

Vergaderjaar 2026-2027

36 761

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad

N

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 oktober 2026

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de minister van Asiel en Migratie over **het voorstel voor een Terugkeerverordening**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 23 juni 2026.
- De antwoordbrief van 9 oktober 2026.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Bakker-Klein (CDA), Beukering (Fractie-Beukering), Van Bijsterveld (JA21), Dittrich (D66), Van Gasteren (Fractie-Van Gasteren), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66) (ondervoorzitter), Van Hattem (PVV) (voorzitter), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Janssen (SP), Kaljouw (VVD), Karimi (PRO), Koffeman (PvdD), Lieveense (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Meijer (VVD), Van den Oetelaar (FVD), Perin-Gopie (Volk), Ramsodit (PRO), Recourt (PRO), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Thijssen (PRO), Van Toorenburg (CDA), Veldhoen (PRO), Visseren-Hamakers (Fractie-Visseren-Hamakers), Walenkamp (Fractie-Walenkamp)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de minister van Asiel en Migratie

Den Haag, 23 juni 2026

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad (I&A/JBZ) heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 18 mei 2026² waarbij u de Kamer een afschrift doet toekomen van uw brief aan de Tweede Kamer van 11 mei 2026 over de stand van zaken van de onderhandelingen over het voorstel voor een Terugkeerverordening. Daarnaast heeft de commissie kennisgenomen van uw brief van 22 mei 2026³ waarin eerder gestelde vragen worden beantwoord over het voorstel voor een Terugkeerverordening.⁴ Ten slotte heeft de commissie kennisgenomen van uw brief van 3 juni 2026⁵ over het onderhandelingsakkoord rondom het genoemde voorstel. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **JA21** wensen u hierover enkele (nadere) vragen te stellen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich bij de door de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vragen aan. Het lid van de **fractie-Walenkamp** sluit zich bij de door de leden van de fractie van JA21 gestelde vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** bedanken de regering voor de eerdere beantwoording, maar constateren dat op verschillende punten nog steeds geen inhoudelijke of concrete beantwoording is gegeven. Deze leden leggen de regering daarom de volgende nadere vragen voor die per onderwerp zijn geclusterd voor het overzicht.

Effectiviteit van de Terugkeerverordening

Genoemde leden lezen dat de regering verwacht dat de terugkeerprocedure eenvoudiger en efficiënter kan worden ingericht en dat dit zou kunnen bijdragen aan hogere terugkeercijfers.⁶ Deze leden constateren echter dat nog steeds geen concrete onderbouwing wordt gegeven voor de verwachting dat de Terugkeerverordening daadwerkelijk tot een hogere terugkeer leidt. Daarom stellen zij de volgende vragen:

1. Kan de regering alsnog aangeven op welke empirische onderzoeken, evaluaties of impactanalyses de verwachting is gebaseerd dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een verhoging van de terugkeercijfers?
2. Kan de regering concreet aangeven welk deel van de verwachte stijging van terugkeer volgens haar voortvloeit uit procedurele vereenvoudiging, welk deel uit verruimde detentiemogelijkheden en welk deel uit verbeterde samenwerking met derde landen?
3. De regering verwijst naar een verkenning van de migratieketen uit november 2025.⁷ Is de regering bereid deze verkenning met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

² Kamerstukken I 2025/26, 36 761, K.

³ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L.

⁴ COM(2025)101. Zie ook [E250006 - Voorstel voor een Terugkeerverordening - Europese Berichtgeving Eerste Kamer](#).

⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, M.

⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 10.

⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 9.

4. Welke concrete indicatoren zal Nederland hanteren om na inwerkingtreding van de Terugkeerverordening vast te stellen of deze daadwerkelijk effectief is gebleken en op welke wijze en termijn gaat de regering dit evalueren?

Capaciteit en rechtsbescherming

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat geen capaciteitsinschattingen zijn gemaakt omdat deze onderdeel zullen uitmaken van een latere uitvoeringstoets.⁸

5. Acht de regering het wenselijk dat onderhandelingen over het voorstel voor een Terugkeerverordening met verstreckende gevolgen voor uitvoeringsorganisaties worden gevoerd zonder voorafgaand inzicht in de personele, organisatorische en financiële consequenties? Hoe verhoudt zich dit tot eerdere toezeggingen van de regering aan het parlement om consequenties vooraf te toetsen?
6. Op welke wijze wordt tijdens de lopende onderhandelingen beoordeeld of voorgestelde wijzigingen uitvoerbaar zijn indien geen capaciteitsramingen beschikbaar zijn?
7. Kan de regering toelichten welke gevolgen een verlenging van de maximale initiële detentieduur van zes naar twaalf maanden heeft voor de benodigde detentiecapaciteit, ook indien de gemiddelde detentieduur momenteel lager ligt?

Vrijwillige terugkeer en detentie

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA waarderen het dat de regering erkent dat vrijwillige terugkeer duurzamer en kosteneffectiever is dan gedwongen terugkeer.⁹

8. Kan de regering aangeven welk aandeel van de beschikbare middelen voor terugkeerbeleid momenteel wordt besteed aan vrijwillige terugkeer en welk aandeel aan gedwongen terugkeer?
9. Indien vrijwillige terugkeer volgens de regering de voorkeur verdient, waarom zet Nederland in de onderhandelingen dan niet expliciet in op versterking van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer als centrale pijler van de Terugkeerverordening?
10. Kan de regering alsnog inhoudelijk reageren op onderzoeken waaruit blijkt dat langdurige vreemdelingendetentie slechts beperkt bijdraagt aan daadwerkelijke terugkeer?
11. Op basis van welke gegevens concludeert de regering dat verruiming van detentiemogelijkheden effectief zal bijdragen aan hogere terugkeercijfers?

Wederzijdse erkenning en non-refoulement

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgangspunt blijft wanneer een andere lidstaat reeds een beoordeling van het non-refoulementbeginsel heeft verricht.¹⁰

⁸ Idem, p. 10.

⁹ Idem.

¹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 11.

12. Kan de regering uiteenzetten onder welke omstandigheden Nederland aanleiding ziet om af te wijken van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en alsnog zelfstandig te toetsen of uitzetting verenigbaar is met het non-refoulementbeginsel?
13. Hoe verhoudt deze benadering zich tot jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin is geoordeeld dat wederzijds vertrouwen niet absoluut is?
14. Kan de regering alsnog expliciet ingaan op de betekenis van het arrest van het Hof van Justitie inzake Hongarije¹¹ voor de voorgestelde systematiek van wederzijdse erkenning?
15. Begrijpen deze leden goed dat een vreemdeling in Nederland mogelijk geen inhoudelijk beroep kan instellen tegen het onderliggende terugkeerbesluit van een andere lidstaat? Zo ja, hoe wordt dan effectieve rechtsbescherming gewaarborgd?

Schorsende werking en effectieve rechtsbescherming

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering verwijst naar de mogelijkheid van een voorlopige voorziening, maar niet ingaat op de vraag of personen kunnen worden uitgezet voordat een rechter inhoudelijk op hun beroep heeft beslist.¹²

16. Erkent de regering dat het ontbreken van automatische schorsende werking het risico met zich brengt dat een persoon wordt uitgezet voordat een rechter zich inhoudelijk over diens zaak heeft uitgesproken?
17. Kan de regering uiteenzetten hoe dit risico zich verhoudt tot de vereisten die volgen uit artikel 13 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest?
18. Zijn er situaties denkbaar waarin een verzoek om een voorlopige voorziening niet tijdig wordt behandeld voordat uitzetting plaatsvindt? Zo ja, hoe wordt in dergelijke gevallen effectieve rechtsbescherming gegarandeerd?
19. In welke gevallen acht de regering nationale automatische schorsende werking wel wenselijk?

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat nog steeds niet expliciet is ingegaan op het TQ-arrest.¹³

20. Waarom acht de regering het wenselijk dat een terugkeerbesluit kan worden genomen voordat vaststaat dat adequate opvang in het land van terugkeer beschikbaar is?
21. Hoe verhoudt deze inzet zich tot het arrest TQ en het daarin centraal gestelde belang van het kind?
22. Heeft Nederland tijdens de onderhandelingen gepleit voor codificatie van de uitgangspunten uit het TQ-arrest? Zo nee, waarom niet?
23. Op welke wijze wordt in de voorgestelde systematiek gewaarborgd dat het belang van het kind daadwerkelijk een eerste overweging vormt bij terugkeerbesluiten ten aanzien van alleenstaande minderjarigen?

Terugkeerhubs

¹¹ HvJ EU 13 juni 2024, C-123/22 (Commissie/Hongarije).

¹² Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 12.

¹³ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9 (TQ tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid).

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering geen uitspraken wil doen over mogelijke partnerlanden vanwege de diplomatieke vertrouwelijkheid van het proces.¹⁴

24. Kan de regering aangeven welke criteria worden gehanteerd bij de selectie van mogelijke partnerlanden voor terugkeerhubs?
25. Welke mensenrechtelijke, juridische en bestuurlijke voorwaarden moeten volgens de regering minimaal aanwezig zijn voordat samenwerking met een derde land mogelijk is?
26. Is reeds een juridische analyse uitgevoerd naar de verenigbaarheid van terugkeerhubs met het EVRM, het Vluchtelingenverdrag, het EU-Handvest en het Unierecht? Zo ja, kan deze analyse met de Kamer worden gedeeld?
27. Is de regering bereid een onafhankelijk juridisch advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voordat eventuele politieke verplichtingen worden aangegaan? Zo nee, waarom niet?
28. Welke lessen trekt de regering uit eerdere pogingen om afspraken te maken met Oeganda en welke concrete risico's zijn daarbij geïdentificeerd?

