

Brussel, 19 mei 2026
(OR. en)

9302/26

JAI 590
SCHENGEN 9
SCH-EVAL 22
FRONT 94
IXIM 111
MIGR 134
ASILE 46
ENFOPOL 174
COMIX 112
CORDROGUE 65
VISA 52
CH
IS
LI
NO

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	18 mei 2026
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2026) 150 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S VERSLAG OVER DE STAAT VAN SCHENGEN 2026

De delegaties vinden hierbij document COM(2026) 150 final.

Bijlage: COM(2026) 150 final



Brussel, 18.5.2026
COM(2026) 150 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

VERSLAG OVER DE STAAT VAN SCHENGEN 2026

{SWD(2026) 150 final}

VERSLAG OVER DE STAAT VAN SCHENGEN 2026

1. SCHENGEN IN EEN VERANDERENDE WERELD: CONSOLIDATIE EN PARAATHEID VOOR TOEKOMSTIGE UITDAGINGEN

Sinds de start van de Schengencyclus in 2022⁽¹⁾ verschaft het jaarlijkse verslag over de staat van Schengen een **strategisch toezicht en integraal overzicht van de situatie** in het Schengengebied. Door middel van een geïntegreerde analyse en op feiten gebaseerde inzichten heeft het verslag vormgegeven aan een samenhangende en toekomstgerichte beleidsagenda voor Schengen. Daarnaast heeft het verslag, dat binnen de Schengenraad op blijvende politieke aandacht kon rekenen, bijgedragen aan een effectieve formulering van prioriteiten en een beter gecoördineerde aanpak van Schengenkwesaties.

Het Schengengebied blijft veerkracht tonen, dankzij **gezamenlijke inspanningen** op zowel EU- als nationaal niveau die **concrete resultaten hebben opgeleverd**. Voorbeelden hiervan zijn een daling van het aantal illegale grensoverschrijdingen en secundaire verplaatsingen binnen het Schengengebied, intensievere grensoverschrijdende samenwerking en een stijging van het aantal gevallen van doeltreffende terugkeer van personen die geen verblijfsrecht in de EU hebben.

Ondanks deze tastbare resultaten blijkt uit de Schengenevaluaties dat er nog sprake is van tekortkomingen die dringend moeten worden aangepakt. Dit is met name van belang met het oog op de huidige **veranderlijke geopolitieke situatie** en het steeds complexere **veiligheids panorama**, die collectieve verantwoordelijkheid vereisen om te waarborgen dat het Schengengebied veilig, verenigd en veerkrachtig blijft.

De prioriteiten binnen de vijfde Schengencyclus (2026-2027) zijn gericht op: het consolideren van de behaalde resultaten, het aanpakken van de resterende lacunes en het waarborgen van paraatheid voor huidige en toekomstige uitdagingen. Het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) vormt een strategische gelegenheid om aanvullende aanhoudende en gerichte investeringen te bevorderen in hervormingen die bijdragen aan een goed functionerend Schengengebied.

Met een accent op consolidatie en paraatheid zal de EU blijven werken aan een van haar meest tastbare verwezenlijkingen: een Schengengebied dat veilig en verenigd is en nieuwe uitdagingen het hoofd kan bieden.

2. VERSLAG OVER DE STAAT VAN SCHENGEN 2026: HET MOMENT VOOR CONSOLIDATIE

2.1. De externe dimensie van Schengen: een strategische benadering van het EU-visumbeleid

In 2025 was het Schengengebied met meer dan 790 miljoen reizigers wederom de meest bezochte bestemming ter wereld. De Schengenlanden gaven 10 miljoen visa af en meer dan 60 landen genoten visumvrije toegang tot het Schengengebied. Als eerste veiligheidsfilter van de Unie is het **gemeenschappelijk visumbeleid** cruciaal voor de veiligheid van Europa en draagt het bij aan het voorkomen van illegale migratie,

⁽¹⁾ De Schengencyclus is gestructureerd rondom een jaarlijks kader voor rapportage- en follow-up waarvan de volgende instrumenten deel uitmaken: het verslag over de staat van Schengen, waarin de belangrijkste politieke en operationele prioriteiten worden uiteengezet die als leidraad fungeren voor de driemaandelijke Schengenraden; de Schengenbarometer+, gebaseerd op de bijdragen van de lidstaten en EU-agentschappen, die tweemaal per jaar een regelmatig situatiebeeld van de ontwikkelingen in het hele gebied verschaft; en het Schengenscorebord (zie voetnoot 60). De Schengencoördinator van de Commissie ondersteunt de algehele werking van de cyclus door gestructureerde bilaterale en multilaterale contacten met de lidstaten te onderhouden.

georganiseerde misdaad en terrorisme. Tevens vergemakkelijkt het de toegang tot het Schengengebied voor bonafide reizigers en waarborgt het betrouwbare betrekkingen met partnerlanden, gebaseerd op de naleving van en afstemming op de regels van de Unie.

In januari 2026 heeft de Commissie de allereerste **EU-visumstrategie**⁽²⁾ aangenomen, die een kader verschaft voor een visumbeleid dat de langetermijnbelangen van de Unie bevordert, de veiligheid in het hele Schengengebied versterkt, positief bijdraagt aan de welvaart en het concurrentievermogen van de EU en de positie en veerkracht van de Unie op het wereldtoneel onderstreept.

