FOCUSONDERZOEK

Focus op grenscontroles

2025

Algemene Rekenkamer

Inhoud

Samenvatting | 3

1. Binnengrenscontrole | 7

1.1 Doelen binnengrenscontrole | 10

1.2 Verschillende landen, verschillende motieven | 11

2. Resultaten binnengrenscontrole | 13

2.1 Aantal gecontroleerde mensen neemt toe | 14

2.2 Aantal weigeringen neemt toe | 14

2.3 Aantal aanhoudingen daalt | 15

2.4 Laag aantal asielaanvragen via binnengrenscontrole en MTV | 16

2.5 Binnengrenscontrole is geen maatregel tegen asiel | 17

2.6 Afschrikwekkende werking | 19

3. Personele capaciteit KMar | 20

3.1 Extra uitgaven van € 151 miljoen in 2029 | 20

3.2 De KMar heeft circa 1.050 fte aan vacatures | 21

3.3 Geen significante verdringingseffecten | 22

3.4 Toekomst van binnengrenscontrole | 24

4. Reactie ministers | 25

Bijlagen | 26

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 26

Bijlage 2 Literatuurlijst | 28

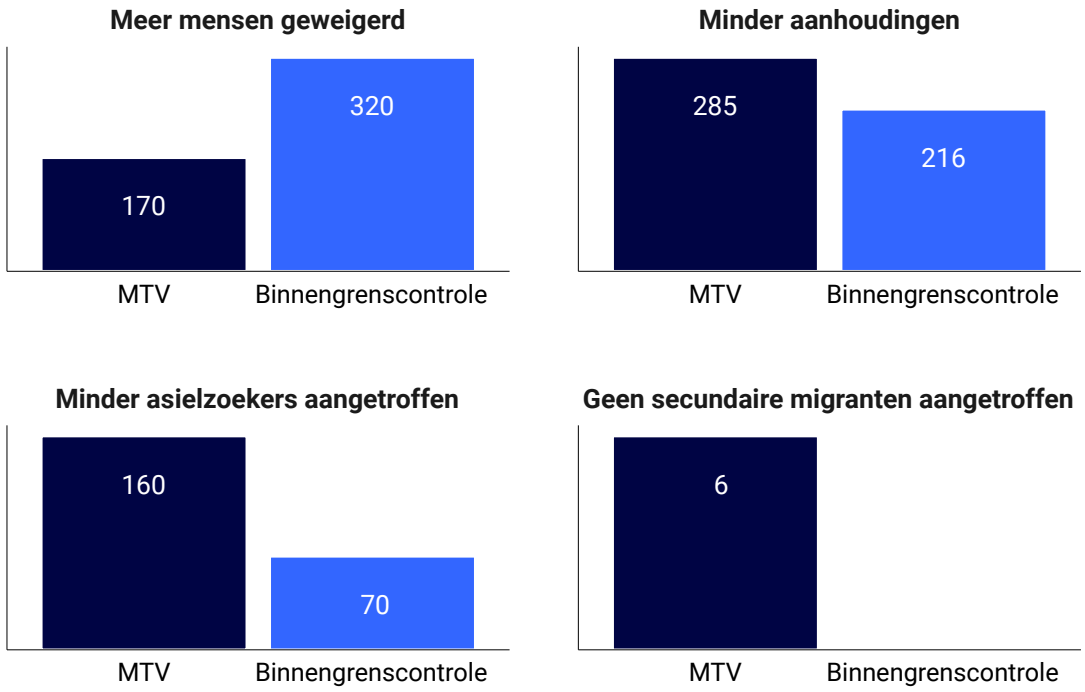
Samenvatting

In oktober 2024 besloot het kabinet-Schoof tot tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontrole, vooral op de snelwegen vanuit Duitsland en België. Met de herinvoering van de binnengrenscontrole wil het kabinet irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit – zoals mensensmokkel en documentfraude – tegengaan. Daarmee wil het kabinet de druk op de migratieketen – waaronder de druk op de opvangcapaciteit en lokale huisvesting – verlagen. Volgens het kabinet kunnen overvolle asielopvangcentra zorgen voor incidenten en veiligheidsrisico's. In antwoord op Kamervragen meldde de minister van Asiel en Migratie (AenM): "*Voor het kabinet is het van belang dat herinvoering binnengrenstoezicht moet bijdragen aan het meer grip krijgen op de instroom van irreguliere migratie, waaronder asiel*" (AenM, 2024a).

Ook vóór de herinvoering van de binnengrenscontroles voerde de Koninklijke Marechaussee (KMar) al grenstoezicht uit in de vorm van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Deze controles vonden plaats tot 20 kilometer van de grens en de tijdsduur was beperkt. Binnengrenscontroles vinden op de grens plaats en zijn in theorie onbeperkt in tijdsduur. In figuur 1 geven we een samenvattend beeld van de resultaten van binnengrenscontrole in vergelijking met de resultaten van MTV.

Figuur 1 *Resultaten vergelijking geïntensiveerd MTV en binnengrenscontrole*

Resultaten: aantal weigeringen stijgt, de rest daalt



Per 20 weken

We constateren dat er meer mensen bij binnengrenscontroles geweigerd zijn dan er onder MTV werden uitgezet. Het gaat hierbij om mensen die geen papieren hebben (identificatiebewijs of visum) en/of die niet kunnen aangeven wat ze komen doen in Nederland. Hierdoor kunnen de binnengrenscontroles een grotere bijdrage leveren aan het tegengaan van irreguliere migratie dan de eerdere MTV-controles.

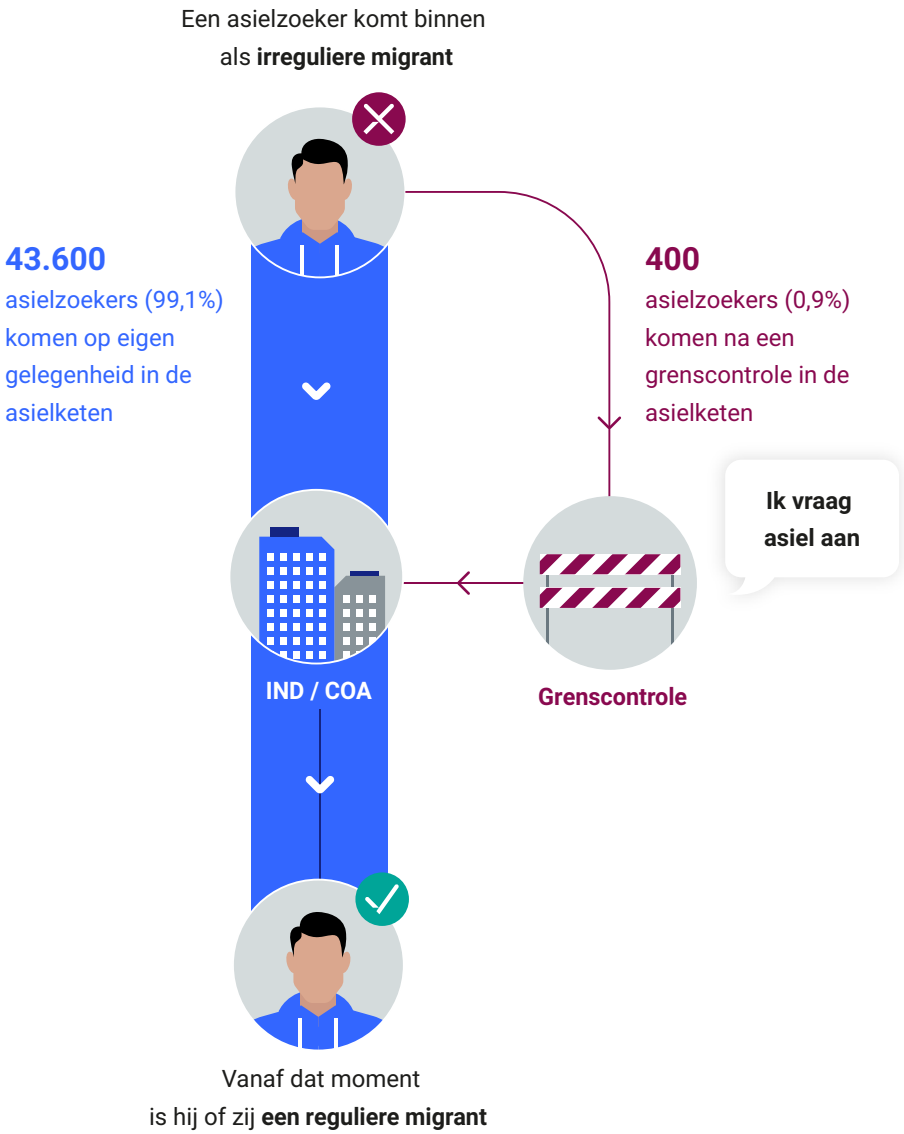
Het aantal aanhoudingen daalt onder binnengrenscontroles in vergelijking met MTV-controles. Alle soorten aanhoudingen, ook voor mensensmokkel en document-fraude, namen in aantallen af. Alleen het aantal geconstateerde verkeersovertredingen nam toe. Dit wijst erop dat binnengrenscontrole geen effectievere maatregel is tegen grenscriminaliteit dan MTV-controle.

