariteit noodzakelijk is.

In 1948 is bij de opstelling van de VN-verklaring van de Rechten van de Mens het asielrecht als één van de mensenrechten geformuleerd. Op grond van artikel 14 lid 1 van deze verklaring heeft elk persoon het recht in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging. In het Vluchtelingenverdrag wordt dit recht concreter uitgewerkt. Het kernprincipe van dit verdrag is het verbod op refoulement: een vluchteling mag niet worden teruggestuurd naar een land waar zijn of haar leven of vrijheid ernstig wordt bedreigd. Het recht om asiel aan te vragen en het verbod op refoulement zijn later ook verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Al in 1951 werd gesproken over de noodzaak van solidariteit tussen staten om een oplossing te bieden aan staten die onevenredig zwaar belast worden. In de daaropvolgende 75 jaar is het echter niet gelukt de lasten tussen staten goed en eerlijk te verdelen en recht te doen aan de bescherming van vluchtelingen. Landen aan de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) dragen de zwaarste lasten en van solidariteit is nauwelijks sprake. Het is te vaak ieder land voor zich, waarbij wordt gezocht naar de strengst mogelijke asielwetgeving om vluchtelingen een andere bestemming te laten 'kiezen'. Daarbij speelt de discussie over de houdbaarheid en de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag al sinds de inwerkingtreding ervan.

En dan is er nu het Europese Migratiepact, bedoeld om binnen de EU grip te krijgen op migratie door solidariteit en harmonisatie. De uitgangspunten van solidariteit en harmonisatie moeten ingevuld worden vanuit de gemeenschappelijke waarden die (onder meer) zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten. De realiteit is dat deze uitgangspunten al aan het begin van de inwerkingtreding van het Migratiepact onder druk staan en lidstaten opnieuw verweekeld raken in een race to the bottom. Harmonisatie is nog ver weg. Zo staat in een aantal EU-lidstaten het recht om asiel aan te vragen ernstig onder druk. Ook het recht op opvang is niet overal vanzelfsprekend. Van solidariteit lijkt evenmin sprake nu veel landen ervoor kiezen geen asielzoekers over te nemen van landen die veel aanvragen krijgen, maar dit af te kopen. Dit afkopen is in het Migratiepact geregeld als een vorm van solidariteit, maar de zwaarste lasten zullen hierdoor blijven liggen bij die landen waar de meeste

¹ De IOI is een wereldwijde organisatie waarin meer dan 200 onafhankelijke ombudsinstituten uit meer dan honderd landen vertegenwoordigd zijn. De leden van de European Region komen zowel uit EU-lidstaten als uit Europese landen die geen EU-lidstaat zijn. Omdat migratie en het Migratiepact ook impact kunnen hebben op Europese landen die geen lid zijn van de Europese Unie, zijn ook ombudsinstituten uit deze landen uitgenodigd voor de bijeenkomst in juni 2026.

asielzoekers de EU binnenkomen. Daarbij komt dat veel landen de strengst mogelijke nationale asielwet-en regelgeving invoeren om zo het minst aantrekkelijke bestemmingsland te zijn.

Nu deze rechten van asielzoekers en hun kinderen in het geding dreigen te komen is het van groot belang om als ombudsmannen samen op te trekken en elkaar waar mogelijk te versterken.

Samenwerking tussen ombudsmannen binnen de IOI European Region

Veel ombudsmannen en kinderombudsmannen in de EU volgen nauwgezet de ontwikkelingen rond het Migratiepact en wat de invoering daarvan betekent voor de rechten van asielzoekers. Samenwerking met andere ombudsinstituten, binnen de EU en langs de grenzen daarvan, is daarom bijzonder waardevol. Eén van de doelen is om ontwikkelingen die de rechten van asielzoekers en hun kinderen raken, te volgen. Een voorbeeld van zo'n ontwikkeling is de (verplichte) grensprocedure. Voor Nederland is de grensprocedure niet nieuw, maar voor veel andere lidstaten wel.² Een belangrijke vraag is hoe de lidstaten aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen deze grensprocedure gaan inrichten. Zullen asielzoekers in groten getale gedetineerd worden tijdens de behandeling van hun asielaanvraag en tijdens de terugkeerprocedure?