De strategie bevat een **ambitieuze agenda en concrete acties** om de externe dimensie van Schengen te versterken. In deze Schengencyclus zal het accent liggen op de ontwikkeling van een nieuw beoordelingskader met duidelijke criteria voor de toekenning van de visumvrije status aan partnerlanden, om zo de strategische belangen van de EU doeltreffender te dienen, en op de voorbereiding van een gerichte herziening van de Visumcode om de EU veiliger te maken. Om het mondiale concurrentievermogen van de EU verder te versterken, zal de strategie ook partnerschappen met belangrijke partnerlanden bevorderen, zodat het wereldwijde talent beter kan worden afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt in de EU. In dit verband vormt de opening van het eerste Legal Gateway-kantoor in India⁽³⁾ een belangrijke stap in de richting van het aantrekken van talent en het bevorderen van wederzijds voordelige samenwerking. De aandacht moet nu uitgaan naar de succesvolle uitrol ervan en naar het opzetten van soortgelijke Europese Legal Gateway-kantoren bij andere belangrijke partners.

Bovendien werden in de strategie gerichte maatregelen aangekondigd om de lidstaten te helpen het **visumproces** doeltreffend te beheren. Uit de activiteiten voor evaluatie van en toezicht op Schengen van 2025 blijkt dat de behandeling van visumaanvragen over het algemeen robuust is, met beproefde processen die een kwalitatief hoogwaardige besluitvorming waarborgen. Hoewel er aanzienlijke stappen zijn gezet om de wachttijden voor de toekenning van visumafspraken en de verwerking van visumaanvragen terug te dringen, hebben consulates op sommige locaties nog steeds te maken met aanzienlijke vertragingen. De uitvoering van de strategie zal de lidstaten dan ook helpen om grote aantallen aanvragen te verwerken, met name tijdens piekperiodes, bijvoorbeeld door de invoering van IT-systemen voor grensbeheer en door specifieke ondersteuning van Frontex bij het geven van opleidingen aan consulaire ambtenaren en het verlenen van bijstand bij de verificatie van documenten en het opsporen van documentfraude.

2.2. Een geïntegreerde buitengrens voor een veilig Schengengebied

Om de veiligheid van de buitengrenzen van het Schengengebied te waarborgen, moeten deze voortdurend worden bewaakt met het oog op veranderende geopolitieke risico's, waarbij eerbiediging van de grondrechten echter moet worden gewaarborgd⁽⁴⁾.

Halverwege oktober 2025 zijn de Schengenlanden begonnen met de geleidelijke invoering van het **inreis-uitreissysteem (EES)**, een van de meest geavanceerde grensbeheersystemen ter wereld, waarmee zij onderdanen van derde landen kunnen registreren en in realtime informatie over wie, wanneer en waar de EU-grenzen oversteekt en informatie over weigeringen van toegang kunnen uitwisselen. Tijdens de zes maanden van geleidelijke invoering is duidelijk gebleken dat het systeem de veiligheid van EU-burgers vergroot door te voorkomen dat criminelen, bedriegers en documentvervalsers de

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de EU-visumbeleidsstrategie van 29 januari 2026, COM(2026) 43 final.

⁽³⁾ EU Legal Gateway (<https://eu-legal-gateway.eu/>).

⁽⁴⁾ Europese Raad, bijeenkomst van de Europese Raad (19 maart 2026) — Conclusies, EUCO 1/26, 19 maart 2026.

grenzen oversteken met een valse identiteit of een vals document. Sinds de invoering ervan hebben de Schengenstaten meer dan 60 miljoen binnenkomsten en vertrekken van onderdanen van derde landen geregistreerd. Daarnaast zijn er in het systeem meer dan 30 000 weigeringen van toegang geregistreerd wegens het niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden. Van deze gevallen werden bijna 800 personen beschouwd als een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid, terwijl aan bijna 7 000 reizigers de toegang werd geweigerd omdat zij te lang in het Schengengebied waren gebleven⁽⁵⁾. Sinds de ingebruikname van het EES is het aantal dagelijkse, door alle lidstaten uitgevoerde vingerafdrukcontroles in het Schengeninformatiesysteem (SIS) en het geautomatiseerd systeem voor vingerafdrukidentificatie (AFIS) gestegen van zo'n 17 000 tot ongeveer 87 000.

Tijdens de geleidelijke invoering heeft de overgrote meerderheid van de Schengenstaten het EES doeltreffend ingevoerd, en de meeste staten overschreden de vereiste drempels voor de registratie. Er is slechts in een beperkt aantal gevallen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de werking van het EES tijdelijk geheel of gedeeltelijk op te schorten. Sommige Schengenstaten ondervonden aan infrastructuur verwante problemen, bijvoorbeeld met de werking van zelfbedieningssystemen, de capaciteit om de biometrische gegevens volledig te registreren en congestie als gevolg van een groot aantal vluchten in specifieke tijdvakken.

Het EES en alle functies ervan waren op 10 april 2026 bij alle grensovergangen in het Schengengebied volledig in gebruik genomen. Over het geheel genomen functioneert het EES efficiënt en levert het aantoonbare voordelen op voor de veiligheid van de EU. Om de uitvoering van het EES verder te optimaliseren, worden de lidstaten aangemoedigd om meer gebruik te maken van automatisering aan de grenzen⁽⁶⁾, te waarborgen dat voldoende grenswachters en stroommanagers worden ingezet en te zorgen voor adequate infrastructuur, apparatuur, begeleiding en opleiding. Tegelijkertijd zullen de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden uit de vervoers- en toerismesector nauw blijven samenwerken, met name met het oog op het zomerseizoen.