Onderzoeksbevoegdheden

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering verwijst naar bestaande nationale bevoegdheden en aangeeft geen wijziging van de huidige praktijk te voorzien.¹⁵

29. Kan de regering aangeven hoe vaak in de afgelopen vijf jaar gebruik is gemaakt van bevoegdheden tot doorzoeking van woningen, onderzoek aan kleding of lichaam en onderzoek van elektronische gegevensdragers in het vreemdelingtoezicht?
30. Welke onafhankelijke controlemechanismen bestaan momenteel om te toetsen of dergelijke bevoegdheden proportioneel zijn ingezet?
31. Waarom acht de regering een toetsing achteraf door de rechter voldoende, waar het gaat om ingrijpende inbreuken op de persoonlijke levenssfeer?
32. Is de regering bereid zich in Europees verband in te zetten voor aanvullende waarborgen, zoals voorafgaande toestemming van een onafhankelijke autoriteit bij de meest ingrijpende bevoegdheden? Zo nee, waarom niet?
33. Kan de regering concreet aangeven welke categorieën kwetsbare personen aanleiding kunnen vormen om af te zien van de inzet van deze bevoegdheden, ook indien dit de terugkeerprocedure bemoeilijkt?

Politiek akkoord over terugkeerhubs

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben, mede via uw brief van 3 juni jl., kennisgenomen van het gegeven dat de Raad en het Europees Parlement een politiek akkoord hebben bereikt over de Terugkeerverordening en dat de bepalingen inzake terugkeerhubs reeds kort na inwerkingtreding van toepassing zullen worden.

¹⁴ *Kamerstukken I 2025/26*, 36 761, L, p. 14.

¹⁵ *Idem*, p. 15.

34. Kan de regering bevestigen dat de bepalingen die het mogelijk maken om personen over te brengen naar terugkeerhubs buiten de Europese Unie direct of op zeer korte termijn na inwerkingtreding van de Terugkeerverordening van toepassing zullen zijn?
35. Welke nationale wet- en regelgeving moet volgens de regering nog worden aangepast voordat Nederland daadwerkelijk gebruik kan maken van terugkeerhubs?
36. Kan de regering uiteenzetten welke praktische, financiële en juridische voorbereidingen reeds zijn getroffen of momenteel worden voorbereid met het oog op de mogelijke inzet van terugkeerhubs?
37. Wanneer verwacht de regering de Kamer te informeren over de uitkomsten van de lopende verkenningen met andere lidstaten?

Gezinnen met minderjarige kinderen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat in het bereikte akkoord de eerdere uitzondering voor gezinnen met minderjarige kinderen is geschrapt.

38. Kan de regering bevestigen dat gezinnen met minderjarige kinderen op grond van het bereikte akkoord kunnen worden overgebracht naar een terugkeerhub buiten de Europese Unie?
39. Heeft Nederland tijdens de onderhandelingen steun verleend aan het schrappen van deze uitzondering? Zo ja, waarom?
40. Hoe verhoudt deze mogelijkheid zich volgens de regering tot artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, waarin is bepaald dat het belang van het kind een eerste overweging dient te vormen?
41. Is de regering bereid zich ervoor in te zetten dat gezinnen met minderjarige kinderen niet naar terugkeerhubs worden overgebracht? Zo nee, waarom niet?
42. Welke specifieke waarborgen acht de regering noodzakelijk voor minderjarige kinderen die samen met hun ouders in een terugkeerhub verblijven?

Juridische basis voor terugkeerhubs

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben vernomen dat de regering zich op het standpunt stelt dat met het akkoord een "stevige juridische basis" is gelegd voor terugkeerhubs.¹⁶

43. Kan de regering nader toelichten op welke juridische analyses deze conclusie is gebaseerd?
44. Betekent deze uitspraak dat de regering van oordeel is dat de verenigbaarheid van terugkeerhubs met het EVRM, het EU-Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het non-refoulementbeginsel inmiddels voldoende vaststaat?
45. Welke juridische risico's of onzekerheden ziet de regering nog ten aanzien van de toepassing van terugkeerhubs?
46. Is de regering bereid alle juridische adviezen, analyses of notities waarop deze beoordeling is gebaseerd met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

Doelmatigheid van terugkeerhubs

¹⁶ Zie hiervoor: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/06/01/eu-maakt-terugkeer-van-vreemdelingen-zonder-rechtmatig-verblijf-sneller-en-effectiever>.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen in verschillende stukken dat het lage terugkeerpercentage van circa een kwart van de uitgeprocedeerde vreemdelingen als belangrijke rechtvaardiging voor de nieuwe systematiek wordt genoemd.

47. Op basis van welke onderzoeken of impactanalyses verwacht de regering dat terugkeerhubs daadwerkelijk zullen bijdragen aan een hoger terugkeerpercentage?
48. Zijn er voorbeelden van vergelijkbare constructies buiten de Europese Unie die aantoonbaar hebben geleid tot meer daadwerkelijke terugkeer? Zo ja, welke?
49. Welke doelstellingen hanteert de regering ten aanzien van het aantal personen dat via terugkeerhubs daadwerkelijk terugkeert naar het land van herkomst?
50. Welke criteria zal de regering hanteren om vast te stellen of terugkeerhubs succesvol zijn, en op welk moment zal een evaluatie plaatsvinden?
51. Onder welke omstandigheden concludeert de regering dat terugkeerhubs onvoldoende effectief zijn en beëindiging van deelname aan dergelijke constructies aangewezen is?

Parlementaire betrokkenheid

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat met het politieke akkoord een belangrijke nieuwe fase is aangebroken.

52. Is de regering bereid de Kamer voorafgaand aan eventuele politieke toezeggingen aan andere lidstaten of derde landen inzake terugkeerhubs actief te informeren en daarbij de Kamer voldoende tijd te geven zich uit te spreken alvorens toezeggingen worden gedaan?
53. Kan de regering toezeggen dat de Kamer tijdig wordt geïnformeerd over conceptafspraken, onderhandelingsmandaten of intentieverklaringen met mogelijke partnerlanden?
54. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de informatieafspraken die in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud over het migratie- en asiëldossier zijn gemaakt?¹⁷

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de fractie van **JA21** hebben de volgende vragen voor de regering.

Genoemde leden lezen in de brief van 3 juni 2026 dat er strenger kan worden opgetreden tegen vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer.¹⁸

1. Kan de regering concreet aangeven op welke manieren er strenger kan worden opgetreden?
2. Wanneer is er volgens de regering sprake van een vreemdeling die niet meewerkt aan zijn of haar terugkeer?
3. Kan de regering aangeven in hoeverre de gezinssituatie van de vreemdeling invloed heeft op het 'streng optreden', wanneer hij of zij niet meewerkt aan de terugkeer?
4. Op welke wijze gaat de regering bij het sluiten van afspraken met derde landen het risico beperken dat de rechter later oordeelt dat terugkeer naar deze landen niet mogelijk is?

¹⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36 761, E.

¹⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, M, p. 2.

De leden van de fractie van JA21 lezen dat de regering aangeeft dat een vreemdeling bij het beroep tegen een terugkeerbesluit, een verwijderingsbesluit en een inreisverbod een afzonderlijk beroep kan instellen, met daarbinnen een aanvullende afzonderlijke voorlopige voorzieningsprocedure.¹⁹

5. Kan de regering aangeven op welke wijze de beoogde versnelling van de procedures in de asielketen in de praktijk wordt gerealiseerd?
6. Kan de regering aangeven wat de verwachte doorlooptijd is, wanneer een vreemdeling beroep instelt en een voorlopige voorziening aanvraagt tegen elk van deze besluiten?

De leden van de fractie van JA21 lezen dat lidstaten bij het opleggen van een terugkeerbesluit zelf een vertrekperiode kunnen kiezen.²⁰

7. Kan de regering aangeven voor welke vertrekperiode Nederland zal kiezen? Hoe verhoudt zich dit tot de gekozen vertrekperiodes door andere lidstaten?
8. Kan de regering aangeven met welke derde landen momenteel gesprekken worden gevoerd of gevorderd contact bestaat over mogelijke afspraken omtrent de terugkeerhubs?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u deze binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief te mogen ontvangen.

A.W.J.A. van Hattem

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad

¹⁹ Idem, p. 3.

²⁰ Idem.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2026

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de nadere vragen inzake het voorstel voor een Terugkeerverordening.

Deze vragen werden ingezonden op 23 juni 2026 met kenmerk 181523.

De Minister van Asiel en Migratie,

Bart van den Brink

Voorafgaand aan de beantwoording, merkt het kabinet in algemene zin op dat de Raad van de Europese Unie (Raad) en het Europees Parlement in juni 2026 een politiek akkoord hebben bereikt over de Terugkeerverordening. Op 1 oktober 2026 heeft de Raad formeel ingestemd met de Terugkeerverordening. Hoewel de precieze inwerkingtredingsdatum op het moment van schrijven nog niet bekend is, is de verwachting dat de Terugkeerverordening binnenkort in werking treedt. Daarbij zullen enkele bepalingen uit de Terugkeerverordening een dag later van toepassing worden, waaronder de solide juridische basis voor een terugkeerhub. De resterende bepalingen volgen een jaar later. Het kabinet beschouwt de verordening als een belangrijke stap in het verder optimaliseren van het terugkeerproces. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf moeten terugkeren. De verordening moet de terugkeerprocedure simpeler, efficiënter en doeltreffender maken. Terwijl het uitgangspunt vrijwillig vertrek blijft, geeft de verordening meer instrumenten om op te treden tegen vreemdelingen die dat niet doen.

Het kabinet werkt sinds juni 2026, samen met de ketenpartners, aan het tijdig in lijn brengen van de Nederlandse wet- en regelgeving met de Terugkeerverordening en de toekomstige uitvoering van die Terugkeerverordening. Gezien de beperkte voorbereidingstijd en de stelselwijzigingen die de verordening op onderdelen met zich brengt, lopen beleidsvorming, het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen en voorbereidingen voor aanpassingen in de informatiesystemen waar mogelijk parallel, waar deze normaliter volgordelijk plaatsvinden. Het kabinet zet alles op alles om de instrumenten uit de Terugkeerverordening zo snel en zorgvuldig mogelijk in te zetten. Het kabinet verwacht op korte termijn een voorstel voor een uitvoeringswet in consultatie te geven. Met dat voorstel kan een groot deel van de door uw Kamer gestelde en te verwachten vragen integraal worden beantwoord.

In de beantwoording van deze vragen doet het kabinet eveneens de openstaande toezegging aan het lid Perin-Gopie (Volt) gestand (zie vraag 2 van de fractie van JA21, p. 21-22).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA bedanken de regering voor de eerdere beantwoording, maar constateren dat op verschillende punten nog steeds geen inhoudelijke of concrete beantwoording is gegeven. Deze leden leggen de regering daarom de volgende nadere vragen voor die per onderwerp zijn geclusterd voor het overzicht.

