

Vergaderjaar 2025–2026

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

I **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG** Vastgesteld 24 februari 2026

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ heeft 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 10 oktober 2025.
- Een rappelbrief van 15 januari 2026.
- De antwoordbrief van 20 februari 2026.

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

¹ Samenstelling:

Bakker-Klein (CDA), Beukering (Fractie-Beukering), Van Bijsterveld (JA21), Dittrich (D66), Van der Goot (OPNL), Griffioen (D66) (ondervoorzitter), Van Hattem (PVV) (voorzitter), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Janssen (SP), Kaljouw (VVD), Karimi (GroenLinks-PvdA), Koffeman (PvdD), Lagas (BBB), Lieverse (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Meijer (VVD), Van den Oetelaar (FVD), Perin-Gopie (Volt), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Van Rooijen (50PLUS), Van de Sanden (Fractie-Van de Sanden), Schalk (SGP), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Toorenborg (CDA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), 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, 10 oktober 2025

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad (I&A/JBZ) hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor een Terugkeerverordening dat op 11 maart 2025 door de Europese Commissie is gepubliceerd² en van het bijhorende BNC-fiche van de regering.³ De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** wensen u hierover enkele vragen te stellen. De leden van de fracties van D66 en de SP sluiten zich aan bij de onderstaande vragen.

Deelt u de mening van deze leden dat een geloofwaardig Europees migratiesysteem gebaat is bij een bewezen effectief terugkeerbeleid? Zo ja, bent u voornemens om bij de JBZ-raad van 13 en 14 oktober 2025 en bij de verdere onderhandelingen:

- te vragen naar een ex ante evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het voorstel waarbij de vraag centraal staat of de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de oplossing van het probleem dat het terugkeerpercentage slechts 20% bedraagt? Zo nee, waarom niet?
- u hard te maken voor door de lidstaten uit te voeren handhavings- en uitvoerbaarheidstoetsen en de te verkrijgen inzichten mee te nemen in de verdere uitwerking van het nieuwe terugkeersysteem? Zo nee, waarom niet?
- een gezamenlijk beeld te verkrijgen van wat de verwachte impact is van het voorstel op de capaciteit van de rechterlijke macht? Zo nee, waarom niet?

Als effectiviteit voorop staat in het terugkeerbeleid, kunt u dan een reflectie geven op de voorgestelde wijziging waarbij de focus op vrijwillige terugkeer verandert in nadruk op gedwongen terugkeer en detentie? En kunt u bij deze reflectie ingaan op de stelling dat vrijwillige terugkeer en re-integratie duurzamer en kosteneffectiever zijn dan gedwongen terugkeer?⁴ Bent u voornemens om dit gegeven mee te nemen naar de JBZ-Raad en in de verdere onderhandelingen? Zo nee, waarom niet?

Uit onderzoek⁵ van de EU-terugkeercoördinator blijkt dat veel problemen op het gebied van terugkeer te wijten zijn aan langdurige administratieve procedures, onvoldoende middelen, infrastructuur en administratieve capaciteit van de lidstaten, alsmede gebrekkige coördinatie tussen de lidstaten. Op welke wijze tracht u de nieuwe verordening in te zetten om deze problematiek aan te pakken? Bent u voorstander van een verplichting voor de lidstaten om in voldoende administratieve capaciteit te voorzien?

Eerdere studies⁶ wijzen uit dat het verlengen van detentietermijnen en detentiegronden niet effectief blijkt om het percentage terugkeerders te verhogen. Toch is de verlenging van detentietermijnen een gewichtige component van zowel het Commissievoorstel als het gelezde Deense

² COM(2025)101.

³ Kamerstukken I 2024/25, 36 761, A.

⁴ Zie *The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE642.840 – juni 2020.

⁵ Zie het POLICY DOCUMENT *Towards an operational strategy for more effective returns* van de Europese Commissie, Brussel, 24 januari 2023, COM(2023) 45 final.

⁶ Zie *The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE642.840 – juni 2020.

compromisvoorstel. Wat is hierover uw oordeel en wat wordt de inzet van Nederland?