De aanstaande lancering van het **Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem** (Etrias) vormt een nieuwe praktische stap in de verdere versterking van de bescherming van de buitengrenzen van de EU. Dit systeem maakt het mogelijk personen te beoordelen om te bepalen of zij een potentieel risico vormen en te voorkomen dat personen waarvoor dat geldt het Schengengebied binnenkomen, terwijl de overgrote meerderheid van de bezoekers gewoon probleemloos kan reizen. Het zal een duidelijke meerwaarde bieden door voorafgaand aan de reis een effectieve risicobeoordeling uit te voeren zodat potentiële veiligheidsrisico's eerder, nog voordat reizigers bij de buitengrenzen arriveren, kunnen worden vastgesteld. De voorbereidingen vorderen, en er worden op EU- en nationaal niveau gecoördineerde inspanningen geleverd voor een doeltreffende uitrol van Etrias. Voor het welslagen van dit project is de betrokkenheid in een vroeg stadium van belanghebbenden uit de reisbranche cruciaal.

Naast de hypermoderne IT-systemen zijn **krachtige en permanente capaciteiten voor grenstoezicht** nodig om de veiligheid van de gemeenschappelijke buitengrenzen te waarborgen. Deze capaciteiten zijn afhankelijk van de beschikbaarheid aan de buitengrenzen van het Schengengebied van adequate apparatuur en voldoende en goed opgeleide grenswachters. Hoewel in 2025 diverse lidstaten⁽⁷⁾ verbeteringen hebben

⁽⁵⁾ Deze cijfers waren actueel op 20 april 2026.

⁽⁶⁾ Zoals het gebruik van pre-registratiekiosken, e-gates en de door Frontex ontwikkelde mobiele applicatie "Travel to Europe".

⁽⁷⁾ Met name in Tsjechië, Estland, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Malta, Oostenrijk, Polen en Roemenië.

doorgevoerd door stappen te zetten om meer personeel in te zetten, blijven aanhoudende personeelstekorten — die het gevolg zijn van schaarse middelen en het ontbreken van gestructureerde personeelsstrategieën voor de middellange en lange termijn — een probleem op sleutelfuncties⁽⁸⁾.

Hoewel er nog meer inspanningen nodig zijn om het aantal opgeleide grenswachters te vergroten, heeft het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) de lidstaten in 2025 ondersteund met 18 453 inzetmissies van personeel van het permanente korps⁽⁹⁾, dat operationele, technische en logistieke bijstand heeft verleend bij 35 operaties in belangrijke lidstaten⁽¹⁰⁾. De Commissie bereidt voor 2026 een wetgevingsvoorstel voor om het mandaat van Frontex verder uit te breiden.

Grenscontroles

Hoogwaardige grenscontroles aan de buitengrenzen van de EU zijn essentieel om ernstige veiligheidsdreigingen af te wenden voordat deze het Schengengebied bereiken. Diverse Schengenstaten hebben de kwaliteit van hun grenscontroles verhoogd door middel van een consequentere controle van de toegangsvoorwaarden en een toegenomen gebruik van automatisering⁽¹¹⁾. Sommige landen hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt op dit gebied. Zo heeft Roemenië de procedures voor het melden van treffers van de e-gates aan de tweede lijn van grenscontroles succesvol geautomatiseerd en het nationale geavanceerde passagiersinformatiesysteem geïntegreerd in zijn systeem voor grenstoezicht. Dankzij deze maatregelen kunnen efficiënte en hoogwaardige grenscontroles worden uitgevoerd.

Desalniettemin zijn er verdere inspanningen nodig om het gebruik van EU- en nationale databanken doeltreffender te maken, de maatregelen voor bestrijding van documentfraude aan te scherpen, de samenwerking tussen agentschappen te intensiveren en biometrische verificatie in te zetten om bestaande lacunes te dichten en de veiligheid te versterken⁽¹²⁾.

In 2025 werd één onaangekondigde Schengenevaluatie uitgevoerd, waarin ernstige tekortkomingen werden geconstateerd in het vermogen van de lidstaat⁽¹³⁾ om zijn buitengrenzen te beheren. Na de evaluatie hebben de autoriteiten van de lidstaat met steun van Frontex direct corrigerende maatregelen getroffen.

Grensbewaking

Een combinatie van strikte grenscontroles en doeltreffende grensbewaking garandeert een **optimaal doeltreffende bescherming**. Het aantal gedetecteerde illegale grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU is de afgelopen jaren gestaag gedaald tot minder dan 180 000, een verdere daling van meer dan 25 % ten opzichte van 2024⁽¹⁴⁾. In diverse Schengenstaten⁽¹⁵⁾ heeft aangescherpte bewaking bijgedragen tot hogere detectiepercentages, een snellere respons, minder illegale grensoverschrijdingen en een beter situationeel bewustzijn. Ook het oostelijke deel van de landgrens van de EU is

⁽⁸⁾ Met name in Spanje, Letland, Litouwen, Portugal, Slovenië en Slowakije.

⁽⁹⁾ Personeel uit de categorieën 1, 2 en 3. Eén personeelslid kan meerdere malen worden ingezet. In 2025 werd met name personeel ingezet in het kader van de gezamenlijke operaties in Griekenland, Spanje en Italië.

⁽¹⁰⁾ Frontex, 2025 in brief, (https://www.frontex.europa.eu/2025-in-brief/#under_hero_section).

⁽¹¹⁾ Bijvoorbeeld: Bulgarije, Frankrijk, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Finland en Zwitserland.

⁽¹²⁾ Zoals in: Bulgarije, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Portugal en Slovenië.

⁽¹³⁾ Bij een onaangekondigde Schengenevaluatie in Portugal in december 2025 werden ernstige tekortkomingen geconstateerd in de uitvoering van buitengrenscontroles op de luchthaven van Lissabon.

⁽¹⁴⁾ Frontex, “Irregular border crossings down 26% in 2025, Europe must stay prepared” (<https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-irregular-border-crossings-down-26-in-2025-europe-must-stay-prepared-lyKpVb>).