Tenslotte zien we dat het aantal asielzoekers en secundaire migranten dat bij een binnengrenscontrole werd aangetroffen, daalde. Deze aantallen lagen altijd al laag en halveerden sinds de herinvoering van de binnengrenscontroles. In 2024 werden in Nederland in totaal 44.000 asielaanvragen ingediend. Zoals uit figuur 2 blijkt, kwamen daarvan 400 mensen na MTV of binnengrenscontrole in de asielketen terecht (0,9%).

De doelen van het kabinet met de herinvoering van grenscontroles zijn het tegengaan van irreguliere migratie (waaronder asielzoekers) en grensoverschrijdende criminaliteit, zoals mensensmokkel en identiteitsfraude. Samenvattend wijzen de eerste resultaten van de herinvoering van binnengrenscontroles er niet op dat hiermee de kabinetsdoelen sneller worden bereikt dan met de eerdere MTV-controles.

Figuur 2 *Binnenkomst asielzoekers via 2 routes*

Minder dan 1% van de asielzoekers via binnengrenscontroles of MTV



Binnengrenscontrole is geen instrument tegen asielzoekers

Het kabinet wil met de binnengrenscontroles illegale migratie en mensensmokkel tegengaan en de asielketen ontlasten door de instroom van asielzoekers te verlagen. Echter, zodra een asielzoeker asiel aanvraagt – bij de grenscontroles of direct bij de

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) – is hij of zij geen irreguliere migrant meer. Vanaf dat moment heeft die persoon toestemming om in Nederland te verblijven, in afwachting van de asielprocedure. Bij verschillende intensiveringen van MTV-controles en bij invoering van binnengrenscontrole zijn bewindspersonen in interne nota's en memo's erop gewezen dat binnengrenscontrole geen instrument is tegen asielaanvragen.

Personele capaciteit KMar staat onder druk

De totale uitgaven aan de KMar bedroegen in 2024 € 720 miljoen (Defensie, 2025). Welk deel hiervan zij aan binnengrenscontrole besteedt, kan de KMar niet aangeven. Volgens de minister van AenM heeft de herinvoering van de binnengrenscontrole geen "*significant effect*" op andere taken van de KMar (Tweede Kamer, 2024). Op basis van ons onderzoek hebben wij geen redenen om daaraan te twijfelen. In mei 2025 stonden er ongeveer 1.050 vacatures open bij de KMar. Het personeelsbestand van de KMar bestaat op dit moment uit ruim 7.500 fte plus 400 fte aan reservisten en er zijn ongeveer 890 marechaussees in opleiding. De KMar geeft aan – en laat dit in documenten ook zien – dat er op allerlei deeltaken tekorten zijn aan capaciteit. Maar hoe groot de capaciteitstekorten zijn en hoe groot de impact van de herinvoering van de binnengrenscontrole op de tekorten is, kan de KMar niet aangeven.

Bij de Voorjaarsnota 2025 is voor het intensiveren van de grensbewaking door de KMar extra geld beschikbaar gesteld. Het extra budget is toegevoegd aan de begroting van de minister van Defensie. De minister van AenM is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk. In 2025 is € 45 miljoen extra beschikbaar oplopend naar € 151 miljoen structureel vanaf 2029. Voor een deel kan de KMar daarmee achterstallig onderhoud van grensbewakingssystemen wegwerken. Daarnaast wil de KMar met het extra geld uiteindelijk in 2029 zo'n 450 fte extra aannemen voor grensbewaking.

1. Binnengrenscontrole

In oktober 2024 besloot het kabinet-Schoof tot herinvoering van binnengrens-controles op grond van artikel 25 van de Schengengrenscode (AZ, 2024a). De maatregel was onderdeel van de aankondiging van de Asielnoodmaatregelenwet.

Binnen het Schengengebied kunnen landen op 2 manieren grenscontroles uitvoeren. Met Mobiel Toezicht Veiligheid-controles (MTV-controles) – al dan niet in geïntensiveerde vorm – en in uitzonderlijke gevallen ook met binnengrenscontroles. De geïntensiveerde MTV-controles voerde de KMar vanaf 2022 tot en met eind 2024 uit (JenV, 2022). Het verschil met reguliere MTV-controles zit hem met name in de tijdsduur van de controles. Bij geïntensiveerde MTV-controles mag de KMar bijvoor-beeld 12 uur op een bepaalde snelweg controleren. Bij reguliere MTV-controles is dat 6 uur. Daarnaast vinden (geïntensiveerde) MTV-controles plaats tot 20 kilometer van de grens. Bij MTV-controles kan de KMar migranten zonder de juiste papieren Nederland uitzetten.

Binnengrenscontrole mag de KMar onbeperkt uitvoeren, in theorie 24 uur per dag op alle grensovergangen. De KMar kan migranten zonder de juiste papieren aan de grens de toegang tot Nederland ontzeggen.

Bij MTV-controles heeft de KMar een grotere bewegingsvrijheid in het grensgebied, maar kan mensen minder intensief bevragen. Bij MTV-controles beperken die vragen zich tot de identiteit, nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van iemand. Bij de binnengrenscontroles mag de KMar ook informeren naar bijvoorbeeld het doel en de duur van het bezoek en de middelen van een persoon. Waar gaat iemand naartoe, hoelang wil diegene blijven, waar slaapt diegene, en heeft die persoon daar voldoende

