

Vergaderjaar 2024–2025

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 156

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2025

Inhoud

Conform de uitwerking van de motie Harbers¹ informeer ik uw Kamer met deze brief over de planning en opzet van de Periodieke rapportage van het beleid van begrotingsartikel 37.5 (terugkeerbeleid), die eind 2026 aan uw Kamer wordt aangeboden. Het plan van aanpak wordt in deze brief uitgelegd. Bijlage één geeft een beknopte beleidstheorie van het terugkeerbeleid. De Periodieke rapportage (hierna PR) bestrijkt de periode 2018–2025 en gaat over de toenmalige doelstellingen van het terugkeerbeleid.

Periodieke rapportage terugkeerbeleid

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) wordt, op basis van met onderzoek verkregen inzichten, ten minste eens in de vier tot zeven jaar een PR opgeleverd. Het Ministerie van Asiel en Migratie heeft in 2026 de PR van het begrotingsartikel 37.5 (terugkeerbeleid) gepland voor de periode 2018–2025.² De PR is een middel waarmee het kabinet verantwoording aflegt over het al dan niet behalen van de beleidsdoelstellingen en de redenen daarvoor. Daarnaast vormt de PR een instrument om zicht te krijgen op welke onderdelen het beleid verder verbeterd kan worden.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 000, nr. 36 en nr. 52

² De PR is een wettelijk verplicht syntheseonderzoek ter evaluatie van het beleid dat is gevoerd binnen deze periode en vervangt de beleidsdoorlichting. Doelstelling van de PR is om overkoepelend inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De in de jaarlijkse Strategische Evaluatie Agenda (SEA) opgenomen onderzoeken bieden de basis voor de PR, eventueel gecombineerd met aanvullend onderzoek.

De PR zal voldoen aan de eisen die genoemd zijn in de RPE.³ Er is gekozen om de PR in 2026 op te leveren, 7 jaar na de laatste beleidsdoorlichting.⁴ Dit biedt voldoende tijd om (veranderingen in) het beleidsdomein en de beleidsimpact onder de loep te nemen en lessen te trekken voor toekomstig terugkeerbeleid. Een PR kan intern worden uitgevoerd of door een externe partij. Het Ministerie van Asiel en Migratie heeft ervoor gekozen om de PR te laten uitvoeren door een nog te bepalen externe partij. Het plan van aanpak in deze brief ziet op de kernelementen voor de uitvoering van het onderzoek. In de aanbesteding die volgt, nodigt het Ministerie van Asiel en Migratie externe partijen uit via een meervoudige onderhandse aanbesteding, onder andere om dit plan van aanpak verder aan te scherpen tot een gedetailleerde onderzoeksopzet.

Voor het beleid naar toegang, toelating en opvang vreemdelingen (begrotingsartikel 37.4, voorheen 37.2) wordt momenteel een aparte PR gemaakt en zal worden gepubliceerd uiterlijk einde 2025⁵.

Beleidsartikel 37.5 terugkeerbeleid en budgettaire grondslag

Het beleidsartikel terugkeerbeleid zet in op het vertrek van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland. Het terugkeerbeleid in Nederland is voor een groot deel geregeld in de Europese Terugkeerrichtlijn en is verankerd in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en verder uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire. Het Nederlandse terugkeerbeleid is erop gericht dat personen zonder rechtmatig verblijf Nederland en het Schengengebied verlaten. Vreemdelingen die moeten terugkeren ontvangen een zogeheten terugkeerbesluit wanneer zij niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor verblijf. Dit gaat vaak gepaard met een vertrekperiode van 28 dagen, waarin de vreemdeling zelfstandig kan terugkeren. Wanneer een vreemdeling niet binnen deze termijn vertrekt of wanneer geen vertrekperiode wordt gegund kan de overheid de vreemdeling uitzetten (dit heet ook wel gedwongen terugkeer). Hierbij kan als ultimatum remedium vreemdelingenbewaring worden ingezet.

Nederland zet beleidsmaatregelen in op drie verschillende richtingen:

- 1) Begeleiding en ondersteuning van vreemdelingen bij zelfstandig vertrek
- 2) Toezichtsmaatregelen
- 3) Keten- en internationale samenwerking.

Ook kunnen er overkoepelende of overige beleidsmaatregelen worden ingezet. Meer informatie over deze beleidsmaatregelen vindt u in de beknopte beleidstheorie in bijlage één.