⁽¹⁵⁾ Zoals Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Noorwegen, Polen, Roemenië en Finland.

aanzienlijk versterkt door middel van duurzame geïntegreerde maatregelen op het gebied van bewaking die werden gefinancierd met nationale en EU-middelen. Er zijn aanzienlijke investeringen gedaan in grensbewakingscapaciteiten, met inbegrip van de aanschaf van nieuwe apparatuur, de renovatie van bestaande apparatuur en een intensiever gebruik van geavanceerde technologieën als onbemande luchtvaartuigen en vaartuigen, verbeterde radiocapaciteiten en nieuwe stationaire apparatuur.

Ondanks deze stappen voorwaarts **variëren de dekking van de bewaking en de integratie van de systemen sterk** binnen het Schengengebied, en is er sprake van tekortkomingen op het gebied van apparatuur, onderhoud en strategische planning. In meerdere lidstaten⁽¹⁶⁾ is er nog geen volledig ingevoerde, geïntegreerde aanpak van grensbewaking, met name wat betreft de vroegtijdige detectie van illegale binnenkomsten en realtime risicobeoordeling.

Evenzo is, voortbouwend op bestaande **nationale en Europese capaciteiten**, verdere vooruitgang nodig in de richting van een volledig geïntegreerd en consistent situationeel bewustzijn zodat de lidstaten beter in staat zijn alomvattende en actuele inlichtingen te verzamelen over migratiestromen, smokkelnetwerken en opkomende dreigingen. Dit zal worden bereikt door middel van een doeltreffende invoering van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur), de technologische en operationele ruggengraat van de grensbeveiliging van de EU. Hierdoor zal het Schengengebied beter het hoofd kunnen bieden aan plotselinge aankomsten of opkomende veiligheidsdreigingen. Nauwere synergieën tussen grensautoriteiten en Europol zouden het situationeel bewustzijn, de risicoanalyse en de detectie van grensoverschrijdende criminele en terroristische dreigingen eveneens verbeteren.

Om de veerkracht van de gemeenschappelijke buitengrenzen te verbeteren, is een betere coördinatie vereist tussen alle actoren die betrokken zijn bij grensbeheer, migratie en terugkeer. Vanaf juni 2026 zullen door de nieuwe screeningprocedure aan de buitengrenzen van de Unie alle onderdanen van derde landen die de Unie onrechtmatig trachten binnen te komen snel kunnen worden geïdentificeerd en beoordeeld. In dit verband is het belangrijk dat alle lidstaten gereed zijn om de nieuwe **screeningregels** toe te passen, zodat alle personen die een screening moeten doorlopen, naar de relevante procedure worden geleid⁽¹⁷⁾. Dit kader zal cruciaal zijn voor zowel de veiligheid als een doeltreffend migratiebeheer in de EU, en de praktische toepassing ervan zal worden beoordeeld tijdens de Schengenevaluaties die voor de tweede helft van 2026 gepland staan.

Noodplanning

Op dit gebied is aanzienlijke vooruitgang geboekt: alle lidstaten hebben **noodplannen** opgesteld voor grensbeheer in het geval van een massale toestroom van onderdanen van derde landen aan de grenzen van de EU. Daarnaast heeft de overgrote meerderheid van de lidstaten noodplannen opgesteld op basis van uitgebreide risicobeoordelingen en scenario's, zijn slechts 3 landen⁽¹⁸⁾ nog bezig met het formaliseren van dergelijke plannen en hebben 6 landen⁽¹⁹⁾ de uitvoering van hun noodplan nog niet getest.

Kaders voor paraatheid waren van oudsher gericht op grensbeheer, maar er moet meer aandacht komen voor de integratie van andere, daarmee samenhangende processen, in het

⁽¹⁶⁾ Dit geldt bijvoorbeeld voor Denemarken, Griekenland, Frankrijk, Kroatië en Slovenië.

⁽¹⁷⁾ Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (PB L, 2024/1356, 22.5.2024).

⁽¹⁸⁾ Griekenland, Spanje en Oostenrijk.

⁽¹⁹⁾ Griekenland, Spanje, Italië, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland.

bijzonder degene die betrekking hebben op terugkeer. De nationale paraatheid varieert nog steeds sterk en het wordt steeds duidelijker dat wat in het verleden misschien toereikend was, niet langer volstaat in het licht van de actuele uitdagingen, in het bijzonder de aanhoudende crisis in het Midden-Oosten. Uit Schengenevaluaties blijkt dat de meerderheid van de Schengenstaten⁽²⁰⁾ op risicoanalyses gebaseerde terugkeeroperaties nog niet volledig heeft geïntegreerd. Om deze situatie te verhelpen, moet noodplanning meer Europees worden: nationale kaders moeten systematischer worden afgestemd op EU-instrumenten en -mechanismen en er moet meer rekening worden gehouden met de planning van naburige lidstaten. Hierdoor zal een snellere, voorspelbaardere en beter gecoördineerde collectieve respons mogelijk worden in situaties van druk.

Daarnaast is het cruciaal dat de overstap wordt gemaakt van grotendeels formele planningskaders naar systemen die volledig zijn geïntegreerd in de dagelijkse praktijk en in crisissituaties een snel, gecoördineerd optreden kunnen ondersteunen. In de nationale plannen van 8 Schengenstaten⁽²¹⁾ wordt niet gesproken over de mogelijkheid om gebruik te maken van Europese steun, 11 lidstaten⁽²²⁾ gaan in hun plannen niet in op coördinatie met Frontex, en 10 lidstaten hebben bij het opstellen van hun noodplannen naburige lidstaten niet geraadpleegd⁽²³⁾, zodat een snellere, voorspelbaardere en beter gecoördineerde collectieve respons mogelijk is wanneer er druk ontstaat.