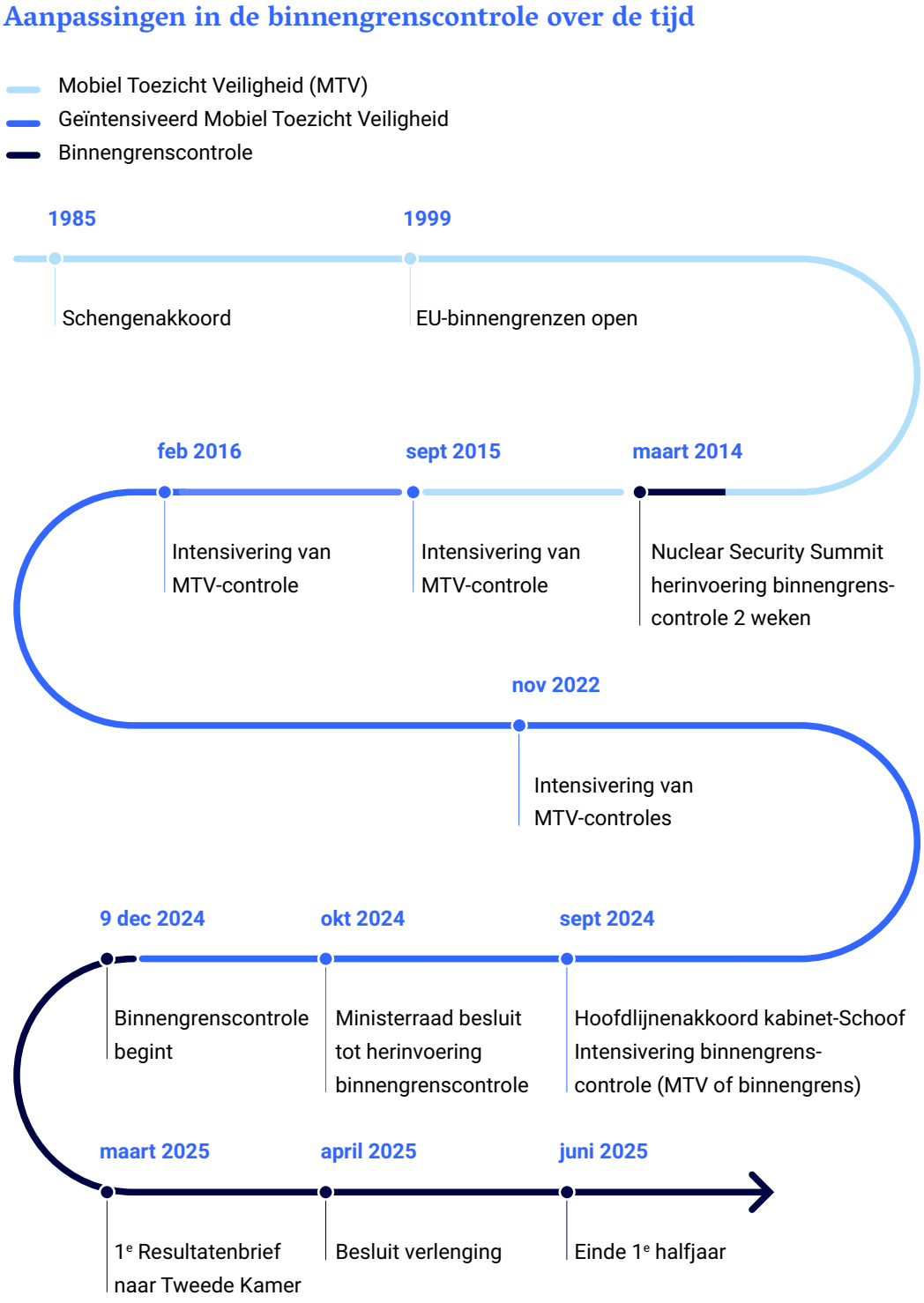
financiële middelen voor? De beantwoording van die vragen kan aanleiding zijn om migranten aan de grens tegen te houden (KMar, 2025).

Herinvoering van binnengrenscontrole is een vergaand en uiterst middel dat Schengenlanden in bijzondere omstandigheden tijdelijk mogen uitvoeren. Dit mag alleen "*indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet*". Dit is vastgelegd in de Schengengrenscode en daarbij wordt een aantal voorbeelden gegeven:

- terroristische incidenten of bedreigingen en bedreigingen die uitgaan van ernstige georganiseerde criminaliteit;
- grootschalige noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid;
- een uitzonderlijke situatie die zich kenmerkt door plotselinge grootschalige niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen tussen de lidstaten, waardoor de algemene middelen en capaciteit van goed voorbereide bevoegde autoriteiten aanzienlijk onder druk komen te staan en de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht waarschijnlijk in gevaar wordt gebracht, zoals blijkt uit informatieanalyse en alle beschikbare gegevens, ook van betrokken agentschappen van de Unie;
- grootschalige of belangrijke internationale gebeurtenissen.

In Nederland is 1 keer eerder gekozen voor een tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontrole. Dit was in maart 2014 als preventieve veiligheidsmaatregel voor de *Nuclear Security Summit* (NSS) in Den Haag. De controles werden 2 weken uitgevoerd op grensovergangen met België en Duitsland, op waterwegen en op luchthavens (JenV, 2014a). In het verleden is meerdere keren gekozen voor het intensiveren van MTV-controles zoals in figuur 3 is te zien. De intensivering van de controles werd door opeenvolgende bewindspersonen verantwoordelijk voor asiel en migratie gezien als maatregel tegen de aanhoudende toename van de asielinstroom.

Figuur 3 *Tijdlijn herinvoering binnengrenscontrole en MTV*



1.1 Doelen binnengrenscontrole

Met de herinvoering van de binnengrenscontrole wil het kabinet irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit – zoals mensensmokkel en documentfraude – tegengaan (AenM, 2024b). Zo wil het kabinet de hoge druk op de migratieketen verlagen, inclusief de druk op de opvangcapaciteit en huisvesting. Volgens het kabinet kunnen overvolle asielopvangcentra zorgen voor incidenten en veiligheids-risico's. De minister van AenM ziet asielzoekers ook als irreguliere migranten: "*De instroom van irreguliere migratie, inclusief asielzoekers zorgt voor een grote druk op de gehele migratieketen en in het bijzonder de opvangcapaciteit in Nederland*" (AenM, 2024b). In antwoord op Kamervragen meldde de minister: "*Voor het kabinet is het van belang dat herinvoering binnengrenstoezicht moet bijdragen aan het meer grip krijgen op de instroom van irreguliere migratie, waaronder asiel*" (AenM, 2024a).

Irreguliere of illegale migratie

De termen 'illegale migratie' en 'irreguliere migratie' worden in verschillende beleidsdocumenten door elkaar gebruikt, maar komen op hetzelfde neer. In formele documenten (EU verdragen en verordeningen, Vreemdelingenwet, de Schengengrenscode) wordt vaker **illegale** migratie gebruikt. In de alledaagse communicatie zien we dat **irreguliere** migratie meer en meer wordt gebruikt. De minister van AenM beschouwt asielzoekers ook als irreguliere migranten omdat zij vaak via irreguliere kanalen de EU of Nederland bereiken. Wanneer zij Nederland binnenkomen zijn zij irreguliere migranten; zodra zij asiel aanvragen verblijven zij echter rechtmatig op Nederlands grondgebied. Overigens is de migrant zelf niet illegaal of irregulier, maar zijn of haar verblijf of grenspassage kan illegaal of irregulier zijn.

De minister van AenM onderbouwt de herinvoering van binnengrenscontrole op basis van een dreiging voor de openbare orde. Die wordt volgens de minister veroorzaakt door de hoge druk van irreguliere migratie, waaronder secundaire migratiestromen, en de gevolgen hiervan op met name de migratieketen. In de notificatie aan de Europese Commissie onderbouwt de minister de noodzaak van binnengrenscontroles met name door te wijzen op "*de grote problemen die voort-durende irreguliere migratie en in het bijzonder de asielinstroom veroorzaakt voor de migratieketen: overvolle opvang, problemen met huisvesting/doorstroom, niet functionerend Dublin-systeem, en daarnaast de toename van overlast gevende en criminele asielzoekers die is toegenomen*" (AenM, 2024a).

Secundaire migratie

Migranten die de EU inreizen om asiel aan te vragen moeten volgens de Dublinverordening een aanvraag indienen bij het eerste land van aankomst. Een deel van de migranten doet dat niet en reist door naar een ander EU-land om daar asiel aan te vragen. Dit wordt secundaire migratie genoemd. Als een asielzoeker zijn asielaanvraag doet in een andere EU-lidstaat, kan deze lidstaat een verzoek indienen bij het land van eerste registratie om de asielzoeker te mogen overdragen, zonder het asielverzoek in behandeling te hoeven nemen. Dit heet een 'Dublinclaim'. Indien deze claim door het andere land wordt geaccordeerd, kan de asielzoeker worden overgedragen. Indien de claim niet wordt geaccordeerd en de asielzoeker niet kan worden overgedragen, komt de verantwoordelijkheid voor de asielaanvraag toch bij Nederland te liggen (Algemene Rekenkamer, 2018).