Als Regional president for the European Region of the International ombudsman Institute (IOI) heeft de Nationale ombudsman in de aanloop naar de inwerkingtreding van het Migratiepact vier bijeenkomsten georganiseerd voor (vertegenwoordigers van) ombudsmannen uit verschillende EU-lidstaten. We spraken over de onderdelen van het Migratiepact die mogelijk invloed hebben op rechten van asielzoekers. De opvang en de grensprocedure, (rechts)bijstand, de positie van kinderen, de situatie aan de buitengrenzen van de EU en het onafhankelijke monitoringsmechanisme kwamen daarbij aan de orde. De eerste bijeenkomst was in Brussel, de tweede een online vervolg daarop, en de derde een ontmoeting met de Griekse ombudsman. In april 2026 organiseerde de Nationale ombudsman een bijeenkomst met de Estlandse ombudsman in Tallinn. Daar bespraken we de migratiesituatie in de regio met ombudsinstituten uit Letland, Litouwen, Finland en Polen.

In juni 2026, aan de vooravond van de inwerkingtreding van het Migratiepact, organiseert de Nationale ombudsman nog een IOI-bijeenkomst. Met andere ombudsinstituten uit EU-lidstaten en aangrenzende landen gaan we in gesprek over verschillende onderwerpen uit het Migratiepact en de rol van ombudsinstituten. Deze bijeenkomst vormt ook het startpunt van een werkgroep binnen de IOI European Region waar migratie in brede zin structureel een onderwerp van discussie en uitwisseling is.

De Nederlandse context: onderzoek van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman

We weten, onder meer door het contact met ombudsinstituten uit andere EU-lidstaten, dat er grote verschillen zijn tussen de migratiesituatie in lidstaten (bijvoorbeeld landen aan de buitengrenzen en bestemmings- of doorreislanden). Sommige problemen en perspectieven zijn vergelijkbaar, sommige totaal anders. Ondanks de beoogde harmonisatie zal de feitelijke situatie ook na inwerkingtreding van het Migratiepact nog steeds per lidstaat verschillen. Om een goed beeld te krijgen van de gevolgen van het Migratiepact in Nederland brachten de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hun zorgen en aandachtspunten in kaart. Hieronder beschrijven we welke onderwerpen we de komende tijd nauwlettend gaan volgen.

Wat betekent het Migratiepact voor de mensen die in Nederland asiel aanvragen?

Het kabinet benadrukte tijdens de implementatie dat Nederland moet gaan behoren tot de landen met de strengste regels in de EU en dat er daarom steeds voor een strikte interpretatie van Unieregels

² Zie onderzoek European Migration Network van 12 februari 2026, waaruit blijkt dat de helft van de lidstaten een grensprocedure heeft, maar dat de onderlinge verschillen in uitvoering groot zijn. [Migratiepact verplicht grensprocedure: helft EU-lidstaten heeft er een, maar verschillen zijn groot | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland](#)

gekozen wordt.³ Inmiddels zijn we aan het einde van de implementatieperiode en op de meeste punten wordt nu duidelijk welke keuzes zijn gemaakt.⁴

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman brachten mogelijke gevolgen, risico's en knelpunten van het Migratiepact in Nederland in kaart. We volgden de implementatie van het pact en we spraken met betrokken overheidsorganisaties, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en de wetenschap. Vele andere partijen uitten hun zorgen, ieder vanuit zijn eigen positie. Zorgen die de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman herkennen. Deze gaan niet alleen over de inhoudelijke beleidskeuzes, maar ook over de uitvoerbaarheid van het beleid. Zo gaf de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) aan dat de uitvoerbaarheid afhangt van een aantal randvoorwaarden. De Raad van State waarschuwde dat bepaalde nationale keuzes en de onmiddellijke werking daarvan niet dwingend uit het Migratiepact volgen, terwijl deze wel tot extra uitvoeringslasten leiden.⁵ Ook de Adviesraad Migratie riep op voorlopig af te zien van maatregelen waartoe het pact niet verplicht om nog meer werkdruk op de uitvoeringsinstanties te voorkomen.⁶ Niet voor niets pleitte de Nationale ombudsman samen met de Raad van State en de Algemene Rekenkamer voor een realistische overheid die effectief en uitvoerbaar beleid maakt en daar aan de voorkant uitvoeringsorganisaties bij betreft.⁷

De Nationale ombudsman en Kinderombudsman beschrijven in deze paper over welke onderwerpen zij zorgen hebben. Die onderwerpen zullen wij blijven volgen na de implementatie van het Migratiepact. Dat doen wij door klachten te behandelen, maar ook door proactief na te gaan wat er speelt en, indien nodig, onderzoek of andere acties uit eigen beweging te starten. Daarbij zullen wij ook spreken met de volwassenen en kinderen waar het om gaat. Wij zullen hierin zo veel mogelijk samen optrekken met andere Europese ombudsmannen.

Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman ervoor hebben gekozen geen onderdeel uit te maken van het toezichtmechanisme dat moet toezien op de screening en de grensprocedure.⁸ Ook zonder deelname aan dit mechanisme kunnen de ombudsmannen toezicht houden op de betrokken organisaties, vanuit hun eigen mandaat en onafhankelijke positie.

De gevolgen van het Migratiepact in Nederland

Hieronder lichten we toe welke onderwerpen specifiek onze aandacht hebben: asielopvang, ondersteuning (rechtshulp) en de positie van kinderen. We benoemen ook kort de ontwikkelingen rondom de Terugkeerverordening.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman willen tevens de aandacht vestigen op een ander gevolg van de inwerkingtreding van het Migratiepact. De IND kondigde aan vanaf juni 2026 binnen de gestelde termijnen op nieuwe asielaanvragen te gaan beslissen.⁹ Om dit te kunnen doen zal een groot deel van de personeelscapaciteit hiervoor ingezet worden. Hoewel de IND ook enige capaciteit beschikbaar houdt voor het beslissen op aanvragen ingediend voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Migratiepact, betekent deze keuze mogelijk dat de wachttijden voor mensen in deze groep verder zullen oplopen. Het gaat hier om mensen die vaak al langere tijd – soms jarenlang – wachten

³ Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van Asiel en Migratie van 6 december 2024, 32 317 nr. 908: "Daar waar de verordeningen nog wel ruimte laten voor nationale keuzes, of met het oog op nadere invulling van de regels, kiest het kabinet voor een stringente interpretatie van de Unie-regels. Zoals opgenomen in het regeerprogramma is het richtpunt van het kabinet dat Nederland structureel zal behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels in de EU, en worden de asielprocedures verkort en versoberd tot het Europese minimum."

⁴ Bij het beschrijven van de onderwerpen en ontwikkelingen hebben wij de informatie meegenomen zoals die bekend was op 27 mei 2026. Eventuele ontwikkelingen van na die datum zijn dus niet meegenomen in deze position paper.

⁵ Zie de brief van de IND aan de Minister(s) van Asiel en Migratie van 23 januari 2026, [Afschrift Brief Analyse uitvoerbaarheid Asiel- en Migratiepact IND | Brief | Rijksoverheid.nl](#) en het advies Raad van State van 27 oktober 2025, [Advies over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 | Raad van State](#).

⁶ Zie het advies van de Adviesraad Migratie 25 juni 2025, [Advies over uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact | Adviesraad Migratie](#).

⁷ Zie de gezamenlijke oproep Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en Raad van State 'Naar een realistische overheid' van januari 2026. [Nationale ombudsman, Raad van State en Algemene Rekenkamer roepen op tot een realistische overheid | Nationale ombudsman](#)

⁸ Het onafhankelijk toezichtmechanisme op de screening en grensprocedure, zoals voorzien in de Screeningsverordening.

⁹ Brief IND van 23 januari 2026 aan de Minister(s) van Asiel en Migratie.

op de behandeling van hun asielaanvraag. Dit is voor hen een slopende periode met negatieve gevolgen voor hun psychische en lichamelijke gezondheid.¹⁰ En kinderen raken hier steeds meer geworteld. De ombudsmannen vinden dat deze mensen niet de dupe mogen worden van de nieuwe werkwijze. Behoorlijk overheidsoptreden betekent dat een passende oplossing voor hen wordt gezocht.