Bovendien moet de Europese Unie voorbereid zijn op de potentiële bedreiging voor de interne veiligheid van de EU die uitgaat van Russische ex-strijders die hebben deelgenomen aan de agressie tegen Oekraïne. In aansluiting op de Europese Raad van maart 2026 zal de Commissie een evaluatie opstellen over mogelijke manieren om deze kwestie aan te pakken.

In de Schengencyclus 2026-2027 moet het accent blijven liggen op het waarborgen van een geïntegreerde buitengrens voor een veilig Schengengebied. Dit vereist onder meer een betere noodplanning en sterker situationeel bewustzijn, de consequente verbetering van grenscontroles en grensbewaking, onder meer door volledig gebruik te maken van IT-systemen, en een gegarandeerd effectieve uitvoering van screeningprocedures.

2.2 Doeltreffende terugkeersystemen die de integriteit van het Schengengebied waarborgen

In de loop der jaren is terugkeer een kernprioriteit geworden en wordt het erkend als een element dat bepalend is voor de geloofwaardigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid van het systeem als geheel. Het waarborgen van de terugkeer van personen zonder verblijfsrecht is dan ook een fundamentele voorwaarde voor een goed functionerend Schengengebied.

Een nieuw rechtskader voor een gemeenschappelijk Europees terugkeerstelsel

In het voorstel van de Commissie voor een nieuwe terugkeerverordening⁽²⁴⁾ worden de belangrijkste structurele belemmeringen aangepakt die zijn geconstateerd in eerdere periodieke Schengenevaluaties en de thematische Schengenevaluatie van 2024 betreffende doeltreffende terugkeer. De Commissie is verheugd over het feit dat de interinstitutionele

⁽²⁰⁾ In het bijzonder België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, IJsland, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Slowakije en Zweden.

⁽²¹⁾ België, Tsjechië, Griekenland, Spanje, IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Zweden.

⁽²²⁾ België, Tsjechië, Denemarken, Estland, Griekenland, Spanje, IJsland, Italië, Nederland, Oostenrijk en Zweden.

⁽²³⁾ België, Denemarken, Griekenland, Spanje, IJsland, Italië, Malta, Nederland, Slovenië en Zweden.

⁽²⁴⁾ Europese Commissie, "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", COM(2025) 101 final.

onderhandelingen van start zijn gegaan en staat klaar om een definitief akkoord te steunen waarmee wordt voorzien in de behoeften van de EU.

Daarnaast heeft de terugkeercoördinator via het netwerk op hoog niveau voor terugkeer een cruciale rol gespeeld bij de vormgeving van een meer samenhangende en strategische EU-benadering van terugkeer, door de systematische uitwisseling van goede praktijken te bevorderen met betrekking tot terugkeer naar politiek gevoelige en prioritaire derde landen, en terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen. Met name zijn via de taskforce voor statistiek vorderingen gemaakt met het verbeteren van het toezicht op en de betrouwbaarheid van de gegevens over terugkeer. De coördinator heeft ook prioriteit toegekend aan de intensivering van samenwerking met betrekking tot niet-begeleide minderjarigen, onder meer door middel van uitwisselingen tussen lidstaten en het analyseren van mogelijkheden voor gezamenlijke benaderingen met partnerlanden.

Operationele verbeteringen voor een doeltreffendere terugkeer

De doeltreffendheid van het terugkeerbeleid wordt afgemeten aan tastbare resultaten in de praktijk. In 2025 werd in 17 Schengenstaten een lichte stijgende trend waargenomen in de doeltreffendheid van de nationale terugkeerstelsels⁽²⁵⁾. Deze vooruitgang vertaalde zich in 2025 in een **toename van het aantal gevallen van doeltreffende terugkeer**, een stijging van 19 % ten opzichte van het jaar ervoor. Nationale wetgevingshervormingen, waaronder degene die werden aangenomen om het migratie- en asielpact uit te voeren, droegen bij aan deze vooruitgang. Frontex ondersteunde de lidstaten aanzienlijk op het gebied van terugkeer. In 2025 zette **Frontex** 140 terugkeerspecialisten⁽²⁶⁾ in en ondersteunde het agentschap 63 500 doeltreffende terugkeeroperaties (42 % van het totaal), hetgeen de aanhoudende opwaartse trend van de afgelopen jaren bevestigde.

In alle lidstaten zijn aanvullende inspanningen vereist om de uitdagingen het hoofd te bieden in verband met de tijdige vaststelling van terugkeerbesluiten, de stroomlijning van procedures⁽²⁷⁾ en de uitvoering van maatregelen om onderduiking en ongeoorloofde secundaire verplaatsingen te voorkomen⁽²⁸⁾. Dit is met name van belang indien personen een veiligheidsrisico kunnen vormen en de betrokkenheid van meerdere autoriteiten, gespecialiseerde expertise en maatregelen ter voorkoming van onderduiking vereist zijn⁽²⁹⁾. Uit Schengenevaluaties is naar voren gekomen dat het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten en het aantal in het Schengeninformatiesysteem ingevoerde terugkeersignaleringen niet overeenkomen, en dat niet alle relevante informatie consequent wordt ingevoerd in het systeem⁽³⁰⁾. Het is daarom essentieel dat ten volle gebruik wordt gemaakt van terugkeersignaleringen in het SIS door systematisch alle

⁽²⁵⁾ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, IJsland, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal, Finland en Zweden.

⁽²⁶⁾ Ondanks dit hoge aantal is er nog steeds sprake van uitdagingen bij het voldoen aan de behoeften op het gebied van de inzet van terugkeerspecialisten vanwege de hoge eisen op het gebied van taalvaardigheid en gespecialiseerde operationele vaardigheden.

⁽²⁷⁾ Bijvoorbeeld in Spanje, Italië, Polen en Portugal.