Effectiviteit van de Terugkeerverordening

Genoemde leden lezen dat de regering verwacht dat de terugkeerprocedure eenvoudiger en efficiënter kan worden ingericht en dat dit zou kunnen bijdragen aan hogere terugkeercijfers.²¹ Deze leden constateren echter dat nog steeds geen concrete onderbouwing wordt gegeven voor de verwachting dat de Terugkeerverordening daadwerkelijk tot een hogere terugkeer leidt. Daarom stellen zij de volgende vragen:

- 1. Kan de regering alsnog aangeven op welke empirische onderzoeken, evaluaties of impact analyses de verwachting is gebaseerd dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een verhoging van de terugkeercijfers?*
- 2. Kan de regering concreet aangeven welk deel van de verwachte stijging van terugkeer volgens haar voortvloeit uit procedurele vereenvoudiging, welk deel uit verruimde detentiemogelijkheden en welk deel uit verbeterde samenwerking met derde landen?*

Antwoord op vragen 1 en 2

²¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 10.

Het kabinet baseert de verwachting van hogere terugkeercijfers op de toelichting en consultaties van de Europese Commissie bij de nieuwe Terugkeerverordening²² en op een nationale verkenning door de migratieketen; er zijn echter geen volledige evaluaties, handavings- en uitvoerbaarheidstoetsen uitgevoerd. De migratieketen werkt inmiddels aan een uitvoeringstoets op basis van het onderhandelingsakkoord van juni 2026.

Op basis van de hiervoor genoemde informatie verwacht het kabinet via de Terugkeerverordening een hoger terugkeercijfer te kunnen realiseren omdat:

- terugkeermogelijkheden flink zijn verruimd, waaronder terugkeer via een terugkeer- of transithub;
- er duidelijkheid is gekomen over de terugkeerplicht en procedurele plichten van de vreemdeling;
- het instrumentarium wordt verruimd om de vreemdeling die niet vrijwillig vertrekt beschikbaar te houden voor een gedwongen terugkeerproces. Waaronder het voorkomen van secundaire migratiebewegingen door de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten; en
- een Europese terugkeerprocedure meer helderheid geeft voor derde landen die onvoldoende meewerken aan het terugnemen van hun onderdanen.

Bij het laatste punt gaat het in het bijzonder om procedurele vereisten bij terug- en overname, gegevensuitwisseling in het kader van terugkeer, en de verwijzing naar andere Europese instrumenten. Zoals de inzet van visummaatregelen wanneer een derde land onvoldoende meewerkt.

3. De regering verwijst naar een verkenning van de migratieketen uit november 2025.²³ Is de regering bereid deze verkenning met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 3

Ja. Dit document als bijlage 1 bijgevoegd en overigens ook openbaar raadpleegbaar.²⁴

4. Welke concrete indicatoren zal Nederland hanteren om na inwerkingtreding van de Terugkeerverordening vast te stellen of deze daadwerkelijk effectief is gebleken en op welke wijze en termijn gaat de regering dit evalueren?

Antwoord op vraag 4

Op nationaal niveau hanteert het kabinet al concrete ketenprocesindicatoren (kpi's), om de effecten van het migratiebeleid te monitoren. Voor terugkeer gaat het onder meer om het aantal afgegeven terugkeerbesluiten, het aantoonbaar vertrek uit Nederland (zelfstandig en gedwongen), het percentage vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt, het aantal verzoeken voor identificatie door diplomatieke vertegenwoordigingen van derde landen en het aantal afgegeven vervangende reisdocumenten, doorlooptijden van de terugkeerprocedures, de gemiddelde bewaringsduur en het overeenkomen van terug- en overnameovereenkomsten met derde landen (in Benelux en EU-verband). Daarnaast wordt momenteel de Periodieke rapportage over het begrotingsartikel 37.5 inzake terugkeer uitgevoerd. De Tweede Kamer is eerder over de opzet en vraagstelling van de rapportage geïnformeerd in de Harbersbrief van 5 september 2025.²⁵ De belangrijkste cijfermatige gegevens over terugkeer worden jaarlijks gepubliceerd in de Staat van Migratie.²⁶

²² [Explanatory Memorandum](#) on REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC

²³ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 9.

²⁴ IND, [Verkenning Terugkeerverordening, onderzoek naar de uitvoeringsgevolgen van vier onderdelen uit het voorstel voor de Terugkeerverordening, november 2025.](#)

²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 29 344, nr. 156.

²⁶ [Staat van migratie 2025.](#)

De Terugkeerverordening beoogt een Europees terugkeersysteem te realiseren. Op basis van onder meer bestaande en nieuwe statistieken, zal de Europese Commissie iedere vijf jaar de effectiviteit van de Terugkeerverordening beoordelen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de daadwerkelijke terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht en met betrekking tot de terugkeer in het geval een terugkeerbesluit van een andere lidstaat wordt erkend en uitgevoerd. Daarbij geeft de Terugkeerverordening concreet aan dat de doeltreffendheid van de verordening beoordeeld moet worden aan de hand van verzamelde statistieken over de efficiëntie van de terugkeerprocedures, de medewerking van derde landen en de inspanningen voor herintegratie. Daarbij benoemt de Terugkeerverordening specifiek dat het -op termijn- nodig kan zijn om Europese statistieken te herzien.

Capaciteit en rechtsbescherming

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat geen capaciteitsinschattingen zijn gemaakt omdat deze onderdeel zullen uitmaken van een latere uitvoeringstoets.²⁷

5. Acht de regering het wenselijk dat onderhandelingen over het voorstel voor een Terugkeerverordening met verstreckende gevolgen voor uitvoeringsorganisaties worden gevoerd zonder voorafgaand inzicht in de personele, organisatorische en financiële consequenties? Hoe verhoudt zich dit tot eerdere toezeggingen van de regering aan het parlement om consequenties vooraf te toetsen?

Antwoord op vraag 5

Het kabinet acht het, gelet op de urgentie om meer terugkeer te realiseren en het verzoek van oktober 2024 van de Europese Raad aan de Europese Commissie om met spoed een nieuw juridisch kader voor terugkeer voor te stellen, verantwoord en noodzakelijk om parallel aan de Europese onderhandelingen een inschatting te maken voor de gevolgen voor de uitvoering. Nederland heeft zijn beoordeling van het Commissievoorstel en inzet vastgelegd in het BNC-fiche en heeft gedurende de onderhandelingen verkend wat de belangrijkste uitvoeringsgevolgen zijn op de belangrijkste onderdelen.²⁸ Een bruikbare volledige kwantitatieve raming van personele, organisatorische en financiële consequenties is helaas niet realiseerbaar zolang de tekst wijzigt; die raming wordt daarom betrokken bij de uitvoeringstoets waar de migratieketen nu aan werkt. Voor een zorgvuldige doorrekening is bovendien eerst een volledig overzicht van de nationale beleidskeuzes nodig. Het kabinet verwacht de doorrekening daarom op een later moment met uw Kamer te delen. Voor de doorrekening zal vermoedelijk ook meer tijd nodig zijn dan voor de uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets en de doorrekening zullen in ieder geval voorafgaand aan de parlementaire behandeling van de Uitvoeringswet aan beide Kamers worden toegezonden.

6. Op welke wijze wordt tijdens de lopende onderhandelingen beoordeeld of voorgestelde wijzigingen uitvoerbaar zijn indien geen capaciteitsramingen beschikbaar zijn?

Antwoord op vraag 6

Zoals benadrukt in mijn brief van 22 mei 2026,²⁹ hebben de uitvoeringsorganisaties gedurende het gehele onderhandelingstraject deel uitgemaakt van het onderhandelingssteam. Wijzigingen in de onderhandelings teksten zijn telkens voorgelegd aan de betrokken ketenpartners, zodat snel een inschatting kon worden gemaakt van de uitvoeringsgevolgen. De zorgen en kansen die de uitvoering identificeerde zijn

²⁷ Idem, p. 10.

²⁸ Kamerstukken II, 2024-2025, 22112, nr. 4031.

²⁹ Kamerstukken I, 2025-2026, 36771, L.

vervolgens integraal onderdeel geweest van de Nederlandse inbreng tijdens de onderhandelingen.

7. Kan de regering toelichten welke gevolgen een verlenging van de maximale initiële detentieduur van zes naar twaalf maanden heeft voor de benodigde detentiecapaciteit, ook indien de gemiddelde detentieduur momenteel lager ligt?

Antwoord op vraag 7

De verlenging van de maximale initiële detentieduur van zes naar twaalf maanden heeft naar verwachting geen direct effect op de benodigde detentiecapaciteit. De maatregel leidt immers niet automatisch tot langere feitelijke bewaring: terugkeerbewaring moet proportioneel en evenredig blijven en moet zo kort mogelijk worden toegepast, met voortvarende inspanningen van de DTenV en volledige rechterlijke toetsing (bij oplegging van de maatregel en periodiek³⁰). De gemiddelde bewaringsduur in vreemdelingenbewaring was 45 dagen in de eerste helft van 2026.³¹

De belangrijkste impact is procedureel: een minder frequente noodzaak tot een formeel verlengingsbesluit vermindert de administratieve lasten in de keten, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming. Dit betekent ook dat de gevolgen van het arrest *Aroja* van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) minder groot zijn voor de uitvoering.³² Dit leidt tot vermindering van de administratieve druk, terwijl de mogelijkheid om aan de rechter voor te leggen of het voortduren van de bewaring rechtmatig is onaangetast blijft.

Vrijwillige terugkeer en detentie

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA waarderen het dat de regering erkent dat vrijwillige terugkeer duurzamer en kosteneffectiever is dan gedwongen terugkeer.³³

8. Kan de regering aangeven welk aandeel van de beschikbare middelen voor terugkeerbeleid momenteel wordt besteed aan vrijwillige terugkeer en welk aandeel aan gedwongen terugkeer?

