



De Minister van Asiel en Migratie

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Verlenging binnengrenscontroles

Datum

2 oktober 2025

Onze referentie

6872407

Bijlage(n)

0

1. Aanleiding

Op basis van artikel 25 van de Schengengrenscore voert Nederland sinds 9 december 2024 tijdelijke binnengrenscontroles uit. Deze tijdelijke maatregel is aanvankelijk ingevoerd voor 6 maanden. In april 2025 heeft het kabinet besloten tot een eerste verlenging met zes maanden. Dat betekent dat deze tijdelijke maatregel op 8 december 2025 zal eindigen, tenzij het kabinet wederom besluit tot verlenging. Een verlenging dient minimaal 4 weken van tevoren (in dit geval uiterlijk 11 november) middels een notificatie aan de Europese Commissie (hierna: Commissie) gemeld te worden. In deze nota wordt u gevraagd te besluiten over het al dan niet verlengen van de binnengrenscontroles. Deze nota legt u daarvoor drie opties voor.

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd een besluit te nemen over het vervolg van de binnengrenscontroles aan de hand van één van de drie onderstaande opties:
 - o Optie 1: de binnengrenscontroles op grond van artikel 25 van de Schengengrenscore niet verlengen en het grenstoezicht enkel uitvoeren op grond van regulier MTV (4.17a Vb 2000) of geïntensiveerd MTV (4.17b Vb 2000).
 - o Optie 2: de binnengrenscontroles nogmaals met de maximale verlengingstermijn van zes maanden verlengen tot en met 8 juni 2026.
 - o Optie 3: de binnengrenscontroles met minder dan zes maanden verlengen en overgaan op MTV-controles wanneer het nieuwe juridische kader voor MTV in werking is getreden. U bent in augustus akkoord gegaan met het realiseren van een viertal gerichte verruiming van het juridisch kader voor MTV door de artikelen 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit 2000 te wijzigen. Gestreefd wordt om deze wijzigingen in het voorjaar van 2026 in werking te laten treden.
- Indien het kabinet besluit de binnengrenscontroles niet te verlengen (optie 1), dan wordt er spoedig een Kamerbrief opgesteld om de Kamer hierover te informeren. Aangezien hiervoor geen termijn wordt voorgeschreven in de SGC, is deze brief nog niet opgesteld.

- Indien het kabinet besluit de binnengrenscontroles te verlengen (optie 2 of optie 3), vraag ik gezien de voorgeschreven termijn in de SGC uw akkoord op:
 - o Het verzenden van de notificatie¹ waarmee Nederland de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van de EU, en de andere EU-lidstaten informeert over de verlenging van de binnengrenscontroles.
 - o Het versturen van een brief aan de Tweede Kamer om de Kamer te informeren over de verlenging van de binnengrenscontroles. Bij deze nota zijn twee Kamerbrieven bijgevoegd t.a.v. een verlenging van de binnengrenscontroles na 8 december a.s. Hiervoor zijn alvast twee kamerbrieven opgesteld: een indien u kiest voor optie 2 en een indien u kiest voor optie 3.
 - o Het versturen van een brief aan de bestuurders van de grensregio's om hen te informeren over de verlenging.²

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
2 oktober 2025

Onze referentie
6872407

3. Kernpunten

- De herinvoering van binnengrenscontroles is een instrument, dat op grond van de Schengengrenscore tijdelijk en als uiterst middel kan worden ingezet wanneer er sprake is van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De omvang en duur van de binnengrenscontroles dienen zich te beperken tot hetgeen noodzakelijk is om de geconstateerde ernstige dreiging te kunnen beantwoorden.
- De redenen voor Nederland om in december 2024 de binnengrenscontroles in te voeren, hadden betrekking op de impact van aanhoudende instroom van irreguliere migratie, in het bijzonder secundaire stromen waarmee ook asielzoekers Nederland bereiken. De binnengrenscontroles zijn gericht op de bestrijding van irreguliere migratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit. De druk van irreguliere migratie en mensensmokkel veroorzaakt problemen in de migratieketen, in het bijzonder het asielproces en de opvang. Deze problemen worden verergerd door de gebrekkige werking van het Dublin-systeem.
- Uw voorganger, minister Faber, heeft in april 2025 besloten tot een eerste verlenging van de tijdelijke maatregel vanwege het voortduren van de belangrijkste redenen voor herinvoering van de binnengrenscontroles.
- De Schengengrenscore (SGC) schrijft voor dat de herinvoering van binnengrenscontroles verlengd kan worden met een maximale termijn van 6 maanden, indien de totale periode van de herinvoering niet langer is dan 2 jaar. Nederland heeft op dit moment de binnengrenscontroles in totaal voor de duur van 1 jaar heringevoerd. De in de SGC genoemde termijnen bieden ruimte om de binnengrenscontroles nogmaals te verlengen tot en met 8 juni 2026, mits aan de voorwaarden voor verlenging wordt voldaan.
- Als u niet voor verlenging kiest (optie 1), dan kunt u ervoor kiezen dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) vanaf 9 december 2025 enkel overgaat op reguliere (4.17a Vb 2000) of geïntensiveerde (4.17b Vb 2000) MTV-controles. Bij MTV voert de KMar in het kader van vreemdelingtoezicht controles uit in de binnengrenszones.
- Als u voor verlenging kiest met de maximale verlengingstermijn van zes maanden (optie 2), dan ligt het voor de hand om dat op dezelfde grond te doen als bij de herinvoering en eerste verlenging van de maatregel.