Het terugkeerbeleid wordt uitgevoerd door verschillende organisaties in de bredere (migratie)keten en met samenwerkingspartners daarbuiten. Het betrekken van deze keten- en samenwerkingspartners is van belang voor de evaluatie. Hieronder volgt een eerste beeld van het ketenlandschap m.b.t. terugkeerbeleid. Gedurende de PR dient dit beeld verder uitgewerkt te worden en dienen de relevante ketenpartners geïnterviewd te worden.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beslist of een migrant in Nederland mag blijven. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) voert het terugkeerbeleid uit. Daarnaast ondersteunen International Organisation

³ wetten.nl – Regeling – Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 – BWBR0046970

⁴ De laatste beleidsdoorlichting is gepubliceerd in 2019 en ziet op de periode 2011–2017, Kamerstukken II 2019/20, 33 199, nr. 32.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 33 199, nr. 53.

for Migration (IOM) en andere ngo's vreemdelingen bij vertrek. Daarnaast houden de Politie (AVIM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) toezicht op vreemdelingen. Waar nodig kan een vreemdeling in vreemdelingenbewaring worden gehouden, dat ten uitvoering wordt gelegd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De budgettaire grondslag voor het in de PR geëvalueerde beleid betreft alle uitgaven voor terugkeerbeleid in de periode 2018–2025. In de tabel hieronder zijn deze bedragen per jaar terug te vinden. Voor 2025 zijn de meest actuele bedragen opgenomen.

Budgettaire grondslag beleidsartikel 37.5 terugkeerbeleid tussen 2018–2025

Bedragen x 1.000 EUR	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Budgettaire grondslag terugkeerbeleid	33.827	38.198	18.082	22.707	21.668	26.183	32.467	37.202

Beleidsopties

Zoals vereist, zal in de PR aandacht worden besteed aan de verschillende beleidsopties die de doeltreffendheid en doelmatigheid verbeteren bij gelijke inzet van financiële middelen. Ook zal een –20 procent besparingsvariant worden uitgewerkt.

Aanpak

De PR wordt uitgevoerd door middel van een syntheseonderzoek. Daartoe zullen onderzoeken en evaluaties gebruikt worden die sinds de vorige beleidsdoorlichting verschenen zijn, zowel in opdracht van het Ministerie van Asiel en Migratie als andere partijen.

De beleidstheorie in bijlage één dient als basis voor de PR. De externe partij wordt geacht om de beleidstheorie verder uit te werken. Het syntheseonderzoek moet in eerste instantie inzicht verschaffen over het doelbereik van de doelstelling van het beleid, namelijk het vertrek van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland. Verder wordt er gekeken in hoeverre de geboekte resultaten gerealiseerd zijn dankzij het ingezette beleid, oftewel hoe doeltreffend het beleid is geweest. Ook werpt de PR een blik op de doelmatigheid van beleid.

Onderzoeksvragen

Hieronder treft u onderzoeksvragen die aan bod moeten komen in deze PR:

1. Wat is de beleidstheorie achter het terugkeerbeleid in de periode 2018–2025?
 - Hoe ziet het terugkeer beleid eruit voor deze periode?
 - Welke doelen beoogt het terugkeerbeleid te bereiken?
 - Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet om deze doelen te bereiken en met welke middelen?
2. Welke ontwikkelingen binnen het terugkeerbeleid hebben plaatsgevonden in de periode sinds 2018 en wat was de aanleiding voor deze ontwikkelingen?
 - Welke maatregelen zijn momenteel in ontwikkeling?
3. In welke mate is een afname van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland behaald?
4. In welke mate is een afname van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland gehaald dankzij de ingezette beleidsinstrumenten (doeltreffendheid)?
 - In welke mate zijn de individuele beleidsinstrumenten doeltreffend geweest?

- In welke mate is het overkoepelende terugkeerbeleid doeltreffend geweest?
- 5. In welke mate was het terugkeerbeleid in deze periode doelmatig?
 - In welke mate zijn de individuele beleidsinstrumenten doelmatig geweest?
 - In welke mate is het overkoepelende terugkeerbeleid doelmatig geweest?
- 6. Hoe ontwikkelden de doeltreffendheid en doelmatigheid zich gedurende de periode 2018–2025?
- 7. Hoe kan 20% bespaard worden op de budgettaire grondslag, met een zo groot mogelijke doeltreffendheid en doelmatigheid?
 - Hoe ziet deze besparingsoptie eruit?
- 8. In hoeverre is er sprake van positieve of negatieve neveneffecten van het terugkeerbeleid?
- 9. Welke overkoepelende lessen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden getrokken?

Kernelementen van het onderzoek

Het uitgangspunt van de PR is de **beleidstheorie terugkeerbeleid**, te vinden in bijlage één van deze brief. Het onderzoek moet deze beleids-theorie verder zo precies mogelijk aanvullen, waarbij naast *de doelen* van het beleid ook de volgende elementen goed moeten worden beschreven:

- *de instrumenten* waarmee deze doelen moeten worden bereikt, inclusief de middelen voor deze instrumenten
- *de output of prestaties*, namelijk de beoogde uitkomsten van deze instrumenten die tot het behalen van de doelen moeten leiden
- *de werkzame mechanismen* die ten grondslag liggen aan deze instrumenten
- *de contextfactoren* die invloed hebben op de werking van beleid maar die zich buiten de invloedssfeer van beleid vinden.