Antwoord op vraag 8

Regievoerders van de DTenV werken zowel aan vrijwillig en gedwongen vertrek. Ketenbrede uitgaven in relatie tot terugkeer bestaan onder andere uit vliegtickets, inzet van tolken, medische begeleiding, vervoer en subsidies aan niet-gouvernementele organisaties in het kader van vrijwillige terugkeer en waar van toepassing kosten van vreemdelingenbewaring in het kader van gedwongen vertrek.

Gedwongen vertrek is duurder dan vrijwillig vertrek vanwege onder andere inbewaringstellingsuitgaven. Zo wordt de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) ingezet voor het beveiligen, begeleiden en transporteren van vreemdelingen ten behoeve van vreemdelingenbewaring. De Dienst Justitiële Inrichtingen voert vreemdelingenbewaring uit.

De inrichting van de financiële administraties van de ketenpartners laat zich niet uitsplitsen naar vrijwillig of gedwongen vertrek. Hierdoor is niet exact te zeggen welk aandeel van de beschikbare middelen aan terugkeerbeleid wordt besteed. Conform de

³⁰ Wanneer een vreemdeling in bewaring wordt gesteld vindt thans iedere drie maanden ambtshalve een beoordeling plaats over de rechtmatigheid van het voortduren van de maatregel door de bewaringsrechter. De vreemdeling heeft altijd het recht om eerder beroep in te stellen tegen de voortdurend van de maatregel.

³¹ Dit betreft de gemiddelde verblijfsduur van alle vreemdelingen in bewaring bij DJI in de eerste helft van 2026.

³² HvJ EU, 5 maart 2026, zaak C-150/24, ECLI:EU:C:2026:148 (Aroja). Sinds dat arrest moeten alle bewaringsperioden op basis van één terugkeerbesluit in een lidstaat bij elkaar worden opgeteld. Wanneer (cumulatief) het '6-maanden-moment' wordt bereikt, moet een verlengingsbesluit worden voorbereid.

³³ Idem.

Stand van de Uitvoering 2025 van de DTenV lag in 2025 het aandeel van gedwongen vertrek op 63% en het vrijwillig vertrek op 37%.

9. Indien vrijwillige terugkeer volgens de regering de voorkeur verdient, waarom zet Nederland in de onderhandelingen dan niet expliciet in op versterking van ondersteuning bij vrijwillige terugkeer als centrale pijler van de Terugkeerverordening?

Antwoord op vraag 9

Het kabinet heeft zich er tijdens de onderhandelingen hard voor gemaakt dat de juiste terugkeeroptie openstaat voor iedere vreemdeling. Tot tevredenheid van het kabinet, reflecteert het onderhandelingsakkoord voldoende dat zelfstandige terugkeer altijd mogelijk is; ook vanuit vreemdelingenbewaring. Daarbij komt dat de Terugkeerverordening verplicht tot nationale terugkeer en herintegratieprogramma's, die door de EU of nationaal worden bekostigd. Uit onderzoek is gebleken dat terugkeer- en herintegratieprogramma's een belangrijk en noodzakelijk instrument zijn om zelfstandige terugkeer te stimuleren en te realiseren. Dat betekent echter niet dat het aanbieden van deze programma's - of het verhogen van de ondersteuning - in alle gevallen leidt tot het vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen. Overigens heeft het kabinet recentelijk de Tweede Kamer geïnformeerd over de rol van deze programma's en het lopende onderzoek door het European Migration Network (EMN) over ondersteuning door andere EU-lidstaten, met als doel daaruit lessen te trekken.³⁴

10. Kan de regering alsnog inhoudelijk reageren op onderzoeken waaruit blijkt dat langdurige vreemdelingendetentie slechts beperkt bijdraagt aan daadwerkelijke terugkeer?

11. Op basis van welke gegevens concludeert de regering dat verruiming van detentiemogelijkheden effectief zal bijdragen aan hogere terugkeercijfers?

Antwoord op vragen 10 en 11

Met de Terugkeerverordening wordt - naast het voorkomen dat de vreemdeling onderduikt of de terugkeerprocedure belemmert of ontwijkt - terugkeerbewaring ook mogelijk omdat een vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde of de nationale veiligheid, de identiteit en of nationaliteit van de vreemdeling moet worden vastgesteld of vanwege het niet naleven van de verplichtingen van de vreemdeling. Daarnaast staat het lidstaten vrij om nationale gronden voor bewaring te formuleren. Verder zijn de termijnen voor terugkeerbewaring verruimd van maximaal 18 naar maximaal 24 maanden, kan - onder voorwaarden - nog eens 6 maanden bewaring worden opgelegd en is er geen limiet aan de bewaringsduur van personen die een gevaar vormen voor de openbare orde en de nationale veiligheid.

Met meer gronden voor terugkeerbewaring kan, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, meer dan nu het geval is een bewaringsmaatregel worden opgelegd ter voorbereiding van de terugkeer. Het arrest Aroja van het HvJ EU maakt duidelijk dat de maximale terugkeerbewaring geldt per terugkeerbesluit, en niet per bewaringsmaatregel. Ook om die reden moeten de verruimde bewaringsmogelijkheden leiden tot meer vertrek. Onder de huidige regels is het in de praktijk in beperkte gevallen voorgekomen dat geen bewaring meer kan worden opgelegd, omdat de maximale termijn is uitgeput. Het kabinet acht dat hoogst onwenselijk, omdat er dan geen effectief middel is om de vreemdeling beschikbaar te houden voor terugkeer. Evenwel moet bewaring altijd proportioneel en evenredig zijn en wordt de maatregel onderworpen aan strenge voorwaarden en rechterlijke toetsing.

Wederzijdse erkenning en non-refoulement

³⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 871 nr. 69

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgangspunt blijft wanneer een andere lidstaat reeds een beoordeling van het non-refoulementbeginsel heeft verricht.³⁵

12. Kan de regering uiteenzetten onder welke omstandigheden Nederland aanleiding ziet om af te wijken van het interstatelijk vertrouwensbeginsel en alsnog zelfstandig te toetsen of uit zetting verenigbaar is met het non-refoulementbeginsel?

13. Hoe verhoudt deze benadering zich tot jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin is geoordeeld dat wederzijds vertrouwen niet absoluut is?

14. Kan de regering alsnog expliciet ingaan op de betekenis van het arrest van het Hof van Justitie inzake Hongarije³⁶ voor de voorgestelde systematiek van wederzijdse erkenning?

Antwoord op vragen 12, 13 en 14

Het kabinet kan niet vooruitlopen op een dergelijke situatie. Daarbij is van belang dat van verplichte wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en verwijderingsbesluiten nog niet direct sprake zal zijn. Zoals volgt uit de Terugkeerverordening, zal de Commissie naar verwachting in het najaar van 2029 de situatie evalueren, en de technische en juridische situatie in lidstaten daarbij betrekken.³⁷ Daarna kan zij amendementen op de verordening voorstellen om de wederzijdse erkenning waar nodig te verbeteren en verplicht te stellen. Relevante jurisprudentie over de systematiek van de wederzijdse erkenning zoals die zal volgen uit de Terugkeerverordening is daardoor ook nog niet bekend en vergelijkingen met jurisprudentie uit andere rechtsgebieden zoals de Procedurerichtlijn (in zaak C-123/22) heeft dan ook maar beperkt nut.

Hoe dan ook zal, ook in het geval van wederzijdse erkenning van een bestaand terugkeerbesluit van een andere EU-lidstaat, de regievoerder van de DTenV oog houden voor het realiseren van terugkeer en de vreemdeling wijzen op zijn of haar (procedurele) rechten. Zoals eerder aan uw Kamer aangegeven, staat het elke vreemdeling vrij om bij de autoriteiten kenbaar te maken dat de terugkeer in strijd is met het beginsel van non-refoulement. Voor hen staat de asielprocedure of de Dublinprocedure open.

15. Begrijpen deze leden goed dat een vreemdeling in Nederland mogelijk geen inhoudelijk beroep kan instellen tegen het onderliggende terugkeerbesluit van een andere lidstaat? Zo ja, hoe wordt dan effectieve rechtsbescherming gewaarborgd?

Antwoord op vraag 15

Wanneer een vreemdeling een terugkeerbesluit krijgt opgelegd door een lidstaat, is die vreemdeling verplicht het grondgebied van alle lidstaten te verlaten. Hij mag zich niet ophouden op het grondgebied van andere lidstaten, anders dan om gevolg te geven aan zijn terugkeerplicht. De vreemdeling kan altijd beroep instellen tegen een terugkeerbesluit. Dit kan alleen in de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft opgelegd. Wanneer de vreemdeling niet is vertrokken en zich bovendien begeeft op het grondgebied van een andere lidstaat en die andere lidstaat vervolgens de verwijdering uitvoert, begrijpt het kabinet uit een toelichting van de Europese Commissie dat de vreemdeling tegen de handeling van de verwijdering altijd nog een rechtsmiddel moet kunnen aanwenden.

Schorsende werking en effectieve rechtsbescherming

³⁵ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 11.

³⁶ HvJ EU 13 juni 2024, C-123/22 (Commissie/Hongarije).

³⁷ De Terugkeerverordening verplicht de Europese Commissie na een periode van 2 jaar na de inwerkingtreding van de betreffende artikelen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat de regering verwijst naar de mogelijkheid van een voorlopige voorziening, maar niet ingaat op de vraag of personen kunnen worden uit gezet voordat een rechter inhoudelijk op hun beroep heeft beslist.³⁸

16. Erkent de regering dat het ontbreken van automatische schorsende werking het risico met zich brengt dat een persoon wordt uitgezet voordat een rechter zich inhoudelijk over diens zaak heeft uitgesproken?

17. Kan de regering uiteenzetten hoe dit risico zich verhoudt tot de vereisten die volgen uit artikel 13 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest?

Antwoord op vragen 16 en 17

De situatie onder de Terugkeerverordening wijzigt niet ten opzichte van de huidige Nederlandse praktijk, onderdeel daarvan is de asielprocedure. In veel gevallen is al een asielprocedure doorlopen en is daarin een oordeel gegeven over de verwijderbaarheid. Jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) laat ruimte aan de lidstaten om hun rechtsregime in te richten.