¹ De bij deze notificatie horende brief wordt spoedig met u gedeeld ter akkoord.

² Deze brief wordt spoedig aan u voorgelegd.

- Als u voor een verlenging kiest van minder dan zes maanden (optie 3), om over te gaan op MTV-controles wanneer het nieuwe juridische kader voor MTV-controles in werking is getreden, dan ligt het voor de hand om dat tevens op dezelfde grond te doen. Hierbij kunt u aangeven dat er wordt gewerkt aan een verruiming van het juridisch kader voor MTV-controles en dat dit een alternatief is voor de binnengrenscontroles, aangezien het juridisch kader wat betreft de duur en de frequentie van de MTV-controles wordt verruimd. De KMar beoordeelt optie 3 als meest wenselijk vanwege de grotere operationele ruimte waarin deze optie voorziet.
- Bij het uitvoeren van het binnengrenstoezicht ligt de focus op de landgrenzen met België en Duitsland. Sinds juli 2025 worden binnengrenscontroles ook uitgevoerd op intra-Schengenvluchten waar risico's bestaan t.a.v. irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit.
- Bij deze nota is een concept van de voortgangsrapportage bijgevoegd die in november 2025 aan de Tweede Kamer zal worden verstuurd. In deze voortgangsrapportage worden de resultaten van de binnengrenscontroles geduid. In de voortgangsrapportage staat dat er tijdens de risico- en informatiegestuurde binnengrenscontroles op de luchthavens circa 65.000 passagiers (waarvan circa 10.000 niet EU-passagiers) zijn gecontroleerd. Hiervan voldeden 20 personen niet aan de toegangsvoorwaarden. Zij hebben een terugkeerbesluit opgelegd gekregen en dienden Nederland te verlaten. Dit is 0,06% van het aantal gecontroleerde personen. Er hebben minder dan 10 personen asiel aangevraagd tijdens de binnengrenscontroles op de luchthavens. De resultaten van de binnengrenscontroles aan de landsgrenzen in de laatste drie maanden laten ten opzichte van de eerste drie maanden een daling zien van het aantal toegangswegingen (-54%) en is het aantal asielaanvragen ongeveer gelijk gebleven (wederom 30 asielaanvragen). Ook is er een daling zichtbaar van het aantal mensen dat is aangehouden (-33%). De totale duur van de binnengrenscontroles die de KMar heeft uitgevoerd is in beide periodes vergelijkbaar. Overigens beperken de aanhoudingen zich niet tot migratiecriminaliteit, maar hebben ook betrekking op verkeersdelicten en drugscriminaliteit. Verder hebben de Nederlandse binnengrenscontroles geen significante negatieve impact op de grensregio's en het grensoverschrijdende verkeer. Dit blijkt ook uit het bestuurlijk overleg dat u periodiek heeft met burgemeesters, commissarissen van de Koning en VNG. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de resultaten van de binnengrenscontroles lastig te duiden zijn en dat het moeilijk te beoordelen is of met de tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles irreguliere migratie en grensoverschrijdende migratiecriminaliteit doelmatiger en doeltreffender wordt tegengegaan. In ieder geval kan gesteld worden dat binnengrenscontroles geen effectief instrument zijn om het aantal personen dat in Nederland asiel aanvraagt direct te beïnvloeden. Onder meer omdat conform wetgeving asielverzoeken aan de binnengrenzen doorverwezen worden naar de nationale asielprocedure. Tegelijkertijd, hoewel irreguliere migratiestromen afhankelijk zijn van vele factoren, is het voorstelbaar dat binnengrenscontroles in de Europese Unie een preventief effect kunnen hebben op migranten en mensensmokkelaars en daarmee bijdragen aan de verplaatsing van (secundaire) migratiestromen. Dit causale verband is met de huidige gegevens echter niet te onderbouwen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
2 oktober 2025