Wat is uw inzet ten aanzien van het wederzijdse erkenningsmechanisme zoals voorgesteld in het voorstel voor de Terugkeerverordening? Kunt u daarbij ingaan op de volgende deelvragen:

- Hoe verhoudt het voorgestelde erkenningsmechanisme zich tot het EVRM, het EU Handvest van de grondrechten en het Vluchtelingenverdrag?
- Bent u zich bewust van het risico dat Nederland, op basis van de voorgestelde regels, een terugkeerbesluit van een andere lidstaat moet erkennen en uitvoeren zonder dat het zelf, voordat het terugkeerbesluit wordt uitgevoerd, een volledige en actuele beoordeling heeft gemaakt op mogelijke schending van het non-refoulementbeginsel of het recht op privé en gezinsleven?
- Kunt u ingaan op de mogelijke situatie waarbij de Nederlandse autoriteiten te maken krijgen met een ongedocumenteerd persoon die is geconfronteerd met een terugkeerbesluit in Hongarije, gelet op de schending van de Terugkeerrichtlijn in dit land aldus het Hof van Justitie?⁷
- Hoe kijkt u aan tegen het feit dat het voorstel nu niet voorziet in een beroepsmogelijkheid voor mensen die zich begeven in de uitvoerende lidstaat tegen de uitkomst van voorgenoemde beoordelingen van het non-refoulementbeginsel en het recht op privé en gezinsleven?

Wat is uw mening over de voorgestelde regels waarin geen automatische schorsende werking in eerste instantie is opgenomen? Deelt u de mening van de leden dat dit een risico creëert voor mensen om uit het EU-grondgebied te worden verwijderd voordat er een beslissing is genomen over hun beroep? Hoe verhoudt dit zich volgens u tot het recht op een doeltreffende voorziening van non-refoulement?

Uit een gelekt compromisvoorstel van het Deense voorzitterschap blijkt dat het voorzitterschap voorstelt de verplichting te schrappen voor lidstaten om documenten op te vragen bij de overnameprocedure in het geval er verificatie van nationaliteit nodig is. Verder doet het voorzitterschap diverse voorstellen om door de Commissie voorgestelde verplichtingen te schrappen of optioneel te maken. Deelt u de mening van de leden dat de brede wens naar meer harmonisatie van het Europese asielsysteem op gespannen voet staat met de grotere discretie die het voorstel geeft aan lidstaten alsmede de optionele bepalingen die in het voorstel zijn opgenomen?

Wat is de verwachte impact op de positie van vrouwen die gedwongen moeten terugkeren naar landen of regio's waar zij niet zeker zijn van hun veiligheid? Is het bijvoorbeeld denkbaar dat met het gewijzigde beleid vrouwen naar een land als Afghanistan moeten terugkeren? Zo ja, wat betekent dat volgens u dan voor het kunnen waarborgen van hun veiligheid?

Uit een gelekt compromisvoorstel van het Deense voorzitterschap voor de Terugkeerverordening blijkt dat het voorzitterschap voornemens is de beperking op het sturen van families met kinderen naar terugkeerhubs te schrappen. Wat is hierbij de Nederlandse inzet, en is Nederland voornemens families met kinderen naar terugkeerhubs te sturen?

Het voorstel voor een Terugkeerverordening reflecteert niet de gedachte van het Asiel- en Migratiepact dat een lidstaat bij aankomst van alleenstaande minderjarige vluchtelingen (amv's) een inschatting moet maken

⁷ HvJ EU 13 juni 2024, C-123/22 (Commissie/Hongarije).

van de kwetsbaarheid van de minderjarige, waarbij dit dossier bij alle vervolgstappen wordt bijgehouden. Bent u bereid om tijdens de JBZ-raad en nadere onderhandelingen te pleiten dat aan artikel 18 («het belang van het kind») dezelfde regels worden toegevoegd die in artikel 23 («Waarborgen voor minderjarigen») van de Asiel- en Migratiebeheerverordening staan? Zo nee, waarom niet?

In het Commissievoorstel ontbreken belangrijke definities, wat kan leiden tot onnodige procedures. Deelt u de mening van deze leden dat het logisch is om aan te sluiten bij de definities van het Pact waar het gaat om definities van niet-begeleide minderjarigen, familieleden en een vertegenwoordiger? Zo ja, bent u bereid om te pleiten voor een verduidelijking van deze definities? Zo nee, waarom niet?

Bent u bekend met de bepalingen in de Kwalificatieverordening ten aanzien van een binnenlands vestigingsalternatief die voor een amv tot dan toe onbekend is en waarbij dan als eis wordt gesteld dat rekening wordt gehouden met het belang van de minderjarige en in het bijzonder met de beschikbaarheid van passende zorg en opvang? Deelt u de mening dat in de Terugkeerverordening hier aansluiting bij gevonden moet worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wordt dit onderdeel van de Nederlandse inzet?

Het Deense compromisvoorstel stelt voor de bepaling te schrappen dat aan een amv hulp wordt geboden voorafgaand aan het opleggen van een terugkeerbesluit. Hoe verhoudt dit zich tot het Pact, waarin de vertegenwoordiger van een amv juist een stevigere positie heeft gekregen? Bent u bereid voor deze stevigere positie van vertegenwoordigers van amv's te pleiten? Zo nee, waarom niet?