Daarnaast houdt een vreemdeling altijd de mogelijkheid om de rechter te vragen de rechtsgevolgen van een terugkeerbesluit te schorsen door het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening. Bij een verzoek om voorlopige voorziening beoordeelt de voorzieningenrechter of sprake is van spoedeisend belang en het risico op onherstelbare schade bij uitzetting. De voorzieningenrechter geeft daarbij een voorlopig oordeel over de rechtmatigheid van het besluit en weegt in ieder geval de belangen van de vreemdeling af tegen die van de Staat. De rechter kan de uitzetting (of de werking van het terugkeerbesluit) schorsen tot aan de uitspraak in de hoofdzaak, eventueel onder voorwaarden, of het verzoek afwijzen.

Als er een spoedeisend belang is, is de rechtspraak in staat zeer snel te oordelen, bijvoorbeeld omdat een uitzetting aanstaande is. Indien de rechter de voorlopige voorziening toewijst, zal niet tot uitzetting worden overgegaan. Indien de rechter het verzoek afwijst, kan wel tot uitzetting worden overgegaan. Dit vergt wel actief handelen van de vreemdeling en de gemachtigde; zonder (tijdig) verzoek om voorlopige voorziening kan uitzetting plaatsvinden voordat op het beroep is beslist.

Deze rechtbeschermingssystematiek is in overeenstemming met artikel 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 47 van het EU-Handvest.

18. Zijn er situaties denkbaar waarin een verzoek om een voorlopige voorziening niet tijdig wordt behandeld voordat uitzetting plaatsvindt? Zo ja, hoe wordt in dergelijke gevallen effectieve rechtsbescherming gegarandeerd?

Antwoord op vraag 18

De rechter is in de praktijk in staat zeer snel te oordelen indien er een spoedeisend belang is, bijvoorbeeld omdat de uitzetting op handen is. Indien nodig kan de rechter een ordemaatregel treffen die de verwijdering opschort. Dit vraagt wel een inspanning van de vreemdeling of diens advocaat. Uitgangspunt is uiteraard dat de vreemdeling niet wacht tot vlak voor verwijdering met het uiten van een beschermingswens, maar al veel eerder asiel aanvraagt als hij meent bescherming nodig te hebben.

19. In welke gevallen acht de regering nationale automatische schorsende werking wel wenselijk?

Antwoord op vraag 19

Het kabinet acht het in algemene zin wenselijk dat in het kader van de beroepsprocedure er afdoende waarborgen zijn tegen mogelijke refoulement na een

³⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 12.

afwijzing van een asielaanvraag. In de Asielprocedureverordening is dit zodanig geregeld, dat er sprake is van automatische schorsende werking, tenzij een aanvraag in de versnelde procedure als ongegrond of kennelijk ongegrond wordt afgewezen en in de meeste gevallen wanneer een aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het kabinet kan zich hierin vinden. Immers, die procedure is erop ingericht om te beoordelen of er recht op verblijf is omdat de terugkeer in strijd is met het beginsel van non-refoulement. Het kabinet acht automatische schorsende werking in overige gevallen niet wenselijk.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat nog steeds niet expliciet is ingegaan op het TQ-arrest.³⁹

20. Waarom acht de regering het wenselijk dat een terugkeerbesluit kan worden genomen voor dat vaststaat dat adequate opvang in het land van terugkeer beschikbaar is?

21. Hoe verhoudt deze inzet zich tot het arrest TQ en het daarin centraal gestelde belang van het kind?

Antwoord op vragen 20 en 21

Zonder vooruit te lopen op de beleidsvorming, ziet het arrest TQ op de uitleg van de Terugkeerrichtlijn. Met de Terugkeerverordening is er sprake van nieuwe wetgeving die open staat voor nieuwe interpretaties door het HvJ EU.

Uit de Terugkeerverordening volgt dat het belang van het kind een primaire overweging vormt bij toepassing van de verordening. Verschillende internationale verdragen onderstrepen dit uitgangspunt. De omstandigheid dat onder de Terugkeerverordening altijd een terugkeerbesluit kan worden opgelegd aan iedere vreemdeling zonder rechtmatig verblijf, en dus ook aan een alleenstaande minderjarige vreemdeling, doet daar niet aan af.

De huidige terugkeerprocedure is gefragmenteerd en complex, met veel uitzonderingen op het moment waarop een terugkeerbesluit al dan niet kan worden genomen. Het kabinet wil dit proces vereenvoudigen. Het terugkeerbesluit markeert de start van de terugkeerprocedure en gaat veelal gepaard met een vrijwillige vertrektermijn. Om meer eenheid te brengen, is het wenselijk aan iedere vreemdeling zonder rechtmatig verblijf een terugkeerbesluit op te leggen. Dat betekent niet dat elk terugkeerbesluit direct kan worden uitgevoerd. Voorafgaand aan feitelijke terugkeer blijven alle materiële waarborgen onverkort gelden, waaronder het verbod op refoulement en – specifiek voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen – de plicht van de autoriteiten om zich te vergewissen van de aanwezigheid van familie, een voogd of adequate opvang in het land van terugkeer. In die zin veranderen de praktische gevolgen voor minderjarigen niet, maar wordt duidelijkheid geschapen omtrent hun positie en wordt verwacht dat zij werken aan hun terugkeer. Verwijdering is pas aan de orde als adequate opvang beschikbaar is. Indien ten tijde van het terugkeerbesluit al duidelijkheid bestaat over de aanwezigheid van adequate opvang, kan dit in het terugkeerbesluit worden opgenomen: zo niet, dan kan dit later in een (aanvullend) terugkeerbesluit of verwijderingsbesluit kenbaar worden gemaakt. Daarmee wordt de kern van het arrest TQ ongemoeid gelaten, namelijk dat voorafgaand aan gedwongen vertrek door de overheid, deze moet vaststellen dat er adequate opvang beschikbaar is. Hiermee wordt de vertroebelde procesgang hersteld, omdat door het uitblijven van een terugkeerbesluit niet een duidelijk signaal werd afgegeven dat de uitkomst van de procedure was dat de minderjarige vreemdeling uiteindelijk Nederland zal moeten verlaten. De motiveringslast die voortvloeit uit het arrest TQ –waarbij alle individuele omstandigheden en het belang van het kind worden gewogen– blijft onverkort gelden.

³⁹ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9 (TQ tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid).

22. Heeft Nederland tijdens de onderhandelingen gepleit voor codificatie van de uitgangspunten uit het TQ-arrest? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 22

De Nederlandse inbreng tijdens de onderhandelingen in de Raad hebben plaatsgevonden op basis van het BNC-fiche.⁴⁰ Daarin staat onder meer aangegeven dat het kabinet het wenselijk acht dat tegen eenieder met onrechtmatig verblijf een terugkeerbesluit kan worden genomen. Dat geldt ook voor minderjarigen. Het kabinet heeft dan ook niet expliciet gepleit voor codificatie van (andere) elementen uit het TQ-arrest. Het kabinet meent dat de waarborgen met betrekking tot minderjarigen voldoende in het voorstel voor de Terugkeerverordening naar voren komen en verwijst hiervoor ook naar de antwoorden op vragen 20 en 21, waaruit volgt dat pas tot verwijdering kan worden overgegaan indien de autoriteiten zich ervan hebben overtuigd dat er adequate opvang is in het land van terugkeer.

23. Op welke wijze wordt in de voorgestelde systematiek gewaarborgd dat het belang van het kind daadwerkelijk een eerste overweging vormt bij terugkeerbesluiten ten aanzien van alleenstaande minderjarigen?

Antwoord op vraag 23

De Terugkeerverordening maakt expliciet dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn bij het uitvoeren van de onderdelen van de verordening. In het arrest TQ heeft het HvJ EU benadrukt dat het laten voortbestaan van onduidelijkheid over (de mogelijkheid van) terugkeer en opvang kan leiden tot “grote onzekerheid” voor de minderjarige, hetgeen niet in het belang van het kind is en daarom zwaar moet wegen in de belangenafweging. Het kabinet meent dat het belang van het kind is gediend met duidelijkheid over zijn perspectief in Nederland of daarbuiten. Wanneer een terugkeerbesluit kan worden genomen, wordt het perspectief duidelijk gemaakt dat de minderjarige Nederland in beginsel moet verlaten. Dat neemt niet weg dat er sprake moet zijn van perspectief in het land van terugkeer, door ontvangst van familie, een voogd of in een locatie met adequate opvang. Zonder dat perspectief kan een terugkeerbesluit voor een alleenstaande minderjarige niet worden uitgevoerd. Zolang adequate opvang niet met voldoende zekerheid is vastgesteld en dit kenbaar is gemaakt aan de minderjarige, wordt dus niet tot gedwongen vertrek overgegaan.

Terugkeerhubs

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering geen uitspraken wil doen over mogelijke partnerlanden vanwege de diplomatieke vertrouwelijkheid van het proces.⁴¹

24. Kan de regering aangeven welke criteria worden gehanteerd bij de selectie van mogelijke partnerlanden voor terugkeerhubs?

Antwoord op vraag 24

Het kabinet kan niet ingaan op alle criteria, maar in algemene zin geldt dat niet alleen naar het mogelijke partnerland wordt gekeken, maar ook naar de situatie in de bredere regio. Specifiek wordt gekeken naar de situatie van migranten in het beoogde partnerland.

25. Welke mensenrechtelijke, juridische en bestuurlijke voorwaarden moeten volgens de regering minimaal aanwezig zijn voordat samenwerking met een derde land mogelijk is?

Antwoord op vraag 25

⁴⁰ Kamerstukken II, 2024-2025, 22112, nr. 4031.

⁴¹ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, L, p. 14.

Het kabinet kan niet op alle aspecten ingaan, maar de verordening zelf geeft het belangrijkste kader aan, namelijk dat een dergelijke overeenkomst of regeling alleen mag worden getroffen met derde landen waar de internationale mensenrechtennormen en beginselen overeenkomstig het internationale recht, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement, in acht worden genomen.

26. Is reeds een juridische analyse uitgevoerd naar de verenigbaarheid van terugkeerhubs met het EVRM, het Vluchtelingenverdrag, het EU-Handvest en het Unierecht? Zo ja, kan deze analyse met de Kamer worden gedeeld?