Onze referentie
6872407

4. Toelichting

Effect van de maatregel

- Er is een daling zichtbaar in het aantal grensweigeringen en aanhoudingen. Het aantal grensweigeringen bij binnengrenscontroles in de afgelopen zes maanden, ligt lager dan het aantal grensweigeringen in de eerste drie maanden. Ook het aantal aangehouden personen bij binnengrenscontroles ligt in de laatste drie maanden van de binnengrenscontroles lager dan in de eerste drie maanden. Het aanwijzen van duidelijke redenen voor deze daling is erg lastig, omdat irreguliere migratie (instroom), waaronder asielmigratie, afhankelijk is van vele factoren.
- De binnengrenscontroles leiden niet direct tot een verlaging van de asielinstroom. Het binnengrenstoezicht biedt geen grondslag om asielaanvragen te weigeren. Als mensen asiel aanvragen aan de binnengrens, moet dit verzoek in de nationale procedure in behandeling worden genomen. Wel zou het binnengrenstoezicht een preventief effect ('afschrikkende werking') kunnen hebben t.a.v. irreguliere migratie en mensensmokkel en van invloed kunnen zijn op de migratieroutes; dit is echter niet kwantitatief te onderbouwen. Het is aannemelijk dat met name externe factoren, zoals bijvoorbeeld de veranderde situaties in herkomstlanden, met name Syrië, hebben geleid tot een gedaalde asielinstroom³. Dit is in lijn met de algemene Europese trend van een dalend aantal irreguliere grensoverschrijdingen.⁴ Een kanttekening hierbij is dat de druk aan de buitengrenzen onderhevig is aan schommelingen.
- De vraag welk effect binnengrenscontroles van lidstaten hebben (gehad) op de daling van irreguliere grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen en asielaanvragen in Nederland, is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. Daarvoor dient ook te worden gekeken naar (het effect van) de maatregelen die andere Europese landen hebben getroffen, die van invloed kunnen zijn geweest op het aantal irreguliere grensoverschrijdingen. Op dit moment voeren tien lidstaten binnengrenscontroles uit.
- Binnengrenscontroles zijn een laatste barrière voordat irreguliere migranten en mensensmokkelaars Nederland bereiken. Het barrièremodel gaat ervan uit dat de bestrijding van irreguliere migratie en mensensmokkel kan worden gerealiseerd door het creëren van meerdere, opeenvolgende barrières binnen het migratie- en grensbeheerproces. Binnengrenscontroles moeten dan ook worden gezien als één maatregel in de context van meerdere barrières.
- Ondanks de daling van de druk van irreguliere migratie aan de buitengrenzen en de asielinstroom in Nederland, blijft op druk op de opvang en de migratie- en strafrechtketen in Nederland groot. Van alle COA opvangplekken zijn op dit moment ongeveer de helft noodopvangplekken. Naast de opvang van asielzoekers, hebben gemeenten in Nederland momenteel nog steeds te maken met de opvang van Oekraïense ontheemden. De huidige stand van de realisatie van de opvangopgave (in september 2025 circa 97.770 mensen) vraagt een forse inspanning van gemeenten en die reeds tegen hun grenzen aanlopen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
2 oktober 2025

Onze referentie
6872407

³ Het aantal eerste asielaanvragen in Nederland was in de eerste acht maanden van 2025 circa 13.920. Het aantal eerste asielaanvragen in Nederland in de eerste acht maanden van 2024 was circa 22.000.

⁴ Volgens Frontex is het aantal irreguliere binnenkomsten in de Europese Unie in de eerste acht maanden van 2025 met 21% is gedaald.

Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)