Hogere standaarden voor opvang, maar de praktijk schiet tekort

Positief is dat asielopvang aan hogere kwaliteitseisen moet gaan voldoen.¹¹ Volgens de nieuwe Opvangrichtlijn moeten de EU-lidstaten zorgen voor een 'passende levensstandaard'. Dat betekent meer aandacht voor kwetsbare groepen en voor zorg in de opvang. Het betekent ook dat asielzoekers eerder mogen werken en dat zij vanaf dag één kunnen meedoen. Verder hebben kinderen binnen twee maanden recht op onderwijs in plaats van de huidige drie maanden.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hopen van harte dat deze regelgeving tot de noodzakelijke verbetering zal leiden. Wij hebben de afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de situatie in de asielopvang en maken ons daar nog altijd ernstig zorgen over.¹² De situatie in de asielopvang verslechtert, ook voor gezinnen met minderjarige kinderen en voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv).¹³ Asielzoekers verblijven nog steeds vaak in noodopvanglocaties die niet voldoen aan het mensen- en kinderrechtenskader zoals uiteengezet in het rapport 'De crisis voorbij', een onderzoek van de ombudsmannen naar de situatie van gezinnen in de noodopvang.¹⁴ Begin mei 2026 werd duidelijk dat het aantal kinderen in de noodopvang sinds 2022 is verdrievoudigd naar ongeveer 7000.¹⁵ En ondanks toezeggingen om dat zoveel mogelijk te voorkomen, moeten ook kinderen nog voortdurend verhuizen, waardoor zij te maken krijgen met discontinuïteit van onderwijs, zorg en contact met vriendjes en vriendinnetjes.

De opvang zoals die wordt beschreven in de nieuwe Opvangrichtlijn en die voldoet aan hogere kwaliteitseisen is volgens de regels van het Migratiepact niet beschikbaar voor diegenen die zijn doorgereisd vanuit een ander EU-land, de zogenoemde 'Dublinclaimanten'.¹⁶ Na het overdrachtsbesluit en het vervallen van het recht op opvang in de zin van de Opvangrichtlijn moet aan hen nog slechts een minimale levensstandaard ('bed-bad-brood') worden geboden. Dat betekent in de Nederlandse praktijk dat deze asielzoekers alleen recht hebben op onderdak op een Dublinonderdaklocatie (dol) met een minimale levensstandaard. Hoe deze 'sobere opvang' vormgegeven zal worden is nog niet helemaal duidelijk. Evenmin is duidelijk of en in hoeverre de vrijheid van deze groep asielzoekers zal worden ingeperkt. Ook dit is reden voor de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman om de situatie in de opvang nauwlettend te blijven volgen.

Minder ondersteuning voor asielzoekers leidt tot minder zorgvuldige procedures

Het Nederlandse kabinet kiest ervoor om gelijktijdig met de invoering van het Migratiepact wijzigingen door te voeren in de asielprocedure. Zo verdwijnen het zogenoemde 'aanmeldgehoor', de rust- en voorbereidingstijd, het voornemen, de zienswijze en het recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan het gehoor.¹⁷ Het kabinet verwacht dat deze maatregelen leiden tot snellere besluitvorming en stelt dat een balans is gevonden *"tussen het belang van een zorgvuldige en efficiënte asielprocedure enerzijds en een versoering van de nationale invulling naar het Europees minimum anderzijds"*¹⁸.

¹⁰ Zie onderzoek Vluchtelingenwerk Nederland naar de gevolgen van wachttijden in de asielprocedure van september 2025, [Rapport wachttijden Sept2025_V12_compressed.pdf](#)

¹¹ Bij de kwaliteitseisen voor opvang gaan de richtsnoeren van de European Union Agency for Asylum (EUAA) een grotere rol spelen.

¹² Rapport 'De crisis voorbij' van juni 2023 na een onderzoek naar de leefomstandigheden van gezinnen in de crisisnoodopvang [De crisis voorbij](#) en het persbericht over de spreidingswet van 11 januari 2024 [Doorbreek impasse in onbehoorlijk bestuur en maak einde aan onwaardige situatie noodopvang | Nationale ombudsman](#)

¹³ Zie ook [Kinderombudsman uit zorgen over kinderen in asielopvang | De Kinderombudsman](#)

¹⁴ Zie: [20250139-mensen-en-kinderrechtelijk-normenkader-opvang.pdf](#)

¹⁵ Zie nieuwsbericht van 6 mei 2026: [Aantal kinderen in noodopvang in vier jaar verdrievoudigd: 'We meten met twee maten'](#)

¹⁶ In artikel 21 van de Opvangrichtlijn is bepaald dat verzoekers worden uitgesloten van de rechten uit de artikelen 17 tot en met 20 als een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag op basis van de AMMR.

¹⁷ In de beroeps-, grens-, Dublin- en opvangprocedures blijft het recht op kosteloze rechtsbijstand wel gehandhaafd.

¹⁸ Zie Nota n.a.v. verslag van 13 maart 2026 (kenmerk 36 871 nr. 6).