Antwoord op vraag 26

In algemene zin is beoordeeld of het concept dat een vreemdeling naar een ander land dan zijn land van herkomst wordt gebracht, in lijn is met het internationale recht, en reeds in het BNC-fiche is geoordeeld dat deze inzet van de Commissie kan worden gesteund. Het kabinet verwijst daarbij ook naar de kabinetsreactie op de juridische analyse van Instituut Clingendael in het rapport 'Grenzen Verleggen'.⁴² Uiteraard zijn de concrete afspraken met en de omstandigheden in het partnerland van belang en die zullen ook door de rechter kunnen worden getoetst aan de hand van de individuele omstandigheden van de vreemdeling. Het kabinet merkt volledigheidshalve op dat het in de Terugkeerverordening gaat om personen die de mogelijkheid hebben asiel aan te vragen, of dat al hebben gedaan. Het gaat dus niet om het overbrengen van personen van wie een beschermingsverzoek nog niet is behandeld of vrijwillig wensen terug te keren en ook in de gelegenheid zijn om dat te doen.

27. Is de regering bereid een onafhankelijk juridisch advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voordat eventuele politieke verplichtingen worden aangegaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 27

Het kabinet is niet op voorhand van mening dat aanvullende adviezen nodig zijn, anders dan die volgen uit de wettelijke verplichtingen, maar wil ook niet vooruitlopen op eventuele ontwikkelingen in de toekomst. Daarbij komt dat in overweging 11 van de preambule duidelijk wordt gemaakt dat de verordening moet worden toegepast in overeenstemming met het Handvest, de algemene beginselen van het recht van de Unie en het toepasselijke internationale recht.

28. Welke lessen trekt de regering uit eerdere pogingen om afspraken te maken met Oeganda en welke concrete risico's zijn daarbij geïdentificeerd?

Antwoord op vraag 28

Het kabinet kan geen uitspraken doen over de onderhandelingen met Oeganda of de lessen die zij daaruit trekt.

Onderzoeksbevoegdheden

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat de regering verwijst naar bestaande nationale bevoegdheden en aangeeft geen wijziging van de huidige praktijk te voorzien.⁴³

29. Kan de regering aangeven hoe vaak in de afgelopen vijf jaar gebruik is gemaakt van bevoegdheden tot doorzoeking van woningen, onderzoek aan kleding of lichaam en onderzoek van elektronische gegevensdragers in het vreemdelingentoezicht?

Antwoord op vraag 29

⁴² Kamerstukken II, vergaderjaar 2025–2026, 19 637, nr. 3560.

⁴³ Idem, p. 15.

Gegevens over de inzet van bevoegdheden door de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn opgenomen in onderstaande tabellen. Daarbij moet worden opgemerkt dat geen onderscheid wordt gemaakt aan het onderzoek aan kleding of het lichaam. Omwille van Afdelingsjurisprudentie worden thans geen gegevensdragers uitgelezen.⁴⁴ Het is niet mogelijk gebleken om cijfermatige gegevens te genereren over de inzet van de bevoegdheden door de politie.

Tabel 1. Geregistreerde fouilleringen door de KMar 2022-2026

Jaar	Aantal
2022	260
2023	120
2024	110
2025	110
2026	50

Peildatum 31 augustus 2026. Hoewel het gaat om het gebruik van de bevoegdheid voor unieke personen, is voor het jaar 2026 niet uit te sluiten dat er meerdere fouilleringen staan vermeld voor dezelfde persoon. Aantallen afgerond op tientallen.

Tabel 2. Geregistreerde inzet bevoegdheden KMar 2024-2026

Jaar	Staandehouding, overbrenging en overdracht (art. 50 en 50a Vw 2000)	Ophouding en onderzoek (art. 50 en 50a Vw 2000)	Staandehouding, overbrenging en overdracht in het kader van mobiel toezicht vreemdelingen (MTV) (art. 50 en 50a Vw 2000)	Totaal
2024	50	110	240	400
2025	200	310	90	600
2026	180	210	270	660
Totaal	430	630	600	1670

Peildatum 31 augustus 2026. Aantallen afgerond op tientallen.

30. Welke onafhankelijke controlemechanismen bestaan momenteel om te toetsen of dergelijke bevoegdheden proportioneel zijn ingezet?

Antwoord op vraag 30

Tegen handelingen op basis van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) bestaat altijd de mogelijkheid van bezwaar en beroep. In de meeste gevallen is het doorzoeken onderdeel van een andere procedure, zoals vreemdelingenbewaring of een asielprocedure. In dat geval kan de rechter in die procedure ook een oordeel geven over de wijze waarop de bevoegdheden zijn toegepast. Ten overvloede houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht op het terugkeerproces, en daarmee de uitoefening van deze bevoegdheden.

31. Waarom acht de regering een toetsing achteraf door de rechter voldoende, waar het gaat om ingrijpende inbreuken op de persoonlijke levenssfeer?

Antwoord op vraag 31

⁴⁴ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1387.

Deze wijze is staande praktijk gedurende decennia, efficiënt en doelmatig. De toetsing achteraf heeft niet tot juridische vragen geleid. Het kabinet ziet geen aanleiding deze werkwijze te veranderen.

32. Is de regering bereid zich in Europees verband in te zetten voor aanvullende waarborgen, zoals voorafgaande toestemming van een onafhankelijke autoriteit bij de meest ingrijpende bevoegdheden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 32

Nee, het kabinet acht de bestaande waarborgen voldoende. Daarbij komt dat de vreemdeling een plicht heeft om mee te werken aan de terugkeerprocedure.

33. Kan de regering concreet aangeven welke categorieën kwetsbare personen aanleiding kunnen vormen om af te zien van de inzet van deze bevoegdheden, ook indien dit de terugkeerprocedure bemoeilijkt?

Antwoord op vraag 33

Dit zal steeds per geval moeten worden beoordeeld. Er kan niet op voorhand worden gezegd dat er categorieën zijn die moeten worden uitgesloten. In algemene zin geldt natuurlijk altijd dat wanneer (jonge) kinderen in het spel zijn, met extra aandacht voor de belangen van het kind wordt op getreden.

Politiek akkoord over terugkeerhubs

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben, mede via uw brief van 3 juni jl., kennisgenomen van het gegeven dat de Raad en het Europees Parlement een politiek akkoord hebben bereikt over de Terugkeerverordening en dat de bepalingen inzake terugkeerhubs reeds kort na inwerkingtreding van toepassing zullen worden.

34. Kan de regering bevestigen dat de bepalingen die het mogelijk maken om personen over te brengen naar terugkeerhubs buiten de Europese Unie direct of op zeer korte termijn na inwerkingtreding van de Terugkeerverordening van toepassing zullen zijn?

Antwoord op vraag 34

Ja. Het artikel dat ziet op de definitie van het land van terugkeer en het artikel dat ziet op de voorwaarden voor een terugkeerhub zullen één dag na publicatie in het Publicatieblad van de EU van toepassing worden. De definitie van terugkeer omvat een derde land waarmee een lidstaat een overeenkomst of regeling heeft getroffen voor de terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht.

35. Welke nationale wet- en regelgeving moet volgens de regering nog worden aangepast voor dat Nederland daadwerkelijk gebruik kan maken van terugkeerhubs?

Antwoord op vraag 35

De Terugkeerverordening werkt direct door in de Nederlandse rechtsorde en gaat boven het nationale recht. Dat neemt niet weg dat enkele beleidsregels zullen worden aangepast om aan te sluiten bij de herziene definitie van het 'land van terugkeer', zoals dit volgt uit de verordening, zodat deze kunnen worden opgenomen in het terugkeerbesluit en/of het verwijderingsbesluit.

36. Kan de regering uiteenzetten welke praktische, financiële en juridische voorbereidingen reeds zijn getroffen of momenteel worden voorbereid met het oog op de mogelijke inzet van terugkeerhubs?

Antwoord op vraag 36

Het kabinet kan geen uitspraken doen over lopende onderhandelingstrajecten omdat dit een zorgvuldig diplomatiek traject kan schaden. Voor de benodigde juridische voorbereidingen verwijst het kabinet naar het antwoord op vraag 34.

37. Wanneer verwacht de regering de Kamer te informeren over de uitkomsten van de lopende verkenningen met andere lidstaten?

Antwoord op vraag 37

Het kabinet is voornemens om - samen met de kopgroep - nog voor het einde van dit jaar met een concreet voorstel te komen. De Kamer zal te zijner tijd worden geïnformeerd.

Gezinnen met minderjarige kinderen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat in het bereikte akkoord de eerdere uitzondering voor gezinnen met minderjarige kinderen is geschrapt.

38. Kan de regering bevestigen dat gezinnen met minderjarige kinderen op grond van het bereikte akkoord kunnen worden overgebracht naar een terugkeerhub buiten de Europese Unie?

39. Heeft Nederland tijdens de onderhandelingen steun verleend aan het schrappen van deze uitzondering? Zo ja, waarom?

Antwoord op vraag 38 en 39

De terugkeerverordening sluit niet uit dat ook gezinnen met kinderen naar een terugkeerhub kunnen worden gebracht. Zoals in het BNC-fiche staat vermeld, ‘kijkt het kabinet kritisch naar de uitzondering voor de terugkeermogelijkheid voor gezinnen met minderjarigen naar een terugkeerhub. [...] De kwetsbare positie van kinderen mag niet worden misbruikt om de terugkeerprocedure te frustreren, waardoor kinderen in een situatie verkeren zonder perspectief op verblijf in Nederland dan wel perspectief op duurzame herintegratie in het land van terugkeer. Het kabinet is van mening dat deze praktijken kunnen worden ontmoedigd door ook de terugkeer- of transitiehub in het vooruitzicht te stellen voor gezinnen met minderjarigen wanneer zij niet meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst. Uiteraard dienen hierbij voldoende extra waarborgen te worden gegarandeerd in het derde land voor de betrokken minderjarigen, zoals de toegang tot onderwijs.’⁴⁵ Het kabinet wil daarbij benadrukken dat het vooruitzicht van terugkeer naar een terugkeerhub in de eerste plaats moet bijdragen aan zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst.

40. Hoe verhoudt deze mogelijkheid zich volgens de regering tot artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag, waarin is bepaald dat het belang van het kind een eerste overweging dient te vormen?