⁽²⁸⁾ Bijvoorbeeld in Spanje, Portugal en Zwitserland.

⁽²⁹⁾ Zie Compendium van beste praktijken zoals vastgesteld in het kader van het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht, 2026. De aanpak van Bulgarije, waarin aangehouden onderdanen van derde landen stelselmatig worden ondervraagd en opgezocht in EU- en internationale databanken om potentiële veiligheidsrisico's vast te stellen, werd tijdens de Schengenevaluatie aangemerkt als een beste praktijk.

⁽³⁰⁾ Op grond van artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 312 van 7.12.2018), zijn de lidstaten verplicht om na de uitvaardiging van een terugkeerbesluit een terugkeersignaleringsin te voeren.

relevante informatie, zoals biometrische gegevens, foto's en veiligheidswaarschuwingen, op te nemen.

Vrijwillige terugkeer wordt in toenemende mate erkend als een cruciale component van een doeltreffend en duurzaam terugkeerbeleid van de EU. Hoewel sommige lidstaten⁽³¹⁾ inmiddels meer proactieve en op maat gesneden modellen toepassen, moet het volledige potentieel van vrijwillige terugkeer nog worden gerealiseerd door middel van een consistente integratie ervan in nationale kaders voor terugkeer⁽³²⁾.

De lidstaten hebben zich ingespannen om hun **operationele capaciteiten** te versterken door opleidingskaders te verbeteren⁽³³⁾, extra personele middelen in te zetten⁽³⁴⁾ en de coördinatie tussen nationale autoriteiten te versterken⁽³⁵⁾. Er zijn echter verdere inspanningen nodig om een blijvend effect op de operationele prestaties te garanderen, in het bijzonder in lidstaten waar het gebrek aan adequate en toereikende capaciteiten nog steeds een van de belangrijkste belemmeringen voor de uitvoering van terugkeeroperaties is⁽³⁶⁾.

In verschillende lidstaten⁽³⁷⁾ worden vorderingen gemaakt met de geleidelijke **modernisering van operationele instrumenten en systemen voor terugkeer**. Dit proces is echter nog niet volledig. Met name wordt in verschillende Schengenlanden nog gewerkt aan de verbetering van systemen voor het beheer van terugkeerbzaken⁽³⁸⁾, waaruit duidelijk blijkt dat de digitale transformatie moet worden versneld in voorbereiding op de volgende fase van de EU-brede digitalisering van terugkeerprocedures en het aankomende wetgevingsvoorstel van de Commissie op dit gebied in 2026.

Het terugkeerproces moet gepaard gaan met krachtige en doeltreffende **waarborgen voor de eerbiediging van de grondrechten**. In 2025 was een algemene verbetering zichtbaar in de kwaliteit en toepassing van deze waarborgen. Diverse lidstaten⁽³⁹⁾ hebben hun besluitvormingsprocessen inzake terugkeer verbeterd om het beginsel van *non-refoulement*, het recht om te worden gehoord, de verschaffing van adequate informatie en een doeltreffende toegang tot rechtsmiddelen te eerbiedigen. Toch zijn aanvullende inspanningen vereist om deze verbeteringen te consolideren en bestendigen⁽⁴⁰⁾, waaronder op het gebied van systemen voor het toezicht op gedwongen terugkeer⁽⁴¹⁾ en beroepsprocedures voor terugkeerbesluiten⁽⁴²⁾.

Een doeltreffende terugkeer van onderdanen van derde landen blijft een kernprioriteit in de Schengencyclus 2026-2027. In 2026 zal de nieuwe terugkeergrensprocedure uit hoofde van het migratie- en asielpact in werking treden. Het is daarom cruciaal dat de nationale systemen volledig voorbereid zijn om een doeltreffende en consistente uitvoering van het pact te waarborgen. Een volledige en tijdige uitvoering van de aanbevelingen van de Schengenevaluatie zal essentieel zijn voor de verwezenlijking van deze doelstelling.

⁽³¹⁾ Dit geldt bijvoorbeeld voor België en Italië.

⁽³²⁾ Bijvoorbeeld in Spanje en Portugal.

⁽³³⁾ België, Frankrijk en Italië.

⁽³⁴⁾ Zoals Italië, Litouwen en Malta.

⁽³⁵⁾ Zoals in Finland.

⁽³⁶⁾ Met name in Griekenland, Spanje en Portugal.

⁽³⁷⁾ Met inbegrip van Frankrijk en Cyprus.

⁽³⁸⁾ Zoals België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Luxemburg, Hongarije, Malta, Portugal, Slovenië en Slowakije.

⁽³⁹⁾ Zoals België, Malta en Portugal.

⁽⁴⁰⁾ Bijvoorbeeld in Griekenland en Hongarije.

⁽⁴¹⁾ Zoals in: Tsjechië, Duitsland, Spanje, IJsland, Oostenrijk en Portugal.

⁽⁴²⁾ België, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Griekenland, Spanje, Kroatië, IJsland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland en Zweden.

2.3 Samenwerking op het gebied van interne veiligheid

Samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid is van essentieel belang voor het Schengengebied, aangezien deze samenwerking maatregelen omvat die de veiligheid en de doeltreffendheid van de wetshandhaving waarborgen. Uit Schengenevaluaties blijkt echter dat er nog steeds een aantal uitdagingen bestaan.