Betrokken instanties en organisaties¹⁹ wijzen erop dat het Migratiepact deze wijzigingen niet vereist. Zij waarschuwen dat deze aanpassingen in de procedure ertoe leiden dat asielzoekers minder goed worden begeleid tijdens de procedure, terwijl belangrijke correctiemechanismen zoals het voornemen en de zienswijze wegvallen.²⁰ Verschillende partijen wijzen erop dat de Nederlandse keuzes in strijd zijn met het advies van de commissie-Van Zwol, die het behoud van kosteloze rechtsbijstand en onpartijdige informatievoorziening vanaf het begin van de procedure adviseerde.²¹ Deze commissie pleitte ervoor te borgen dat de eerste beslissing op het asielverzoek zorgvuldig wordt genomen en dat alle relevante redenen voor de asielaanvraag worden meegenomen, zodat vertraging in latere procedures wordt voorkomen. Verder verwacht de Raad voor de Rechtspraak dat de Nederlandse keuzes zullen leiden tot een substantiële stijging van de werklast voor de rechtspraak. Onder meer de afschaffing van het voornemen zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal beroepszaken, de behandelduur daarvan en het aantal gegronde beroepen.

Naast deze verschraling van de procedure wordt de IND straks verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan asielzoekers in de aanvraagfase (juridische counseling).²² Deze counseling omvat volgens de Procedureverordening uitleg en begeleiding bij de procedure, met inbegrip van informatie over de rechten en plichten die asielzoekers hebben. Een lidstaat mag in de eigen nationale wetgeving bepalen hoe en door wie de counseling wordt verzorgd.²³ Het kabinet kiest ervoor om IND-medewerkers in te zetten voor deze taak. Om te voldoen aan de vereiste onafhankelijkheid²⁴ worden deze taken volledig gescheiden van die van IND-medewerkers die gehoren afnemen en beslissen op asielverzoeken. Counseling door medewerkers van de IND, toegespitst op het verloop van de procedure en mogelijk ook groepsgewijs, is echter een beperkte invulling van het begrip counseling. Zo kan het ontbreken van een individuele en gedegen voorbereiding ertoe leiden dat asielzoekers niet weten welke onderdelen van hun verhaal relevant zijn voor de IND. Of dat ze gevoelige zaken achterhouden met als gevolg dat ze onvolledige verklaringen afleggen.²⁵ Dit risico is reëel, zeker wanneer de counseling alleen bestaat uit een groepsvoorlichting. Daarbij komt dat de IND als uitvoeringsinstantie al voor enorme uitdagingen staat. Er moeten grote achterstanden worden weggewerkt terwijl er met de invoering van het Migratiepact diverse extra taken bijkomen. Ook hier worden dus keuzes gemaakt die niet bijdragen aan een zorgvuldige procedure.

Ondanks alle adviezen blijft het kabinet bij de gemaakte keuzes. Instanties zoals de Raad van State, de Adviesraad Migratie, de Rechtspraak, betrokken uitvoeringsinstanties en ngo's hebben advies uitgebracht op basis van hun kennis en ervaring. Zij waarschuwen dat er een toenemend risico is op onjuistheden en onzorgvuldigheden in de besluitvorming. De opstelling van het kabinet stelt de ombudsmannen allerminst gerust. Het kabinet neemt voor lief dat de gemaakte keuzes naar verwachting leiden tot minder zorgvuldige besluitvorming en dat het risico op fouten toeneemt. Als 'soort van vangnet' wordt een extra screening ingevoerd waarmee gebrekkige besluiten worden hersteld of ingetrokken voor ze bij de rechtbank komen.²⁶ Dat wijst op het incalculeren van fouten in plaats van een zorgvuldige procedure.

¹⁹ Raad van State, Adviesraad Migratie, College voor de Rechten van de Mens, Vluchtelingenwerk Nederland e.a.

²⁰ De Adviesraad Migratie gaf de aanbeveling om de rechtsbijstandverlening door advocaten in de administratieve fase van de asielprocedure in stand te houden. Zie het advies over uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact (25 juni 2025).

²¹ Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht [Commissie van Zwol](#).

²² Zie de brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 29 september 2025 over invulling van juridische counseling en rechtsbijstand: [Kamerbrief over invulling van juridische counseling en rechtsbijstand Asiel en Migratiepact | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

²³ Zie ook de richtlijnen van de European Union Agency for Asylum (EUAA) [Practical Guide on Free Legal Counselling - Organisation of the provision of free legal counselling](#). Deze richtlijnen zijn niet bindend, maar het zijn praktische en breed gedragen aanbevelingen ter ondersteuning van nationale implementatie van het EU Asiel- en Migratiepact.