Antwoord op vraag 40

Zoals in het antwoord op vraag 23 aangegeven, hecht het kabinet eraan dat er een duidelijk perspectief is voor minderjarigen. Als dat geen verblijf in Nederland is, betekent dat terugkeer. Ook dat kan in het belang van de minderjarige zijn. Bij het vaststellen of in het land van herkomst adequate opvang beschikbaar en bereikbaar is, wordt per individueel kind een belangenafweging gemaakt waarin het belang van het kind een eerste overweging vormt. Feitelijke verwijdering vindt niet plaats zolang deze adequate opvang niet vooraf is vastgesteld en gemotiveerd.

41. Is de regering bereid zich ervoor in te zetten dat gezinnen met minderjarige kinderen niet naar terugkeerhubs worden overgebracht? Zo nee, waarom niet?

⁴⁵ Kamerstukken II, 2024-2025, 22112, nr. 4031.

Antwoord op vraag 41

Ja, de primaire inzet van het kabinet is erop gericht dat gezinnen met minderjarige kinderen met een vertrekplicht terugkeren naar het land van herkomst of een ander land waar zij toegang en verblijf hebben, bijvoorbeeld op basis van een eerder verleende verblijfsvergunning. Waar nodig kan terugkeer- en herintegratieondersteuning worden verleend. Als desondanks zowel het land van herkomst als het gezin niet meewerken aan terugkeer kan dat tot de situatie leiden dat de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen naar een derde land waar een terugkeer- of transithub is gevestigd aan de orde is. Daarbij zullen aanvullende waarborgen aanwezig moeten zijn die specifiek zien op de situatie van dergelijke gevallen. Het kabinet acht het van belang om hier ruimte voor te houden, ook als antwoord op een businessmodel van mensen handelaren en mensen smokkelaars.

42. Welke specifieke waarborgen acht de regering noodzakelijk voor minderjarige kinderen die samen met hun ouders in een terugkeerhub verblijven?

Antwoord op vraag 42

Hoewel die waarborgen kunnen verschillen per derde land en in de overeenkomst of regeling met dat land moeten landen, gaat het bijvoorbeeld om de verzekering van toegang tot onderwijs van minderjarigen.

Juridische basis voor terugkeerhubs

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben vernomen dat de regering zich op het standpunt stelt dat met het akkoord een "stevige juridische basis" is gelegd voor terugkeerhubs.⁴⁶

43. Kan de regering nader toelichten op welke juridische analyses deze conclusie is gebaseerd?

Antwoord op vraag 43

In haar voorstel voor een Terugkeerverordening heeft de Europese Commissie de definitie van het land van terugkeer uitgebreid. Terugkeer is straks op grond van de verordening ook mogelijk naar een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen voor terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Daarnaast bepaalt de Terugkeerverordening aan welke voorwaarden een dergelijke regeling of overeenkomst moet voldoen.

44. Betekent deze uitspraak dat de regering van oordeel is dat de verenigbaarheid van terugkeerhubs met het EVRM, het EU-Handvest, het Vluchtelingenverdrag en het non-refoulementbeginsel inmiddels voldoende vaststaat?

Antwoord op vraag 44

Zoals het kabinet ook in reactie op vraag 26 heeft geantwoord, is in algemene zin beoordeeld of het concept dat een vreemdeling naar een ander land dan zijn land van herkomst wordt gebracht, in lijn is met het internationale recht, en reeds in het BNC-fiche is geoordeeld dat deze inzet van de Commissie kan worden gesteund. Uiteraard zijn de concrete afspraken met en omstandigheden in het partnerland van belang en die zullen ook door de rechter kunnen worden getoetst aan de hand van de individuele omstandigheden van de vreemdeling.

45. Welke juridische risico's of onzekerheden ziet de regering nog ten aanzien van de toepassing van terugkeerhubs?

Antwoord op vraag 45

⁴⁶ Zie hiervoor: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2026/06/01/eu-maakt-terugkeer-van-vreemdelingen-zonder-rechtmatig-verblijf-sneller-en-effectiever>.

Met de Terugkeerverordening is er een solide juridische basis voor terugkeerhubs ontstaan. Maar de nadere uitwerking daarvan moet plaatsvinden in overeenkomsten of regelingen met derde landen. Deze zullen altijd in overeenstemming moeten zijn met internationale en Europese recht en mensenrechtenverdragen.

46. Is de regering bereid alle juridische adviezen, analyses of notities waarop deze beoordeling is gebaseerd met de Kamer te delen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 46

Nee, gezien de lopende gesprekken met derde landen zijn de daaraan onderhavige documenten van vertrouwelijke aard. Het delen van deze documenten komt een zorgvuldig diplomatiek traject niet ten goede.

Doelmatigheid van terugkeerhubs

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen in verschillende stukken dat het lage terugkeerpercentage van circa een kwart van de uitgeprocedeerde vreemdelingen als belangrijke rechtvaardiging voor de nieuwe systematiek wordt genoemd.

47. Op basis van welke onderzoeken of impactanalyses verwacht de regering dat terugkeerhubs daadwerkelijk zullen bijdragen aan een hoger terugkeerpercentage?

Antwoord op vraag 47

Het uitblijven van medewerking aan terugkeer van zowel de vreemdeling en het land van herkomst zijn de oorzaak waarom in veel gevallen terugkeer niet gerealiseerd kan worden. In vrijwel alle gevallen is bij oprechte inzet van de vreemdeling, terugkeer wel mogelijk.

Met de uitbreiding van de vertrekmogelijkheden, waaronder de terugkeerhub, wordt het vooruitzicht van terugkeer groter. Dit moet in de eerste plaats leiden tot meer zelfstandige terugkeer en medewerking van landen van terugkeer in de wetenschap dat vertrek uit Nederland hoe dan ook gerealiseerd zal worden. Weigering om mee te werken aan terugkeer, moet niet langer lonen. Eerste inzet blijft altijd de vrijwillige terugkeer, daarna indien redelijkerwijs mogelijk de gedwongen terugkeer naar het land van herkomst. Vertrek naar de terugkeerhub is nooit de eerste optie, tenzij de vreemdeling daar voor kiest.

48. Zijn er voorbeelden van vergelijkbare constructies buiten de Europese Unie die aantoonbaar hebben geleid tot meer daadwerkelijke terugkeer? Zo ja, welke?

Antwoord op vraag 48

De terugkeerhub moet in overeenstemming zijn met internationale en Europese (mensen)rechtenverdragen. Er is het kabinet op dit moment geen constructie bekend die vergelijkbaar is met de terugkeerhub zoals uiteengezet in artikel 14 van de Terugkeerverordening.

49. Welke doelstellingen hanteert de regering ten aanzien van het aantal personen dat via terugkeerhubs daadwerkelijk terugkeert naar het land van herkomst?

Antwoord op vraag 49

Het kabinet heeft geen concrete doelstellingen ten aanzien van het aantal personen dat moet terugkeren naar een terugkeerhub of via een transithub. Het doel is dat vreemdelingen met een vertrekplicht uit Nederland vertrekken. Bij de ontwikkeling van de terugkeerhub ligt het in de rede dat wordt gestart met kleine aantallen, zodat nieuwe procedures juridisch getoetst kunnen worden door de rechtspraak.

50. Welke criteria zal de regering hanteren om vast te stellen of terugkeerhubs succesvol zijn, en op welk moment zal een evaluatie plaatsvinden?

51. Onder welke omstandigheden concludeert de regering dat terugkeerhubs onvoldoende effectief zijn en beëindiging van deelname aan dergelijke constructies aangewezen is?

Antwoord op vragen 50 en 51

Op het moment dat het kabinet constateert dat er een toename van vertrek uit Nederland door vertrekplichtige vreemdelingen plaatsvindt, kan dat beschouwd worden als een succes. Hieronder valt zowel een verbetering van vrijwillig vertrek door de vreemdeling als meer gedwongen vertrek door het land van terugkeer. Vertrek naar het land van herkomst kan direct of via de terugkeerhub plaatsvinden. Monitoring en evaluatie zijn essentieel bij een dergelijk traject. Momenten van evaluatie zullen in samenspraak met het desbetreffende partnerland afgestemd moeten worden.

Parlementaire betrokkenheid

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA constateren dat met het politieke akkoord een belangrijke nieuwe fase is aangebroken.

52. Is de regering bereid de Kamer voorafgaand aan eventuele politieke toezeggingen aan andere lidstaten of derde landen inzake terugkeerhubs actief te informeren en daarbij de Kamer voldoende tijd te geven zich uit te spreken alvorens toezeggingen worden gedaan?

53. Kan de regering toezeggen dat de Kamer tijdig wordt geïnformeerd over conceptafspraken, onderhandelingsmandaten of intentieverklaringen met mogelijke partnerlanden?

Antwoord op vragen 52 en 53

Het kabinet is bereid de Kamer tijdig te informeren over eventuele concrete vervolgstappen inzake het maken van afspraken met partnerlanden omtrent terugkeerhubs, voor zover dit verenigbaar is met de vertrouwelijkheid van het onderhandelingsproces en de onderhandelingspositie van het kabinet. Het kabinet kan evenwel geen voorafgaand uitspraak- of instemmingsrecht toezeggen; in internationale trajecten is soms vertrouwelijke besluitvorming vereist binnen de constitutionele verantwoordelijkheid van het kabinet.

54. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de informatieafspraken die in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud over het migratie- en asiëldossier zijn gemaakt?⁴⁷

Antwoord op vraag 54

De afspraken met Uw Kamer in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud bij de Terugkeerverordening zien -daar waar het de Terugkeerverordening betreft- op specifieke elementen, waaronder de ontwikkelingen rondom de terugkeerhubs gedurende de onderhandelingen over de Terugkeerverordening. Dat neemt niet weg dat, gelet op de beantwoording hierboven, het kabinet uw Kamer zo goed als mogelijk probeert te informeren over de ontwikkelingen, zonder het diplomatieke verkeer rondom afspraken over terugkeer- en transithubs te belemmeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de fractie van JA21 hebben de volgende vragen voor de regering.

⁴⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36 761, E.