1.2 Verschillende landen, verschillende motieven

Nederland is niet het enige land binnen het Schengengebied dat tijdelijk de binnengrenscontrole heeft ingevoerd. In de periode januari 2024 tot en met maart 2025 hebben 12 van de 29 Schengenlanden deze ook ingevoerd of verlengd. In tabel 1 laten we zien welke motieven deze landen gaven in de notificaties die zij indienden bij onder andere de Europese Commissie. Niet alle notificaties zijn openbaar. Daarom beperken we deze vergelijking in tabel 1 tot deze 10 landen.

Tabel 1 *Motieven tot herinvoeren of verlengen van binnengrenscontrole tussen 10 Schengenlanden*

Motieven	NED	OOS	DUI	DEN	SLOV	FRA	ITA	BUL	ZWE	NOO
Grote irreguliere migratiestromen	v	v	v	v	v	v	v	v		
Druk op de migratieketen en basisdienstverlening	v	v	v							
Impact van globale crises en conflicten in de wereld		v		v	v	v		v	v	
Dreiging van geweld en terrorisme			v	v	v	v	v	v		v
Georganiseerde misdaad en mensenhandel	v	v	v	v	v	v		v	v	
Dreiging, sabotage, inmenging en spionage		v		v	v					v
Veiligheidsrisico's groot evenement							v			
Secundaire migratiestromen	v	v				v				

Bijna alle landen die in de afgelopen periode binnengrenscontrole hebben ingevoerd of verlengd geven aan dit te doen in verband met grote irreguliere migratiestromen en mensensmokkel. Nederland is met Duitsland en Oostenrijk één van de weinige landen die specifiek de druk op het migratiesysteem en de basisdienstverlening (zoals huisvesting) aanhaalt als reden. Ook wordt secundaire migratie door een minderheid van de landen – naast Nederland ook Oostenrijk en Frankrijk – aangehaald als reden voor binnengrenscontrole. Nederland legt bij het motiveren van de invoering van binnengrenscontroles geen verband met de impact van geopolitieke crises zoals de veiligheidssituatie in Oekraïne, het Midden-Oosten en/of Afrika, of met de algemene dreiging van geweld of terrorisme. Een aantal andere landen doet dit wel. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) heeft in een interne nota aan de minister van AenM aangegeven dat "*het invoeren van grenscontroles in algemene zin kan bijdragen aan het handhaven van wet- en regelgeving, waaronder regelgeving die bijdraagt aan de nationale veiligheid. In het licht van het Nederlandse dreigingsbeeld acht de NCTV het invoeren van grenscontroles aan de Nederlandse binnengrenzen op dit moment geen proportionele maatregel*". Volgens de NCTV is het geen maatregel om terroristische dreiging of dreiging tegen de nationale veiligheid tegen te gaan.

2. Resultaten binnengrenscontrole

Op 21 maart 2025 heeft de minister van AenM een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de eerste resultaten van de herinvoering van de binnengrenscontrole (AenM, 2025a). De minister noemt de resultaten “*bemoedigend*”.

Wij hebben de data van de binnengrenscontrole en het MTV geanalyseerd. We vergelijken hierbij steeds de resultaten onder het MTV, dat tot en met 8 december 2024 werd uitgevoerd, met de binnengrenscontrole die vanaf 9 december 2024 wordt uitgevoerd. We hebben hiervoor data gebruikt van de KMar over de periode van januari 2023 tot en met april 2025. De minister vergeleek in haar brief de resultaten van de eerste 3 maanden van binnengrenscontrole met de resultaten van MTV in dezelfde 3 maanden een jaar eerder. Onze vergelijking betreft dus een langere periode dan de vergelijking in de brief van de minister van AenM.

We analyseren de resultaten die de KMar registreert: aantal aanhoudingen, aantal weigeringen of uitzettingen en het aantal asielaanvragen. Hierbij vergelijken we steeds de periode van binnengrenscontroles (9 december 2024 tot en met eind april 2025) met de periode waarin de KMar (geïntensiveerde) MTV-controles uitvoerde. We vergelijken steeds blokken met een identieke lengte van 20 weken. Voor de binnengrenscontrole is dat de totale periode. Voor MTV-controle het gemiddelde per 20 weken in de periode 1 januari 2023 tot en met 8 december 2024. Dat stelt ons in staat om vergelijkende uitspraken te doen over de verandering onder het binnengrenscontrole-beleid en het MTV-beleid. Veranderingen die we laten zien, kunnen veroorzaakt worden door de andere manier van controles uitvoeren. Maar veranderingen kunnen ook veroorzaakt worden door externe invloeden. Zo kan het

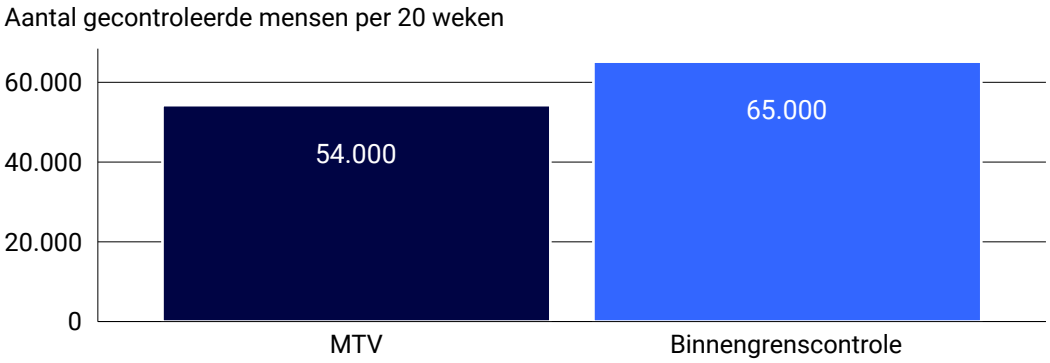
dalend aantal asielzoekers dat de laatste maanden naar de Europa en Nederland komt een belangrijke invloed hebben.

2.1 Aantal gecontroleerde mensen neemt toe

Figuur 4 laat zien hoeveel mensen de KMar controleerde. Onder MTV controleerde de KMar gemiddeld 54.000 mensen per 20 weken. Onder de binnengrenscontrole 65.000 mensen.

Figuur 4 *Aantal gecontroleerde mensen in de periode 2023 tot en met april 2025*

Onder nieuwe beleid controleert de KMar meer mensen

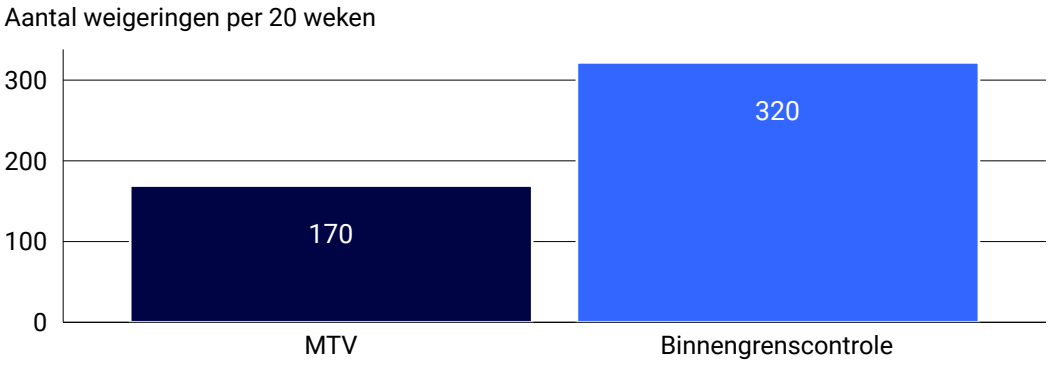


2.2 Aantal weigeringen neemt toe

Onder MTV kan de KMar onrechtmatig verblijvende mensen Nederland uitzetten. Onder de binnengrenscontrole kan de KMar mensen aan de grens de toegang tot Nederland weigeren. Als we deze aantallen met elkaar vergelijken dan zien we dat onder de grenscontrole aanzienlijk meer mensen worden geweigerd dan er onder MTV werden uitgezet. Het gaat hierbij om mensen die geen papieren hebben (identificatiebewijs of visum) en/of niet kunnen aangeven wat ze komen doen in Nederland. Figuur 5 laat zien dat gemiddeld 170 mensen per 20 weken onder MTV werden uitgezet. 320 mensen werden bij een binnengrenscontrole de toegang tot Nederland geweigerd.