Doeltreffende en goed beveiligde informatie-uitwisseling

Informatie-uitwisseling vormt een kernelement van het interne-veiligheidssysteem van Schengen. Er is met name vooruitgang waargenomen in 19 lidstaten die hebben gemeld dat zij de **richtlijn inzake informatie-uitwisseling**⁽⁴³⁾ volledig hebben omgezet, en in 18 lidstaten⁽⁴⁴⁾ die nationale dossierbeheersystemen hebben opgezet die interoperabel zijn met de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena). Uit de Schengenevaluaties van 2025 komt echter naar voren dat er sprake is van een kloof tussen de formele omzetting van de richtlijn en operationele doeltreffendheid. In geen van de 5 lidstaten die in 2025 werden geëvalueerd⁽⁴⁵⁾, voldoet het centrale contactpunt volledig aan de vereisten van de richtlijn, met als resultaat een tragere grensoverschrijdende informatie-uitwisseling die bovendien minder gestandaardiseerd en foutgevoeliger is dan beoogd.

Uit Schengenevaluaties is naar voren gekomen dat de mogelijkheden van het SIS niet optimaal worden benut⁽⁴⁶⁾. Zo is er bijvoorbeeld nog steeds sprake van inconsistentie wat betreft de systematische bijvoeging van biometrische gegevens bij SIS-signaleringen, de uitrol en het gebruik van vingerafdrukzoekopdrachten door alle relevante autoriteiten, met name bij grenscontroles en door migratieautoriteiten⁽⁴⁷⁾, en het delen met Europol van SIS-treffers in verband met terrorisme⁽⁴⁸⁾. Lidstaten die hebben geïnvesteerd in automatisering en de systematische integratie van dossierbeheersystemen en nationale databanken, behalen daarentegen aantoonbaar betere operationele resultaten⁽⁴⁹⁾.

Daarnaast zijn er structurele uitdagingen in verband met de **personele en technische capaciteit**. Diverse lidstaten⁽⁵⁰⁾ kampen met personeelstekorten in hun N.SIS-kantoren en/of SI.RE.NE⁽⁵¹⁾-bureaus en centrale contactpunten, met negatieve gevolgen voor de bedrijfscontinuïteit en de kwaliteit van de informatie-uitwisseling.

Samenwerking inzake rechtshandhaving

⁽⁴³⁾Richtlijn (EU) 2023/977 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, PB L 134 van 22.5.2023. Bij de richtlijn worden geharmoniseerde regels vastgesteld voor de adequate en snelle uitwisseling van informatie tussen de bevoegde rechtshandavingsinstanties voor het voorkomen, opsporen of onderzoeken van strafbare feiten. In april 2026 meldden 19 lidstaten dat zij de richtlijn volledig hadden omgezet en 4 lidstaten dat ze dit gedeeltelijk hadden gedaan. Ten aanzien van de resterende 3 lidstaten (België, Estland en Spanje) zijn met redenen omklede adviezen uitgebracht.

⁽⁴⁴⁾Tsjechië, Duitsland, Ierland, Griekenland, Kroatië, Italië, Cyprus, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Zwitserland en Zweden.

⁽⁴⁵⁾Bulgarije, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Zwitserland.

⁽⁴⁶⁾België, Bulgarije, Griekenland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Finland en Zweden.

⁽⁴⁷⁾Er worden bijvoorbeeld inconsistenties waargenomen in Tsjechië, Spanje, Frankrijk, IJsland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Slovenië en Zweden.

⁽⁴⁸⁾Dit blijft een probleem in alle lidstaten, met uitzondering van Oostenrijk.

⁽⁴⁹⁾Duitsland en Oostenrijk.

⁽⁵⁰⁾Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, IJsland, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Finland en Zweden.

⁽⁵¹⁾SIRENE staat voor “supplementary information request at the national entries” (verzoek om aanvullende informatie bij het nationale deel). Lidstaten die gebruikmaken van het SIS moeten een nationaal SIRENE-bureau opzetten dat 24 uur per dag en 7 dagen per week operationeel is en verantwoordelijk is voor de uitwisseling van informatie en de coördinatie van activiteiten in verband met SIS-signaleringen.

Uit Schengenevaluaties blijkt consequent dat de juridische en institutionele fundamenten voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in het Schengengebied grotendeels aanwezig zijn, maar dat het operationele potentieel ervan onderbenut blijft. Centra voor politieke samenwerking zijn waardevolle knooppunten voor alledaagse samenwerking, maar blijven voornamelijk fungeren als doorgeefluiken voor informatie in plaats van operationele facilitatoren⁽⁵²⁾.

Voor **gezamenlijke operaties** is het beeld gemengd. De grensoverschrijdende samenwerking tussen Oostenrijk en Hongarije is een goed voorbeeld van hoe verschillende instrumenten⁽⁵³⁾ kunnen worden gecombineerd tot één coherent systeem. In veel lidstaten zijn gezamenlijke operaties echter nog steeds reactief van aard en worden ze vooral aangestuurd door partners. Er vinden systematisch minder uitgaande dan inkomende surveillance- en “hot pursuit”-operaties plaats, en er is nauwelijks infrastructuur voor gezamenlijk operationeel situationeel bewustzijn.

In nauwe samenwerking met de lidstaten heeft de Commissie, om deze en andere uitdagingen het hoofd te bieden, de **informele deskundigengroep inzake grensoverschrijdende operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving** opgezet, die tot doel heeft beste praktijken uit te wisselen, gemeenschappelijke uitdagingen aan te wijzen en praktische oplossingen te ontwikkelen. Voortbouwend op deze werkzaamheden zal de Commissie een studie voorbereiden om bestaande samenwerkingsovereenkomsten in kaart te brengen, en zo een basis te leggen van de beoordeling van de vraag of het bestaande “soft law”-kader voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving nog adequaat is. Dit is nu nog relevanter aangezien de oproep in de interne veiligheidsstrategie van de EU⁽⁵⁴⁾ om een groep op hoog niveau inzake de toekomst van de operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving op te zetten, rechtstreeks aansluit op de consistente constatering in de Schengenevaluaties dat de bestaande instrumenten grotendeels geschikt zijn, maar een robuustere rechtsgrondslag vereisen. Tegelijkertijd zullen de aankomende voorstellen om **het mandaat van Europol** te versterken, ervoor zorgen dat het agentschap beter is toegerust om operationele ondersteuning te bieden aan de lidstaten, onder meer door het faciliteren van grensoverschrijdende analyses, een intensievere informatie-uitwisseling en gecoördineerde acties om bedreigingen voor het Schengengebied aan te pakken.