Genoemde leden lezen in de brief van 3 juni 2026 dat er strenger kan worden opgetreden tegen vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer.⁴⁸

1. Kan de regering concreet aangeven op welke manieren er strenger kan worden opgetreden?

Antwoord op vraag 1

De Terugkeerverordening zorgt er inderdaad voor dat strenger kan worden opgetreden tegen vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer. Zo worden vertrekopties uitgebreid. Dit komt door de verruiming van de definitie van het land van terugkeer. In dat kader wordt er in de Terugkeerverordening een juridische basis voor de terugkeer- en transithubs gecreëerd. Ook is er grote aandacht voor terugkeer van personen die een veiligheidsrisico vormen. De maximale werkingsduur van het inreisverbod wordt verlengd van 5 jaar naar 10 jaar of 20 jaar. Voor personen die een veiligheidsrisico vormen, kan de werkingsduur nog langer zijn. Ook legt de Terugkeerverordening meer nadruk op de verplichtingen van de vreemdeling om mee te werken. Zo heeft de vreemdeling bijvoorbeeld de expliciete plicht om het grondgebied van de lidstaten te verlaten en mee te werken aan de terugkeerprocedure. Wanneer de vreemdeling niet aan deze verplichting voldoet krijgt de lidstaat een pallet aan mogelijke maatregelen, die tegen de vreemdeling kunnen worden ingezet, tot zijn beschikking. Ook creëert de Terugkeerverordening meer grondslagen voor vreemdelingenbewaring en wordt de maximale bewaringsduur uitgebreid. Het kabinet ziet hierin tal van mogelijkheden om strenger op te treden tegen vreemdelingen die niet meewerken aan terugkeer dan nu het geval is.

2. Wanneer is er volgens de regering sprake van een vreemdeling die niet meewerkt aan zijn of haar terugkeer?

Antwoord op vraag 2

Het criterium niet-meewerken aan terugkeer is open geformuleerd zodat hierbij rekening kan worden gehouden met alle omstandigheden van het geval. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van verwijtbaar niet-meewerken wanneer de vreemdeling bijvoorbeeld niet op komt dagen op vertrekgesprekken met de DTenV, onvoldoende inspanningen verricht om aan vervangende reisdocumenten te komen, niet meewerkt aan een presentatie op een ambassade of consulaat of geen gebruik maakt van een door de DTenV geboekt vertrek.

Het kabinet benadrukt dat wanneer de vreemdeling wél meewerkt aan terugkeer en dat ook voldoende kan aantonen, maar het land van herkomst niet en - alle inspanningen van de vreemdeling ten spijt - terugkeer onmogelijk is, dit de vreemdeling niet zal worden aangerekend. In die zin verwijst het kabinet ook naar het zogeheten buitenschuldbeleid. De vreemdeling kan in dergelijke situaties in aanmerking komen voor een regulier verblijfsrecht: de buitenschuldvergunning.

Het kabinet grijpt deze mogelijkheid aan om eveneens de openstaande toezegging aan het lid Perin-Gopie (Volt) gestand te doen.

3. Kan de regering aangeven in hoeverre de gezinssituatie van de vreemdeling invloed heeft op het 'streng optreden', wanneer hij of zij niet meewerkt aan de terugkeer?

Antwoord op vraag 3

Vreemdelingen met een vertrekplicht, keren idealiter en waar mogelijk vrijwillig terug naar het land van terugkeer. Gedurende de verschillende stappen in de terugkeerprocedure worden zij geacht hun medewerking te verlenen. Dat geldt ongeacht de gezinssituatie van de vreemdeling en ook voor eventuele vertrekplichtige

⁴⁸ Kamerstukken I 2025/26, 36 761, M, p. 2.

gezinsleden. Wel zijn er verschillende waarborgen wanneer het gaat om een gezin met minderjarige kinderen. Zo moet de eenheid van het gezin zoveel als mogelijk worden behouden. In het kader van het opleggen van een bewaringsmaatregel wordt een zorgvuldige afweging gemaakt over het inzetten van bewaring als ultimum remedium. Het belang van het kind staat hierbij voorop alsook het waarborgen van de eenheid van het gezin.

4. Op welke wijze gaat de regering bij het sluiten van afspraken met derde landen het risico beperken dat de rechter later oordeelt dat terugkeer naar deze landen niet mogelijk is?

Antwoord op vraag 4

Wanneer een overeenkomst of regeling wordt getroffen met een derde land om een terugkeerhub te kunnen ontwikkelen, zal uiteraard goed worden gekeken welke personen in aanmerking komen voor terugkeer naar dat land. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven, gaat het om personen die niet meewerken aan de terugkeer naar hun land van herkomst en in voorkomend geval het land van herkomst niet meewerkt aan gedwongen terugkeer. Voorafgaande aan het gedwongen vertrek naar het derde land met de terugkeerhub, moet dit land duidelijk worden gemaakt in het terugkeerbesluit of het verwijderingsbesluit. De vreemdeling heeft de mogelijkheid om rechtsmiddelen aan te wenden tegen die besluiten en om een (spoed) voorlopige voorziening te vragen bij de rechter om de uitzetting te schorsen totdat op het (hoger) beroep is beslist.

De leden van de fractie van JA21 lezen dat de regering aangeeft dat een vreemdeling bij het beroep tegen een terugkeerbesluit, een verwijderingsbesluit en een inreisverbod een afzonderlijk beroep kan instellen, met daarbinnen een aanvullende afzonderlijke voorlopige voorzieningsprocedure.⁴⁹

5. Kan de regering aangeven op welke wijze de beoogde versnelling van de procedures in de asielketen in de praktijk wordt gerealiseerd?

Antwoord op vraag 5

Het kabinet bereidt zich momenteel voor om de Nederlandse wet- en regelgeving in lijn te brengen met de Terugkeerverordening. In dat traject komt ook de beoogde versnelling van procedures in de asielketen aan de orde. Het kabinet kan niet vooruitlopen op de precieze nieuwe procedure, maar de versnelling moet met name worden gevonden in:

- Het altijd kunnen nemen van een terugkeerbesluit wanneer een vreemdeling onrechtmatig in Nederland verblijft. Dit vereenvoudigt en versnelt het proces. Uitstel van het nemen van een terugkeerbesluit, vertraagt namelijk het moment dat de vertrekplicht duidelijk wordt, de vreemdeling daar ook gevolg aan moet geven en het eventuele (hoger) beroepsproces kan plaatsvinden.
- Wanneer een vreemdeling geen asielaanvraag indient, maar wel een beroep doet op het beginsel van non-refoulement, vindt die beoordeling straks plaats in de terugkeer- of verwijderingsprocedure, en niet langer in de bewaringsprocedure zoals nu het geval is.⁵⁰ Dit voorkomt extra processtappen en verkort de doorlooptijd.
- Verlaging van administratieve lasten: alleen die onderdelen worden opgenomen in het besluit waarvoor aanleiding bestaat. Zo hoeft, wanneer het land van herkomst nog niet kan worden vastgesteld, niet langer een (provisioneel) land van terugkeer in het terugkeerbesluit te worden genoemd; die vaststelling kan worden belegd in het verwijderingsbesluit zodra in het eventuele gedwongen-vertrekproces duidelijk wordt waar de vreemdeling vandaan komt. Waar gegevens al beschikbaar zijn, worden deze wel zoveel mogelijk in het terugkeerbesluit en/of verwijderingsbesluit opgenomen, zodat beroep in een eerdere fase al mogelijk is.

Daarbij geldt dat, zoals nu ook al het geval is, de verschillende besluiten (afwijzing verblijfsaanvraag, terugkeerbesluit, verwijderingsbesluit en inreisverbod) zo veel als mogelijk gelijktijdig worden genomen in meeromvattende beschikkingen, zodat

⁴⁹ Idem, p. 3.

⁵⁰ HvJ EU, 4 september 2025, zaak C-313/25 PPU, ECLI:EU:C:2025:647 (Adrar).

rechtsmiddelen tegen die besluiten door de rechtspraak ook gezamenlijk kunnen worden behandeld.

6. Kan de regering aangeven wat de verwachte doorlooptijd is, wanneer een vreemdeling beroep instelt en een voorlopige voorziening aanvraagt tegen elk van deze besluiten?

Antwoord op vraag 6

Net als nu is de insteek van het Nederlandse systeem om waar mogelijk de behandeling van rechtsmiddelen te concentreren. Terugkeerbesluiten zullen in veel gevallen kunnen worden gecombineerd met andere besluiten, zoals afwijzende besluiten in de asielprocedure. De duur van de asielprocedure is in dat geval leidend. Dat in aanvulling op de terugkeerbesluiten verwijderingsbesluiten kunnen worden genomen, is in zekere zin een verduidelijking van de huidige praktijk, waarin aanvullende terugkeerbesluiten moeten worden genomen als bijvoorbeeld het land van bestemming wijzigt. De nieuwe procedures zijn met name een verduidelijking. Verwacht wordt dat in de gevallen waarin over verwijderingsbesluiten wordt geprocedeerd, dit in de meeste gevallen korte procedures zullen zijn.

De leden van de fractie van JA21 lezen dat lidstaten bij het opleggen van een terugkeerbesluit zelf een vertrekperiode kunnen kiezen.⁵¹

7. Kan de regering aangeven voor welke vertrekperiode Nederland zal kiezen? Hoe verhoudt zich dit tot de gekozen vertrekperiodes door andere lidstaten?

Antwoord op vraag 7

Nederland hanteert nu een vertrekperiode van 0 of 28 dagen. Het kabinet kan nog niet vooruitlopen op de vertrekperiode onder de Terugkeerverordening. Die keuze moet worden gemaakt bij de uitvoering van de Terugkeerverordening in de Nederlandse wet en regelgeving. Omdat de verschillende lidstaten zich voorbereiden op het in lijn brengen van hun wet- en regelgeving met de Terugkeerverordening, kan het kabinet op dit moment nog geen uitspraken doen op de duur van de vertrekperiode van andere EU-lidstaten.

8. Kan de regering aangeven met welke derde landen momenteel gesprekken worden gevoerd of gevorderd contact bestaat over mogelijke afspraken omtrent de terugkeerhubs?

Antwoord op vraag 8

Het kabinet verwijst naar het antwoord op vraag 46.

⁵¹ Idem.