Figuur 5 *Aantal geweigerde of uitgezette mensen in de periode 2023 t/m april 2025*

Stijging aantal weigeringen na invoering binnengrenscontrole

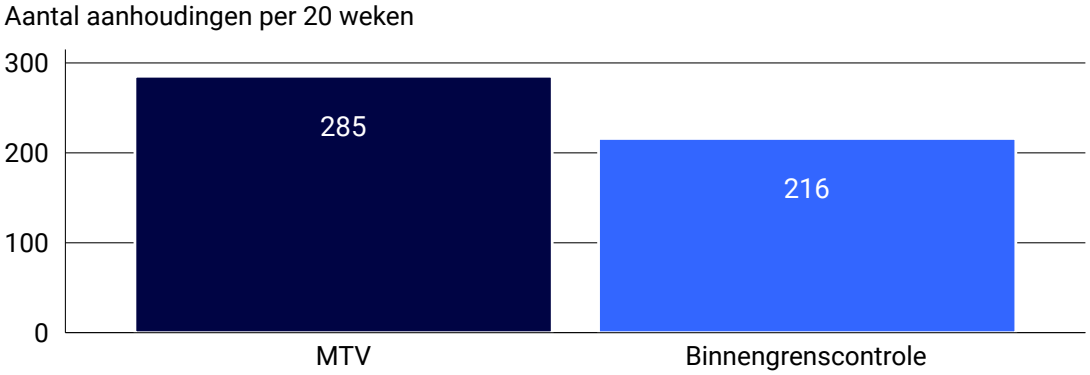


2.3 Aantal aanhoudingen daalt

Uit figuur 6 blijkt dat het aantal aanhoudingen is gedaald van 285 onder de MTV-controle naar 216 onder de binnengrenscontrole.

Figuur 6 *Aantal aanhoudingen in de periode 2023 tot en met april 2025*

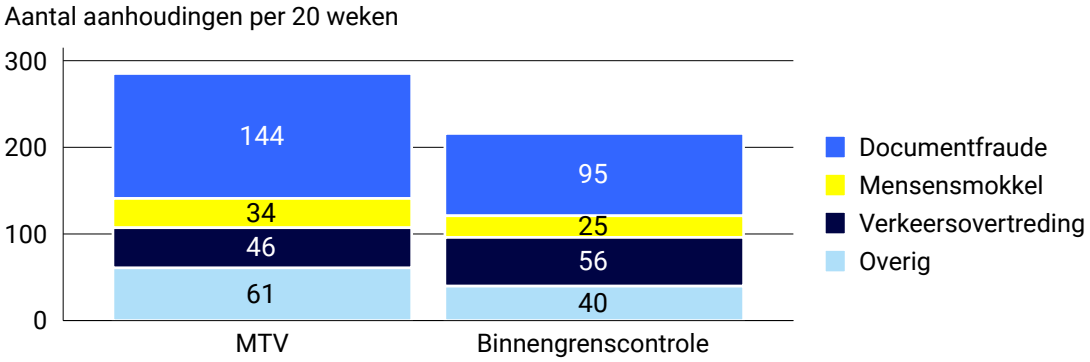
Met binnengrenscontroles minder aanhoudingen dan met MTV



We hebben ook vergeleken welk type aanhoudingen er werden gedaan door de KMar onder het MTV-beleid en onder het binnengrenscontrole-beleid. Dit staat weergegeven in figuur 7.

Figuur 7 *Aantal per type aanhouding: MTV tegenover binnengrenscontrole*

Minder aanhoudingen voor mensensmokkel en documentfraude



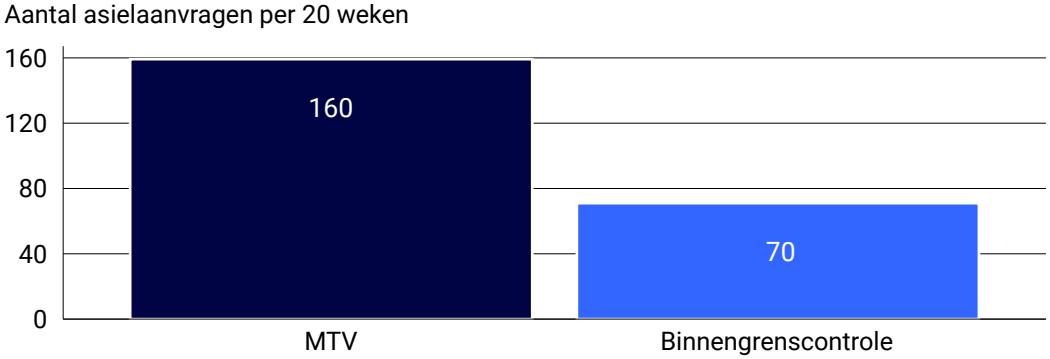
We stellen aan de hand van figuur 7 vast dat sinds de herinvoering van de binnengrenscontrole alle soorten aanhoudingen afnamen in aantallen, behalve die voor verkeersovertredingen. Ook het aantal aanhoudingen voor mensensmokkel en documentfraude nam af. Terwijl dit de 2 vormen van grenscriminaliteit zijn die het kabinet wil tegengaan met de herinvoering van binnengrenscontrole.

2.4 Laag aantal asielaanvragen via binnengrenscontrole of MTV

Het aantal mensen dat asiel aanvraagt bij een binnengrenscontrole ligt laag. Zoals uit figuur 8 blijkt, waren dit onder MTV-controles gemiddeld 160 mensen per 20 weken. Onder binnengrenscontrole zijn dit 70 mensen per 20 weken.

Figuur 8 *Aantal asielaanvragen bij grenscontrole periode 2023 tot en met april 2025*

Onder binnengrenscontrole minder asielaanvragen bij de grens dan onder MTV



Minder dan 1% van de asielzoekers kwam via grenscontrole Nederland binnen

Het aandeel asielzoekers dat via grenscontrole Nederland binnenkomt is laag. In 2024 deden 44.000 migranten een asielaanvraag. 400 daarvan – minder dan 1% – kwamen via een grenscontrole. De overige 43.600 (ruim 99%) meldden zich zonder

tussenkomst van grenscontroles of MTV direct bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) terecht. We laten dit zien in figuur 9.