Bent u bekend met het arrest van het Hof van Justitie van de EU⁸ dat stelt dat het de bedoeling is bij een amv om onderzoek te doen naar opvang in het land van herkomst voorafgaand aan het opleggen van een terugkeerbesluit? Kunt aangeven waarom dit arrest niet is gecodificeerd in het voorstel? Wilt u zich hardmaken voor codificatie tijdens de JBZ-raad en in de verdere onderhandelingen? Zo nee, waarom niet?

Er is in het voorstel een bepaling opgenomen over wat meewerken inhoudt (artikel 21). In Nederland heeft de hoogste bestuursrechter bepaald dat de plicht om mee te werken aan terugkeer gedeeld is tussen de minderjarige en de lidstaat. Bent u voornemens om voor een vergelijkbare bepaling te pleiten tijdens de JBZ-raad en in nadere onderhandelingen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen **4 weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
A.W.J.A van Hattem

⁸ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9 (TQ tegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid).

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD EN VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Asiel en Migratie

Den Haag, 15 januari 2026

De vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van uw brief van 17 december 2025 waarbij de Kamer het verslag van de formele JBZ-Raad van 8 en 9 december 2025⁹ wordt aangeboden. Tijdens deze Raad is onder meer gesproken over het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de Unie verblijven (Terugkeerverordening)¹⁰ en het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de toepassing van het begrip «veilig derde land».¹¹ De commissies constateren dat zij over deze voorstellen bij uitgaande brieven van respectievelijk 10 oktober 2025¹² en 6 januari 2026¹³ (nadere) vragen hebben gesteld en dat deze tot op heden niet zijn beantwoord. Hierbij verzoeken de commissies u deze brieven alsnog op korte termijn te beantwoorden.

De vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en Justitie en Veiligheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag zo spoedig mogelijk.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad,
A.W.J.A. van Hattem

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

⁹ *Kamerstukken I* 2025/26, 32 317, PU.

¹⁰ COM(2025)101. Dossier op Europapoort E250006.

¹¹ COM(2025)259. Dossier op Europapoort E250013.

¹² Brief met kenmerk 178500.

¹³ Brief met kenmerk 179284.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2026

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66 en SP over het voorstel voor een terugkeerverordening. Deze vragen werden ingezonden op 10 oktober 2025 met kenmerk 178500.

Allereerst verwijs ik u in het kader van de beantwoording van uw vragen van 10 oktober 2025 naar de Kamerbrief en het bijhorende het verslag van de JBZ-raad van 9 en 10 december 2025.¹⁴ In dit verslag bent u geïnformeerd dat de Raad van de Europese Unie in december 2025 in had gestemd met een compromisvoorstel van het Deens Voorzitterschap voor een algemene oriëntatie (hierna raadspositie) ten aanzien van het voorstel voor een terugkeerverordening. In dit verslag is tevens opgenomen dat de raadspositie tegemoet komt aan de inzet van Nederland voor een eenvoudiger en efficiënter Europees terugkeerproces. Ik deel de mening van de leden dat een geloofwaardig Europees migratiesysteem gebaat is bij een effectief terugkeerbeleid. Nieuwe EU-wetgeving op terugkeer moet daaraan bijdragen. Dit was dan ook de inzet van Nederland tijdens de onderhandelingen in de Raad van de Europese Unie over het voorstel voor een terugkeerverordening. Het BNC-fiche¹⁵ vormde de inzet van Nederland voor de raadsunderhandelingen. Nederland heeft vanaf het begin gepleit dat het aanpassen van de terugkeerregels tot minder administratieve en/of uitvoeringslasten moet leiden. Ik ben van mening dat in de raadspositie veel van de Nederlandse inzet is overgenomen. Op welke wijze de lidstaten invulling geven aan de bepalingen die volgen uit het Unierecht is in principe aan de lidstaten zelf. Nederland wil niet tornen aan de autonomie, ook niet, in reactie op uw vraag, waar dat ziet op een verplichting tot voldoende administratieve capaciteit.