²⁴ Zie ook Richtlijn EUAA [Practical Guide on Free Legal Counselling - Organisation of the provision of free legal counselling](#), met name paragraaf 4.2.3. Independence, absence of conflict of interest and confidentiality. Daarin staat onder meer: "Applicants should trust that the information they discuss with the legal counsellor will not be shared further with the bodies responsible for the registration, lodging and/or decision-making process or with any other third party. Uncertainty in this respect may affect the applicant's confidence in the legal counselling process and lead them to refraining from asking the questions that are on their mind or refraining from sharing openly with the legal counsellor the concerns they may have."

²⁵ Zie ook Richtlijn EUAA onder 1.2.2: "The more specific and tailored to the applicant's profile the legal counselling is, the more likely it is that the applicant will understand what is relevant in their particular situation. This will guide them to take the appropriate steps to provide pertinent information and evidence in a timely manner to the competent authority". En zie op dit punt ook het commentaar van Commissie Meijers op het wetsvoorstel pact: [CM2603-CM-pactimplementatie.pdf](#)

²⁶ Zie ook het rapport van de IND van maart 2026, 'De nieuwe asielprocedure van 2026: van ontvangst tot definitief asielbesluit. Een verkenning van de asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact' [rapportverkenningnieuweasielproceduremaart2026.pdf](#).

De positie van kinderen in het Migratiepact: het belang van het kind voorop?

De verschillende verordeningen en de herschikte Opvangrichtlijn benadrukken het belang van het kind en de plicht van lidstaten om dit belang een eerste overweging te laten zijn. Dit is op zichzelf positief, want kinderrechten gelden voor alle kinderen in Nederland. Ook kinderen in de asielprocedure hebben het recht om zich in veiligheid te kunnen ontwikkelen, het recht op bescherming, zorg, onderwijs, spel en recreatie. Het is zorgelijk en een gemiste kans dat het belang van het kind niet verder is uitgewerkt in Nederlandse regelgeving.²⁷ De Kinderombudsman benadrukt dat het belang van het kind vanuit artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en artikel 24 van het EU-Handvest moet worden ingevuld. Het ontbreken van een nadere invulling of een concreet afwegingskader van het belang van het kind, en het niet uitvoeren van een kinderrechtentoets²⁸ past in een lange traditie van terughoudendheid om kinderrechten goed te borgen in het vreemdelingenrecht.

De ombudsmannen hebben naast dit algemene punt van zorg enkele specifieke aandachtspunten als het gaat om de kinderen die straks met het Migratiepact te maken krijgen.

In de implementatieplannen werd er in eerste instantie voor gekozen om gezinnen met kinderen die asiel aanvragen aan de buitengrens te detineren. Veel partijen hebben hier hun grote zorgen over uitgesproken; zorgen die de ombudsmannen herkennen. Inmiddels is duidelijk dat de minister het bestaande beleid voort zal zetten: gezinnen met kinderen die asiel aanvragen aan de grens worden in principe doorgestuurd naar Ter Apel om daar hun asielprocedure te beginnen. In uitzonderlijke gevallen kan de grensprocedure worden toegepast, bijvoorbeeld als getwijfeld wordt aan de gezinsband, als er indicaties zijn van mensenhandel of als er sprake is van een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Dan kunnen gezinnen met kinderen gedetineerd worden in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist. De minister geeft wel aan dat de situatie aan de grens en de ontwikkelingen in (Europese) jurisprudentie in de gaten worden gehouden om dit te kunnen betrekken bij de toepassing van dit onderdeel van de regelgeving.²⁹ Detentie van kinderen bij een asielaanvraag aan de grens is dus in bepaalde gevallen nog steeds mogelijk. Daarnaast is niet uitgesloten dat het beleid in de toekomst weer zal worden gewijzigd, zodat gezinnen met kinderen vaker aan de grens gedetineerd worden.