Figuur 9 *Het aandeel asielzoekers dat via grenscontrole in de asielketen komt*

Minder dan 1% van de asielzoekers komt via binnengrenscontrole of MTV

Aantallen in 2024

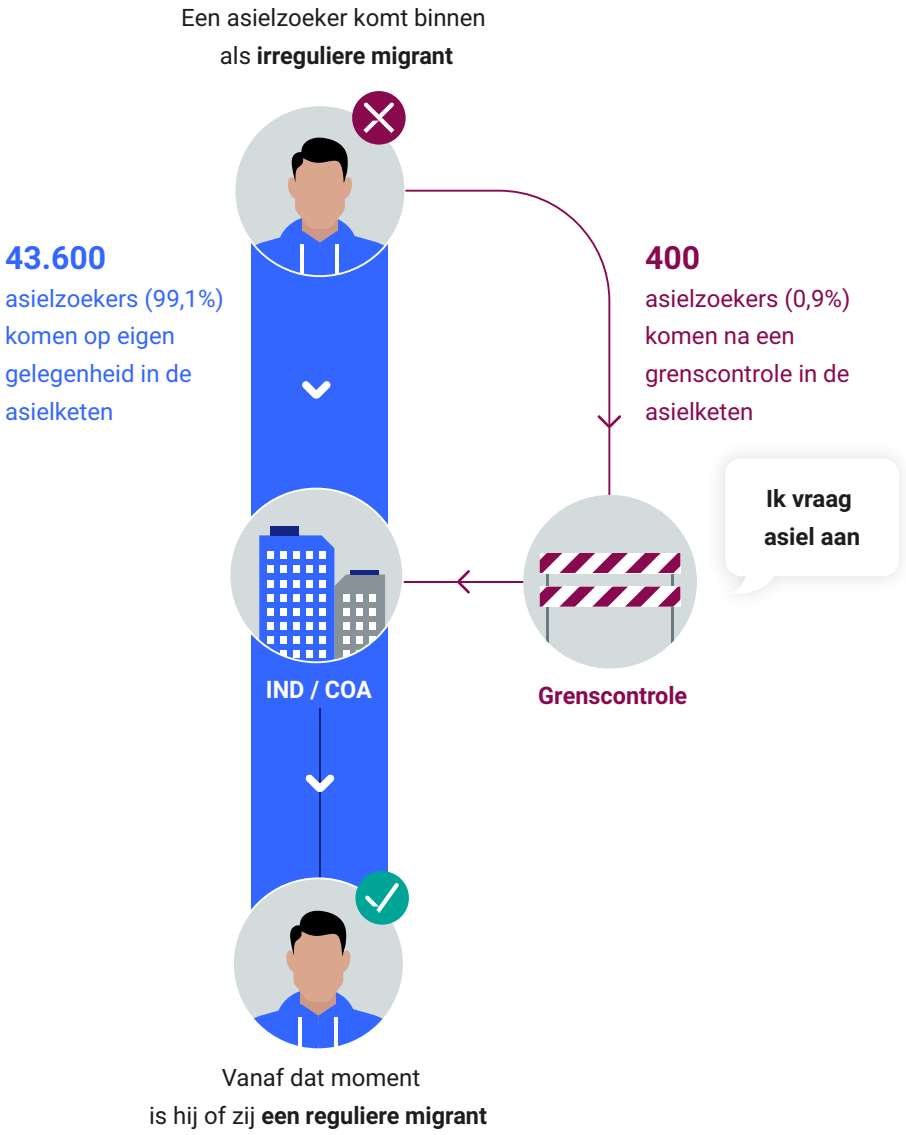
Het aantal secundaire migranten dat bij controles is aangetroffen ligt nog lager. Bij de MTV-controles werden gemiddeld 6 secundaire migranten per 20 weken aangetroffen. Bij de binnengrenscontrole sinds 9 december 2024 werden geen secundaire migranten aangetroffen volgens de data die wij van de KMar kregen. In de brief van de minister van AenM over de resultaten wordt melding gemaakt van 1 aangetroffen secundaire migrant.

2.5 Binnengrenscontrole is geen maatregel tegen asiel

De instroom van asielzoekers was al vaker reden voor bewindspersonen om grenscontroles op te schroeven. Tegelijkertijd – zo gaven we in het vorige hoofdstuk al aan – kan binnengrenscontrole geen asielzoekers tegenhouden. Wanneer een migrant Nederland binnenkomt kan hij of zij een ‘irreguliere migrant’ zijn. Maar zodra hij of zij asiel aanvraagt, verblijft de migrant rechtmatig op Nederlands grondgebied in afwachting van de uitkomsten van de asielprocedure. Het maakt dus niet uit of een asielzoeker tegen een grenscontrole aanloopt of niet. Bovendien gaat het om zeer kleine aantallen die via binnengrenscontroles asiel aanvragen. In figuur 10 laten we dit zien. Hierin laten we eveneens zien dat de route via een grenscontrole voor minder dan 1% van de asielzoekers opgaat.

Figuur 10 *Binnenkomst asielzoekers via 2 routes*

Minder dan 1% van de asielzoekers via binnengrenscontroles of MTV



Opeenvolgende bewindspersonen – inclusief de huidige – zijn er meermaals in voorbereidende memo's en nota's op gewezen dat grenscontroles niet werken tegen asielaanvragen.

Ter voorbereiding op het intensiveren van MTV-controles stond in 2015 in een nota aan de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie: *"Bij de uitbreiding van de controles aan de binnengrenzen, moet wel een belangrijke kanttekening worden geplaatst. Dit toezicht is gericht op het tegengaan van illegaal verblijf na grensoverschrijding. De huidige instroom bestaat vrijwel uitsluitend uit vreemdelingen die een asielaanvraag indienen. Nadrukkelijk aandachtspunt hierbij is dat het toezicht er niet toe leidt dat vreemdelingen die de Nederlandse grens bereiken en asiel aanvragen niet meer in de*

asielprocedure terecht komen. Het toezicht draagt wel bij aan de bestrijding van mensensmokkel."

Ook in 2022 is de staatssecretaris met een nota ter besluitvorming geïnformeerd over de te verwachten effecten van een intensivering van MTV-controles: "*het MTV heeft niet tot doel het verminderen van de asielaanvragen in Nederland. Asiel is een grondrecht, onafhankelijk van de MTV-controles blijft het mogelijk om asiel aan te vragen*".

En bij de voorbereiding op de herinvoering van de binnengrenscontrole in december 2024 zijn de effecten van binnengrenscontroles aan de minister van AenM gemeld: "*Indien Nederland binnengrenstoezicht invoert met de bestaande capaciteit, zal, uitgezonderd van het signaal dat wordt afgegeven, de operationele uitvoering en waarschijnlijk ook de impact niet significant anders zijn dan de huidige praktijk en mogelijkheden onder geïntensiveerde MTV-controles*" en "*het invoeren van het binnengrenstoezicht is op zichzelf geen instrument om het aantal asielaanvragen te beperken.*"

2.6 Afschrikwekkende werking

Tenslotte is er een effect denkbaar dat zich moeilijker laat meten: de mogelijk afschrikwekkende werking van binnengrenscontrole. We kunnen een (grotere) afschrikkende werking op migranten en mensensmokkelaars niet vaststellen maar ook niet uitsluiten. We weten wel dat de 'pakkans' van binnengrenscontrole beperkt is. Immers, minder dan 1% van alle asielzoekers komt in de asielketen terecht via tussenkomst van binnengrenscontrole.

3. Personele capaciteit KMar

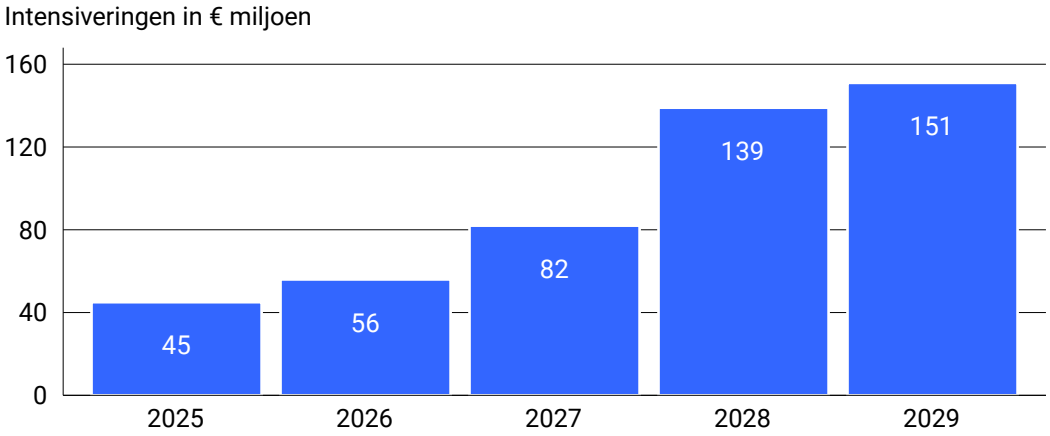
Het personeelsbestand van de KMar bestond in april 2025 uit ruim 7.500 fte met daarnaast 400 fte aan reservisten en ongeveer 890 marechaussees in opleiding. De KMar geeft aan dat er in mei 2025 circa 1.050 fte (14% van het totaal aantal werkzame fte) aan vacatures openstond. De KMar heeft drie hoofdtaken: de grenspolitietaak, bewaken en beveiligen en internationale en militaire politietaken. De totale uitgaven van de KMar bedroegen in 2024 circa € 720 miljoen euro (Defensie, 2025). Welk deel hiervan aan grensbewaking besteed wordt, kan de KMar niet aangeven. Marechaussees voeren soms verschillende taken uit op 1 dag. Daardoor is de KMar niet in staat om uit de personeelsadministratie te halen hoeveel inzet per grenstaak benodigd is.