- Er wordt momenteel gewerkt aan de wijziging van de (juridische) kaders voor MTV-controles, die de KMar meer ruimte en flexibiliteit verschaffen bij het uitvoeren van controles aan de binnengrenzen. In het kader van deze wijziging bent u eerder akkoord gegaan met het realiseren van een viertal gerichte verruiming van het juridisch kader voor MTV door de artikelen 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit 2000 te wijzigen. De verwachting is dat dit kader in het voorjaar van 2026 in werking zal treden.
- De MTV-controles worden qua duur en frequentie beperkt door het juridisch kader in het Vreemdelingenbesluit, zowel in het huidige als in het beoogde juridisch kader. Echter kan met de optie geïntensiveerde MTV-controles volgens het huidige juridisch kader en met reguliere MTV-controles volgens het beoogde juridisch kader in de praktijk in totaal hetzelfde aantal controles worden uitgevoerd als nu gebeurt met de binnengrenscontroles. De binnengrenscontroles hebben als voordeel dat de KMar niet juridisch beperkt wordt in het aantal controles dat mag worden uitgevoerd. Dit wordt enkel beperkt door de beschikbare KMar-capaciteit.
- Het MTV heeft als voordeel dat de KMar MTV-controles kan uitvoeren in een gebied van 20 kilometer (landinwaarts) vanaf de binnengrenzen. Dit betreft bijvoorbeeld de gehele provincie Limburg. De binnengrenscontroles voert de KMar op de grenzen uit, omdat de daadwerkelijke inreis moet worden gestopt en er geen vermenging met binnenlands verkeer mag plaatsvinden. Een gevolg van het verschil in operationele kenmerken is dat het controlegebied van de binnengrenscontroles kleiner is dan dat van de MTV-controles, dat de binnengrenscontroles zichtbaarder zijn, en dat de binnengrenscontroles veel specifiekere en duurdere verkeersmaatregelen vereisen.
- Er is een afname van de asielinstroom in Nederland in de eerste acht maanden van 2025 vergeleken met de eerste acht maanden van 2024 en er is minder migratiedruk op de buitengrenzen. Daarnaast zijn er zoals hierboven beschreven voordelen van het MTV vergeleken met de binnengrenscontroles. Ook kan met geïntensiveerde MTV-controles volgens het huidige juridisch kader en met reguliere MTV-controles volgens het beoogde juridisch kader in de praktijk in totaal hetzelfde aantal controles worden uitgevoerd als nu gebeurt met de binnengrenscontroles. Deze argumenten kunnen ervoor pleiten om van binnengrenscontroles over te stappen naar (geïntensiveerde) MTV.

Verslag over het binnengrenstoezicht

- Ongeacht uw besluit over de verlenging van het binnengrenstoezicht zal Nederland op grond van artikel 33 van de Schengengrenscodex binnen vier weken na de eerste twaalf maanden van het binnengrenstoezicht (voor 5 januari 2026) een verslag moeten indienen bij de Europese Commissie. In dit verslag zal onder andere worden ingegaan op de initiële beoordeling en de volgende beoordelingen van de noodzaak en evenredigheid van de maatregel, de praktische samenwerking met België en Duitsland, de gevolgen voor het vrij verkeer van personen in met name de grensregio's, de doeltreffendheid van de maatregel en een evaluatie achteraf van de noodzaak en evenredigheid van de maatregel.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
2 oktober 2025

Onze referentie
6872407

4.1. Politieke context

- Per brief van 25 oktober 2024 heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd⁵ over aanvullende maatregelen ter uitvoering van hoofdstuk 2 Grip op asiel en migratie van het hoofdlijnenakkoord. Eén van deze aanvullende maatregelen is de herinvoering van het binnengrenstoezicht.
- De verlenging van de herinvoering van binnengrenstoezicht is evenals de herinvoering een vergaande maatregel. In de afgelopen periode hebben meerdere lidstaten deze maatregel genomen, waaronder Duitsland en Frankrijk.
- De Europese Commissie is in de regel kritisch ten aanzien van de inzet en voortzetting van de binnengrenscontroles, omdat het nadelige gevolgen kan hebben voor het vrije verkeer van personen en goederen. Dit zijn allebei fundamentele beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In dit kader benadrukt de Commissie in verschillende gremia de uitgebreide mogelijkheden die lidstaten conform art. 23 van de Schengengrenscore hebben om in de binnengrenszones (politie)controles uit te voeren, bijvoorbeeld in het kader van veiligheid of vreemdelingentoezicht, in plaats van het herinvoeren van binnengrenscontroles.
- Een deel van de Kamer is eveneens kritisch t.a.v. de binnengrenscontroles. Daarnaast is een ander deel van de Kamer voorstander van verdere intensivering van de Nederlandse binnengrenscontroles, onder andere met het oog op de (gestelde) resultaten van de binnengrenscontroles door Duitsland.

4.2. Financiële overwegingen

- De KMar voert de binnengrenscontroles uit binnen bestaand budget.
- Rijkswaterstaat (RWS) betaalt voor de verkeersmaatregelen met betrekking tot de tijdelijk heringevoerde binnengrenscontroles. De kosten hiervoor bedragen €2,7 miljoen per jaar.
- Informatie-/risicogestuurd optreden resulteert in minder voorspelbare grenscontroles. Momenteel zijn RWS/I&W, KMar en AenM in gesprek om te bezien welke nadere afspraken gemaakt kunnen worden om de verkeersmaatregelen voor de binnengrenscontroles efficiënt en veilig uit te voeren.
- In de ministerraad is de afspraak gemaakt dat alle voortkomende kosten uit de binnengrenscontroles vanuit de bestaande financiële kaders bij de betrokken organisaties worden gedekt.