De ombudsmannen wijzen erop dat detentie van kinderen volgens de Opvangrichtlijn alleen mag als dat in hun belang is en als er geen alternatieven zijn. Een weken- of maandenlange detentie van kinderen op basis van het feit dat hun ouders aan de buitengrens asiel hebben aangevraagd botst met de waarborgen uit het Kinderrechtenverdrag. Verder blijkt uit het implementatieproces niet dat serieus en zorgvuldig is onderzocht of er alternatieven zijn voor de detentie. Dit is voor ons reden om dit onderwerp kritisch te blijven volgen.

Tot slot bevat het Migratiepact bepaalde procedurele stappen waarbij rekening gehouden moet worden met het belang van kinderen. Het is zeer de vraag hoe de daadwerkelijke invulling en uitwerking daarvan eruit zal zien. Het gaat bijvoorbeeld om de verplichting om de screening kindvriendelijk en leeftijdsgeschikt uit te voeren, de leeftijdsbeoordeling multidisciplinair in te richten en om het horen van kinderen in de asielprocedure. Verder biedt het pact ruimere mogelijkheden om alleenstaande minderjarige vreemdelingen over te dragen aan andere lidstaten (in het kader van de nieuwe 'Dublinregels'), maar dan moet in korte tijd worden beoordeeld of overdracht in het belang van het kind is. De IND zal deze beoordeling uitvoeren en betreft daarbij informatie van Nidos. Het is van belang dat dit op een zorgvuldige manier gebeurt.

Daarin staat onder meer: "Ten tweede vervalt met de voornemenprocedure een herbeoordelingsmoment voor de IND, waarin eventuele fouten of omissies binnen de organisatie in de besluitvormingsfase hersteld konden worden."

²⁷ De Adviesraad Migratie gaf de aanbeveling om dit begrip een prominentere plaats te geven in wetgeving en beleid, en om een afwegingskader in lagere regelgeving op te nemen. Zie het advies over uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact (25 juni 2025).

²⁸ De Kinderombudsman ontwikkelde de kinderrechtentoets als handvat om kinderrechten voorop te stellen bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving en beleid. Zie www.kinderrechtentoets.nl.

²⁹ Wetgevingsoverleg 23 maart 2026, [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU-Asiel- en migratiepact 2026 \(Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026\)](#) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Onontgonnen terrein in het sluitstuk van het Migratiepact: terugkeerhubs in derde landen

De voorgestelde Terugkeerverordening vormt het sluitstuk van het Migratiepact. Deze verordening moet het terugkeerproces in Europese lidstaten eenvoudiger en efficiënter maken. Op dit moment vinden nog onderhandelingen plaats over deze verordening. Hoewel de precieze inhoud en uitwerking nog niet duidelijk zijn, willen de ombudsmannen deze verordening hier niet onbenoemd laten. De nieuwe regels betekenen onder meer dat mensen die de EU moeten verlaten (bijvoorbeeld uitgeprocedeerde asielzoekers) kunnen worden uitgezet naar zogenoemde 'terugkeerhubs' in derde landen. Dit gaat mogelijk ook gelden voor gezinnen met kinderen. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman zullen deze ontwikkelingen samen met hun collega's in andere lidstaten met bijzondere aandacht volgen. Een relevante vraag is bijvoorbeeld hoe het toezicht in derde landen wordt vormgegeven en welke rol ombudsmannen hierin hebben.

Hoe nu verder: in Europa en in Nederland

We staan aan de vooravond van de implementatie van het Migratiepact. De komende jaren moeten uitwijzen wat de gevolgen zullen zijn voor asielzoekers en hun kinderen. Het is nog onduidelijk hoe de plannen in de praktijk zullen uitpakken, zowel in Nederland als in de rest van de EU. Het gaat hier om een onderwerp dat constant in beweging is en dat het politieke en maatschappelijke debat domineert. Van rust is geen sprake en het Migratiepact zal dat waarschijnlijk niet veranderen. Alle reden dus voor ombudsmannen om waakzaam en actief te blijven.

Op Europees niveau zullen wij een werkgroep binnen de *IOI European Region* opzetten om uitwisseling en samenwerking op het gebied van migratie te blijven bevorderen.

In Nederland blijven wij de volgende onderwerpen na inwerkingtreding van het Migratiepact nauwlettend volgen: de situatie in de opvang, de ondersteuning tijdens de asielprocedure, de positie van kinderen (zoals de mogelijke detentie van kinderen en het multidisciplinaire leeftijdsonderzoek) en de ontwikkelingen rondom de Terugkeerrichtlijn en terugkeerhubs. Daarbij vormen mensen- en kinderrechten steeds het uitgangspunt.