Over de mogelijkheid om ex ante evaluatieonderzoeken dan wel handhavings- en uitvoerbaarheidstoetsen van het voorstel uit te voeren kan ik in zijn algemeenheid het volgende zeggen. Korte tijd nadat de Europese Commissie in maart 2025 het voorstel voor een terugkeerverordening heeft gedaan zijn de onderhandelingen in de Raad begonnen. Gezien het zeer ambitieuze tijdspad voor de onderhandelingen, die zowel het Poolse als het Deense Voorzitterschap hebben gehanteerd, was het niet mogelijk om een volledig ex ante evaluatieonderzoek dan wel handhavings- en uitvoerbaarheidstoetsen uit te voeren bij de commissie dan wel zelf uit te voeren. Om tot een Nederlandse inzet in de onderhandelingen te komen heeft het Ministerie van Asiel en Migratie ketenpartners en experts betrokken en samen het commissievoorstel gewaardeerd, ook specifiek waar het ging om effectiviteit en uitvoerbaarheid van het commissievoorstel. Hierbij is gekeken naar de impact van het voorstel op de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak. Ook tijdens de onderhandelingsproces zijn de Nederlandse uitvoeringsorganisaties doorlopend uitgebreid betrokken; juist vanuit het belang de uitvoerbaarheid en effectiviteit van wetgeving. Ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie zagen de verschillende uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen risico's op nog verdere toename van administratieve lasten. Deze risico's zijn grotendeels gemitigeerd in de raadspositie.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 32317-987

¹⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 761, A

Over de focus op gedwongen terugkeer kan ik het volgende zeggen. De nadruk in het voorstel van de Commissie ligt op «gedwongen vertrek tenzij» waarbij het belangrijk is te melden dat er in de raadspositie op dit vlak, mede op basis van de inzet van Nederland, wijzigingen zijn doorgevoerd. Lidstaten behouden in de raadspositie de flexibiliteit om in beginsel in te zetten op vrijwillig vertrek van vreemdelingen.

Daarnaast is het Kabinet van mening dat verlenging van detentietermijnen en uitbreiding van detentiegronden een welkome toevoeging zijn aan van het arsenaal van middelen die we hebben om terugkeer te bevorderen. Vreemdelingendetentie is echter nimmer een doel op zich, maar vooral een middel om terugkeer zeker te stellen. Onverminderd blijft voorop staan dat detentieduur zo kort als mogelijk dient te zijn en daarop zal ook door de rechter worden toegezien. Daarnaast onderken ik dat er andere problemen en uitdagingen zijn op het gebied van terugkeer. Het voorstel voor een terugkeerverordening en de mede op basis van de Nederlandse inzet thans voorliggende raadspositie zijn er op gericht deze uitdagingen en problemen te ondervangen.

De Nederlandse inzet in de raadsonderhandelingen ten aanzien van wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten was ook in lijn met de in het BNC-fiche vastgestelde onderhandelingsmandaat. De Nederlandse inzet tijdens de raadsonderhandelingen op wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten is succesvol geweest. In de raadspositie is opgenomen dat wederzijdse erkenning eerst vrijwillig wordt, waarna de Commissie een analyse uitvoert over o.a. de effectiviteit van het concept. Als de analyse positief is, kan de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen bij de Raad en het Europees Parlement om de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten te verplichten. Nederland behoudt zo een stem als het gaat om het verplicht maken van wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten.

De voorstellen voor nieuw Unierecht worden getoetst aan de verplichtingen die voortvloeien uit het EU Handvest van de grondrechten, het EVRM, en het Vluchtelingenverdrag. Dit geldt eveneens voor het mechanisme van wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Verder hanteert Nederland het interstatelijk vertrouwensbeginsel als uitgangspunt bij de uitvoering van het Unierecht door andere lidstaten.

De toets aan de asielgronden, inclusief het beginsel van non-refoulement wordt gedaan in de asielprocedure en moet naar het oordeel van Nederland geen onderdeel zijn van het terugkeerproces. In de raadspositie is conform de Nederlandse inzet opgenomen dat, bij gestelde vrees voor schending van het beginsel van non-refoulement, de vreemdeling verwezen kan worden naar de asielprocedure. Voor het landgebonden asielbeleid Afghanistan en de positie van vrouwen wordt verwezen naar de beantwoording van de Kamervragen hierover die door meerdere leden van de Tweede Kamer zijn gesteld¹⁶.

In zijn algemeenheid kan ik voorts zeggen dat de Nederlandse inzet in de raadsonderhandelingen ook op de onderwerpen van schorsende werking, terugkeerhubs, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, definities en flexibiliteit van lidstaten in het terugkeerproces in lijn was met het in het BNC-fiche vastgestelde onderhandelingsmandaat. Op al deze punten was de Nederlandse inzet succesvol en reflecteert de raadspositie de door ons gewenste aanpassingen op deze onderwerpen.

De Minister van Asiel en Migratie,
D.M. van Weel

¹⁶ 2025Z19269, 2025Z19372, 2025Z19541