3.1 Extra uitgaven van € 151 miljoen in 2029

De KMar kampt sinds 2020 met personeelstekorten. Door de toename van passagiersaantallen, taakverzwaringen en bijstandsverzoeken staat de capaciteit voor grenstaken sindsdien onder druk. In het Regeerprogramma kondigde het kabinet-Schoof aan extra geld uit te trekken ‘voor het intensiveren van de grens-bewaking door de KMar’ (AZ, 2024b). Bij de Voorjaarsnota in april 2025 is € 45 miljoen in 2025 toegekend, oplopend naar € 151 miljoen structureel vanaf 2029, zie figuur 11 (Financiën, 2025). Deze extra uitgaven zijn er volgens de bestedingsplannen ook op gericht om bestaande personele tekorten weg te werken en problemen met technische systemen voor grensbewaking op orde te krijgen. Het extra budget is toegevoegd aan de begroting van de minister van Defensie. De minister van AenM is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk.

Figuur 11 *Intensiveringen grenstoezicht KMar, 2025 tot en met 2029*

Oplopende intensivering voor grenstoezicht door de KMar

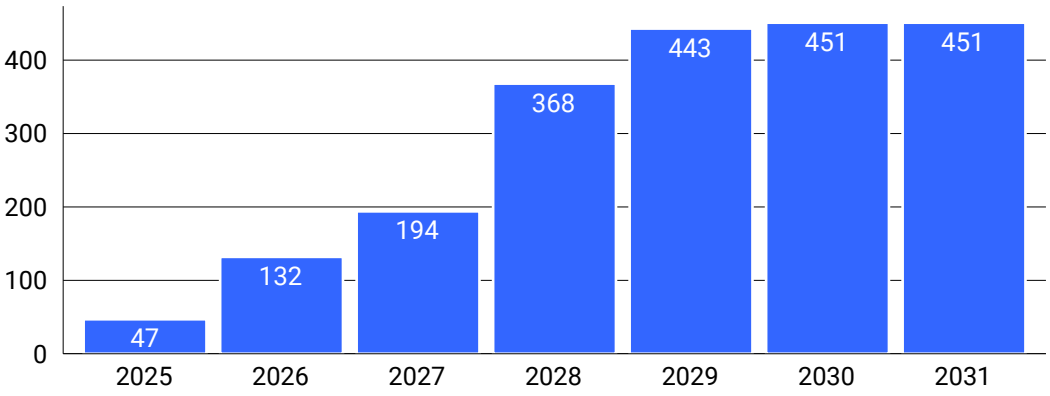


3.2 De KMar heeft circa 1.050 fte aan vacatures

De extra uitgaven zijn er met name op gericht extra personele capaciteit te werven. In figuur 12 staat een inschatting van de KMar van het totaal aantal extra fte waarmee de KMar de komende jaren de formatie wil verhogen. Dit loopt op van 47 extra fte in 2025 naar 451 extra fte vanaf 2030. Gegeven de huidige personeelstekorten is er uiteraard een risico dat deze extra vacatures niet volledig of pas met vertraging zullen worden vervuld.

Figuur 12 *Beoogde intensivering personele capaciteit*

KMar verhoogt personele capaciteit komende jaren naar 451 fte vanaf 2030



3.3 Geen significante verdringingseffecten

De herinvoeren van de binnengrenscontrole moest gebeuren zonder personele uitbreiding en binnen de personele krapte. Volgens de minister van AenM heeft de inzet van de KMar op binnengrenscontrole geen *"significant effect"* op andere taken van de KMar (Tweede Kamer, 2024). Eventuele verdringingseffecten zullen beperkt zijn, zo geeft de minister in een antwoord op vragen van de Tweede Kamer aan (AenM, 2024a). Op basis van ons onderzoek hebben wij geen redenen om daaraan te twijfelen.

In de interne Uitvoeringsbrief van januari 2025, die de commandant van de KMar aan het ministerie van AenM heeft gestuurd, beschrijft zij welke taken de KMar kan uitvoeren en bij welke taken personele tekorten de uitvoering belemmeren. In deze brief worden veel tekorten echter niet gekwantificeerd. Ook kunnen we niet kwantificeren hoeveel tijd er aan MTV-controles werd besteed en hoeveel tijd aan binnengrenscontroles. De KMar registreert dat niet. We constateren ook dat de KMar niet kan berekenen en aangeven hoeveel fte per grenstaak zij tekort komt. Wel kunnen we in meer algemene zin laten zien op welke taakonderdelen de KMar personeelstekorten ondervindt die de taakuitvoering beperken. We geven hiervan een aantal voorbeelden, zowel binnen de grenstaken als bij de andere taken van de KMar.

Tekorten bij andere grenstaken

De KMar heeft bij een aantal grenstaken een tekort aan personeel. Zo kan de KMar met de huidige capaciteit op 4 vertrekkende Eurostar-treinen met maximaal 250 reizigers per trein controles uitvoeren. In 2025 is een nieuwe terminal op Amsterdam CS in gebruik genomen voor reizigers die met Eurostar naar Londen willen reizen. Daarmee is het aantal paspoortbalies vergroot van 2 naar 8. De reizigerscapaciteit per trein is verhoogd van 275 naar 400 (Prorail, 2025). Eurostar streeft ernaar om in de loop van 2025 het aantal dagelijkse verbindingen tussen Londen en Amsterdam uit te breiden naar 5 (Eurostar, 2025). Uiteindelijk moet de reizigerscapaciteit doorgroeien naar circa 650 reizigers per trein (IenW, 2025). Hierop is de huidige capaciteit van de KMar momenteel niet berekend.

Eurostar betaalt voor de inzet van de KMar. Met Eurostar heeft de KMar per convenant afgesproken dat de treindienst een uitbreiding van het aantal passagiers 18 maanden van tevoren bij de KMar aangeeft. Het kost de KMar namelijk 18 maanden om personeel beschikbaar te hebben voor controles op de Eurostar-treinen. Volgens de KMar komt het nu al voor dat Eurostar aan meer reizigers

treinkaartjes verkoopt dan waarop de inzet van de KMar is berekend. Dit kan volgens de KMar tot lange wachtrijen leiden of tot reizigers die hun trein missen.

Voor de controles van de buitengrenzen van de EU zijn lidstaten verplicht om een vaste bijdrage te leveren aan het Europese Grens- en Kustwachtagentschap Frontex. Frontex ondersteunt de EU- en Schengenlanden bij het beheer van de buitengrenzen van de EU en bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De KMar heeft in de Uitvoeringsbrief aangegeven dat zij in 2025 niet volledig kan voldoen aan de toegezegde inzet. De KMar kan aan ons niet aangeven hoeveel van de aan Frontex toegezegde inzet niet waargemaakt kan worden.