4.3. Juridische overwegingen

- De criteria voor het verlengen van de herinvoering van binnengrenscontroles, waaronder onderbouwing van noodzaak en proportionaliteit, zijn vastgesteld in de Schengengrenscore. Kernpunt zal de weging blijven, onder meer van de Europese Commissie en bij een eventuele rechtsgang, van de noodzaak van de binnengrenscontroles en de proportionaliteit van de maatregel.

4.4. Krachtenveld

⁵ [Kamerstuk 19 637, nr. 3304](#)

- De Europese Commissie is over het algemeen kritisch ten aanzien van de tijdelijke herinvoering en verlenging van binnengrenscontroles, omdat dit nadelige gevolgen kan hebben voor het vrije verkeer van personen en goederen. Dit zijn allebei fundamentele beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In dit kader benadrukt de Commissie in verschillende gremia de uitgebreide mogelijkheden die lidstaten conform art. 23 van de Schengengrenscore hebben om in de binnengrenszones (politie)controles uit te voeren, bijvoorbeeld in het kader van veiligheid of vreemdelingtoezicht, in plaats van het herinvoeren van binnengrenscontroles. BZ heeft zorgen dat onvoldoende gemotiveerde verlenging nadelig kan zijn voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van de Nederlandse Schengeninzet in de Europese Unie.
- De Europese Commissie is bevoegd om aanvullende informatie te vragen en een overlegprocedure te starten. In het geval dat u besluit het binnengrenstoezicht te verlengen kan de Commissie een advies uitbrengen indien zij op grond van de informatie in de kennisgeving en de risicobeoordeling, waar passend, of op grond van aanvullende informatie betwijfelen of de geplande herinvoering of verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen noodzakelijk of evenredig is. De verwachting is ook dat andere landen de komende tijd opinies van de Commissie zullen ontvangen.
- Uit signalen, waaronder van lokale bestuurders, blijkt dat er weinig directe overlast is door de Nederlandse binnengrenscontroles. Tijdens het bestuurlijk overleg van 29 september jl. gaven aanwezige bestuurders onder andere aan dat de binnengrenscontroles van invloed zijn op de internationale cohesie en ook zorgen voor een duidelijkere "psychologische grens" (oftewel, meer bewustzijn van landgrenzen). Ook werd gesteld dat het voorstelbaar is dat de Duitse binnengrenscontroles zorgen voor vervoersbewegingen op wegen die daar niet geschikt voor zijn (het ontwijken van binnengrenscontroles).

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
2 oktober 2025

Onze referentie
6872407

4.5. Uitvoering

- De KMar voert de binnengrenscontroles uit binnen bestaande capaciteit en budget.
- De grenscontroles worden niet systematisch, maar informatie- en risicogestuurd uitgevoerd, waardoor de economie en het woon-werkverkeer in de grensregio's zo min mogelijk gehinderd worden. Daarnaast worden ook andere maatregelen genomen om negatieve impact op economisch, sociaal en infrastructureel vlak in de grensregio's te voorkomen.
- In de uitvoering worden continu mogelijkheden bezien om de efficiëntie en de effectiviteit van de binnengrenscontroles te verbeteren.
- Nederland staat in contact met buurlanden België en Duitsland om de samenwerking op het gebied van binnengrenscontroles (waaronder de overdracht van vreemdelingen) te verbeteren. Hiertoe is op 15 september jl. een samenwerkingsprotocol tussen België en Nederland inzake Beneluxoverdrachten in werking getreden. Hier bent u recent middels een nota over geïnformeerd.

4.6. Communicatie

- De Kamer wordt middels een Kamerbrief geïnformeerd.

- De Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van de EU en andere lidstaten worden middels een notificatie en bijbehorende brief geïnformeerd.
- De bestuurders in de grensregio's worden middels een brief geïnformeerd over het besluit van het kabinet omtrent de verlenging.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Toezicht, Regulier en Nat.

Datum
2 oktober 2025

Onze referentie
6872407

4.7. Ontwikkelingen hiervoor

- In april 2025 heeft uw voorganger besloten tot een eerste verlenging van het binnengrenstoezicht.
- In augustus 2025 bent u akkoord gegaan met het realiseren van een viertal gerichte verruiming van het juridisch kader voor MTV door de artikelen 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit 2000 te wijzigen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

5.2. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.