Het onderzoek richt zich vooral op een **synthese** van reeds afgeronde onderzoeken en evaluaties voor de periode 2018–2025. Ook zijn aanvullende **interviews** met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Asiel en Migratie en ketenpartners belangrijk om meer zicht te krijgen in het beleid en de uitvoering daarvan. Tot slot moet het onderzoek **concrete inzichten en geleerde lessen** opleveren die als aanknopingspunten kunnen worden gebruikt om waar nodig het beleid te verbeteren binnen de volgende cyclus. Het onderzoek moet leiden tot een **eindrapportage**.

Het onderzoek bestaat in de kern uit de volgende elementen:

- a) Aanscherping van de beleidstheorie per thema
- b) Beschrijving van het beleid en de beleidsontwikkelingen binnen de periode 2018–2025
- c) Aanscherpen lijst indicatoren voor doelbereik
- d) Aanvullen overzicht relevante publicaties
- e) Doelbereik in kaart brengen aan de hand van indicatoren
- f) Documentenstudie doeltreffendheid en doelmatigheid
- g) Uitwerking van één of meer besparingsopties waarmee op doelmatige wijze een besparing van 20 procent op de budgettaire grondslag van het beleidsthema kan worden gerealiseerd
- h) Aanknopingspunten en geleerde lessen identificeren.

De PR is voornamelijk evaluerend maar moet ook handvatten bieden om beleidsverbeteringen in gang te zetten. Dit wordt voor een groot deel gerealiseerd door tijdens het onderzoek de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, en de voorwaarden daarvoor, onder de loep te nemen en geleerde lessen voor de toekomst te identificeren. Voor deze PR kan de uitvoerende partij ook aanvullende inzichten gebruiken, bijvoorbeeld door

te kijken naar *best practices* in andere landen of bruikbare inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur.

Tot slot, in de PR wordt ook aandacht besteed aan beleid dat recentelijk is ingevoerd of nog in ontwikkeling is. Dit beleid kan nog niet worden geëvalueerd en valt daarom buiten de scope van de PR, maar schetst een beeld van de te verwachten veranderingen. Bij het identificeren van aanknopingspunten en geleerde lessen kunnen de onderzoekers ook vooruitkijken naar beleid dat nog in ontwikkeling is.

Relevante publicaties en indicatoren

Voor de synthese kunnen relevante onderzoeken en evaluaties worden gebruikt. Het gaat in ieder geval om publicaties uitgebracht in het kader van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) terugkeerbeleid in de afgelopen jaren. Ook andere relevante onderzoeken en publicaties kunnen de nodige inzichten bieden. In bijlage twee is een niet-uitputtende lijst te vinden van overige onderzoeken op het terrein van migratie- en terugkeerbeleid, die zal worden benut voor de PR. De uitvoerende onderzoekspartij dient deze lijst aan te vullen, waar nodig samen met het Ministerie van Asiel en Migratie.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de doelstelling van het beleid wordt gehaald, om vervolgens doelmatigheid en doeltreffendheid te toetsen, is het van belang om indicatoren te identificeren die deze doelen in kaart brengen. Een eerste aanzet van sleutelindicatoren kan in bijlage drie gevonden worden. Daar treft u ook een eerste overzicht van relevante cijfermatige bronnen waaruit deze indicatoren kunnen worden gehaald. De uitvoerende partij dient deze lijsten aan te vullen, waar nodig samen met het Ministerie van Asiel en Migratie.

Planning en proces PR

Om de kwaliteit van het onderzoek en de opgeleverde producten te waarborgen stelt het Ministerie van Asiel en Migratie een begeleidingscommissie samen die bestaat uit verschillende deskundigen, waaronder academici, beleidsmakers en het Ministerie van Financiën. Ook vraagt het ministerie één onafhankelijke deskundige om een oordeel over het onderzoek op te stellen. Dit oordeel wordt samen met de PR en de Kabinetsreactie aan uw Kamer verstuurd. Deze deskundige mag ook lid van de begeleidingscommissie zijn. De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek en de inhoud van de PR berust bij de onderzoekers.

Uiterlijk november 2025 wordt een meervoudige onderhandse aanbesteding uitgezet. Uiterlijk januari 2026 wordt een overeenkomst gesloten met de uitvoerende partij. Uiterlijk op 31 december 2026 wordt de PR samen met een kabinetsreactie en het oordeel van de onafhankelijk deskundige aan uw Kamer aangeboden.

Bijlagen

1. Beknopte beleidstheorie terugkeerbeleid
2. Niet-uitputtende lijst Rijksbreed geprogrammeerde migratie- en terugkeeronderzoeken 2018–2025
3. Niet-uitputtende lijst relevante indicatoren en cijfermatige bronnen terugkeerbeleid

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