In het Caribisch deel van het Koninkrijk is de slagkracht van de KMar beperkt waardoor het uitvoeren van de grenstaken niet altijd volledig mogelijk is. Het komt met enige regelmaat voor dat de KMar op piekmomenten niet altijd alle passagiers van alle vervoersbewegingen kan controleren, zoals de Makana-ferry die op Saba, Sint-Eustatius en Sint-Maarten vaart.

Tekorten bij de militaire politietaak

De militaire politietaak van de KMar staat onder druk. Met binnengrenscontrole staan de marechaussees voor langere tijd op de grens en zijn zij minder inzetbaar voor militaire politietaken, bijvoorbeeld voor recherchewerk op kazernes. Daarnaast kan de KMar de toegangscontroles op een aantal kleine luchthavens (Budel/Kempen, Breda/Seppe, Midden-Zeeland, Texel, Hilversum en Teuge) niet volledig uitvoeren binnen de bestaande personele capaciteit. Op die kleine luchthavens kunnen kleine privévliegtuigen landen van buiten de EU. Voorafgaand aan de herinvoering van de binnengrenscontrole was de KMar op afroep beschikbaar om personen te controleren die op deze kleine vliegvelden aankwamen. Dit is met de inzet op binnengrens-controle niet altijd meer mogelijk. In de Uitvoeringsbrief geeft de commandant van de KMar aan dat dit leidt tot verminderde controle op een aantal kleine vliegvelden.

Verdringingseffecten KMar uit eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

In ons onderzoek '*De derde hoofdtaak van de krijgsmacht*' uit maart 2025 wijzen wij ook op het risico op verdringingseffecten van de derde hoofdtaak van de krijgsmacht, (ondersteuning aan civiele autoriteiten) door de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht (bescherming van het grondgebied) als gevolg van personele tekorten binnen de KMar. Hierbij constateren wij dat het leveren van bijstand door de KMar tot negatieve neveneffecten leidt voor andere marechausseetaken. Dit moet namelijk telkens worden afgewogen tegen de reguliere taken, zoals grenspolitietaken en taken in het domein van bewaken en beveiligen (Algemene Rekenkamer, 2025).

3.4 Toekomst van binnengrenscontrole

Op 25 april 2025 heeft het kabinet besloten om de binnengrenscontrole in ieder geval tot het einde van 2025 voort te zetten. Daarnaast werkt de minister van AenM aan de versterking van de juridische kaders van MTV-controles. Daardoor zou de KMar in de toekomst flexibeler en effectiever MTV-controles moeten kunnen uitvoeren, als de minister besluit de binnengrenscontroles weer af te schaffen. Daarmee zou de KMar bijvoorbeeld meer vliegtuigen, voertuigen en treinen kunnen controleren, al blijft dat afhankelijk van de beschikbare capaciteit. Ook onderzoekt de minister of het al dan niet steekproefsgewijs aanleveren van passagiersinformatie door vervoerders (bijvoorbeeld internationale bussen en treinen) onderdeel kan worden van de nieuwe wettelijke kaders. De minister van AenM verwacht het parlement daarover voor het einde van 2025 te informeren (AenM, 2025b).

4. Reactie ministers

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden aan de minister van Asiel en Migratie en de minister van Defensie. De minister van Asiel en Migratie heeft gereageerd op ons rapport. Gezien haar reactie zien we geen aanleiding tot een nawoord.
De brief staat op onze website.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

De onderzoeksvragen van dit onderzoek luiden:

- Wat zijn de resultaten van de geïntensiveerde grenscontroles?
- En wat zijn de gevolgen voor de capaciteit van de KMar?

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting zoekt bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken

Voor de beantwoording van onze onderzoeksvragen hebben wij veel openbare en niet-openbare beleidsdocumenten geanalyseerd. Daarnaast hebben we gesproken met diverse betrokkenen bij de ministeries van AenM en Defensie, waaronder de KMar.

Daarnaast hebben we bij de KMar data opgevraagd en geanalyseerd. We analyseren de resultaten die de KMar meet: aantal controles, aantal aanhoudingen, aantal weigeringen of uitzettingen en het aantal asielaanvragen bij binnengrenscontrole.

In onze data-analyse vergelijken we de resultaten van de periode van binnengrens-controle (9 december 2024 tot en met eind april 2025) met resultaten van geïntensiveerde MTV-controles (1 januari 2023 tot en met 8 december 2024). Voor de binnengrenscontrole omvat die periode 20 weken. De MTV-periode duurt langer. We hebben de totalen omgerekend naar gemiddeldes per 20 weken. Dat stelt ons in staat om goede vergelijkende uitspraken te doen over de verandering onder binnengrenscontroles en de geïntensiveerde MTV-controles. Veranderingen die we laten zien kunnen veroorzaakt worden door een andere manier van controles uitvoeren. Ze kunnen ook andere oorzaken hebben zoals het dalend aantal asielzoekers dat de laatste maanden naar de Europa en Nederland komt.

Bijlage 2 Literatuurlijst

AenM (2024a). *Antwoord op vragen van de leden Dassen en Koekkoek over de invoering van interne grenscontroles in Nederland*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, Aanhangsel van handelingen nr. 625.

AenM (2024b). *Bijlage bij brief van minister van Asiel en Migratie over herinvoering binnengrenstoezicht.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 30 821, nr. 245.

AenM (2025a). *Brief van minister van Asiel en Migratie over de resultaten van binnengrenscontroles.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 30 821, nr. 267.

AenM (2025b). *Brief van minister van Asiel en Migratie over de verlenging van de binnengrenscontroles.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 30 821, nr. 263.

Algemene Rekenkamer (2018). *Asielstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld*.

Algemene Rekenkamer (2025). *De derde hoofdtaak van de krijgsmacht*.

AZ (2024a). *Brief regering over Nadere afspraken ten aanzien van de uitvoering van hoofdstuk 2 van het Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*. Kenmerk 4424328.

AZ (2024b). *Bijlage bij brief van de minister van Algemene Zaken. Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*, vergaderjaar 2024-2025.

Defensie (2025). *Jaarverslag en Slotwet ministerie van Defensie (X) 2024. Tweede Kamer,* vergaderjaar 2024-2025, 36 740, nr. 3.

Eurostar (2025), *Feestelijke opening van de nieuwe Eurostar terminal op Amsterdam Centraal Station.* https://mediacentre.eurostar.com/mc_view?language=nl-nl&article_Id=ka4Rz00000CyfuHIAR (geraadpleegd op 2 mei 2025).

Financiën (2025). *Brief van de minister van Financiën over de Voorjaarsnota*, vergaderjaar 2024-2025, 36 725, nr. 1.

IenW (2025). Staatssecretaris Jansen opent UK Terminal (https://www.nieuwsienw.nl/toespraken/3012714.aspx?t=Staatssecretaris-Jansen-opent-UK-Terminal geraadpleegd op 2 mei 2025).

JenV (2014). *Afschrift van de brief aan de Europese Commissie over de herinvoering van de binnengrenscontrole*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32 317, nr. 60.

JenV (2022). *Brief van de staatssecretaris JenV over intensiveren MTV-controles,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2992.

KMar (2025). *5 vragen over de resultaten van de grenscontroles*. https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2025/03/01_grenscontroles_03-2025 (geraadpleegd op 2 mei 2025).

Prorail (2025). *Vernieuwde UK Terminal op Amsterdam Centraal weer open* https://www.prorail.nl/nieuws/vernieuwde-uk-terminal-op-amsterdam-centraal-weer-open#:~:text=Ook%20de%20capaciteit%20is%20verhoogd,die%20ProRail%20nieuw%20heeft%20gebouwd. (geraadpleegd op 2 mei 2025).

Tweede Kamer (2024). *Verslag van een commissiedebat.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 19 637, nr. 3344.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: ANP/Rob Engelaar

De tekst in dit document is vastgesteld op 28 mei 2025. Dit document is op 3 juni 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, juni 2025