Aan al deze inspanningen ligt de noodzaak ten grondslag van een gezamenlijke professionele cultuur op basis van wederzijds vertrouwen en compatibele vaardigheden. De Commissie analyseert momenteel hoe **opleiding op het gebied van rechtshandhaving** het best kan worden ondersteund via het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol). Het is bijzonder belangrijk dat lacunes op gespecialiseerde gebieden als digitaal forensisch onderzoek, rechtmatige ontsleuteling en geavanceerde gegevensanalyse worden aangepakt, aangezien criminelen in toenemende mate gebruikmaken van opkomende technologieën, met inbegrip van artificiële intelligentie.

Situatie aan de binnengrenzen

Schengen levert een aanzienlijke bijdrage aan de **goede werking van de interne markt** en aan de **economische welvaart** in de EU. Doordat goederen, werknemers en diensten de

⁽⁵²⁾ Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad van 9 juni 2022 inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (PB L 158 van 13.6.2022).

⁽⁵³⁾ Bilaterale overeenkomsten, gezamenlijke coördinatiecentra en Empact.

⁽⁵⁴⁾ Europese Commissie, “Commission present ProtectEU – Internal Security Strategy” (https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-presents-protecteu-internal-security-strategy-2025-04-01_en).

binnengrenzen ongehinderd kunnen oversteken, floreren grensoverschrijdende regio's en profiteren nationale economieën van lagere administratieve lasten en schaalvoordelen. Om het “Schengeneffect” te evalueren, heeft de Commissie opdracht gegeven tot een studie naar de voordelen van Schengen en de kosten van de herinvoering van binnengrenstoezicht, die in de tweede helft van 2026 zal worden gepubliceerd.

In 2025 hebben tien Schengenstaten de herinvoering van controles aan hun binnengrenzen verlengd en gehandhaafd⁽⁵⁵⁾ vanwege bezorgdheid over migratie en veiligheid, onder meer met betrekking tot de aanhoudende instabiliteit langs belangrijke migratieroutes, instrumentalisering van migratie door vijandige staten en aanhoudende druk van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Wanneer de controles aan de binnengrenzen opnieuw worden ingevoerd, is het van cruciaal belang dat de lidstaten maatregelen nemen om **eventuele negatieve gevolgen voor grensoverschrijdende forensen en grensgemeenschappen te beperken**. De gestructureerde dialoog van de Schengencoördinator met de betrokken lidstaten en het raadplegingsproces dat is gestart in het kader van de herziene Schengengrenscore⁽⁵⁶⁾ hebben daarom een belangrijke rol gespeeld. Beide hebben concrete resultaten opgeleverd bij de aanpak van wachttijden aan de binnengrenzen en de verbetering van de operationele coördinatie en uitwisseling van informatie. In de meeste gevallen ging het bij de herinvoering van controles aan de binnengrenzen om niet-systematische steekproeven.

Hoewel binnengrenstoezicht de punten van zorg van sommige lidstaten met betrekking tot migratie en veiligheid in zekere mate kan wegnemen, bestaan er **doeltreffendere en doelmatigere alternatieven en oplossingen**. In het bijzonder kunnen operationele samenwerking, informatie-uitwisseling en controles op het grondgebied een waardevol substituut vormen voor controles aan de binnengrenzen, met name via niet-systematische politiecontroles of mobiele technologieën voor biometrische identificatie en het volgen van voertuigen⁽⁵⁷⁾. Het operationele model dat Roemenië toepast aan zijn binnengrenzen met Hongarije en Bulgarije zou in andere lidstaten kunnen worden overgenomen. Deze aanpak combineert op inlichtingen gebaseerde gezamenlijke operaties, gerichte, op risicoanalyses gebaseerde politiecontroles, gezamenlijke patrouilles en volledig functionerende centra voor politieke samenwerking.

Een snelle overname van irreguliere migranten die worden aangehouden in grensgebieden is mogelijk via de **overdrachtsprocedure**, een bij de herziene Schengengrenscore ingevoerd instrument. Diverse lidstaten⁽⁵⁸⁾ zijn bezig met de vaststelling van praktische regelingen voor de toepassing van deze procedure, terwijl andere lidstaten gebruik blijven maken van bestaande bilaterale overnameovereenkomsten.

In de toekomst zullen het EES en de aanstaande inwerkingtreding van de instrumenten van het migratie- en asielpact aanzienlijk bijdragen aan de structurele voorwaarden voor de geleidelijke afschaffing van controles aan de binnengrenzen. Beide initiatieven zullen de lidstaten operationele instrumenten aanreiken om met de migratie- en veiligheidsdruk aan

⁽⁵⁵⁾ Europese Commissie, “Temporary reintroduction of border control” (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

⁽⁵⁶⁾ Verordening (EU) 2024/1717 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB L, 2024/1717 van 20.6.2024).

⁽⁵⁷⁾ Aanbeveling (EU) 2024/268 van de Commissie van 23 november 2023 betreffende samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde in het gebied zonder binnengrenstoezicht (PB L, 2024/268 van 17.1.2024).

⁽⁵⁸⁾ Uit de Schengenevaluaties van Oostenrijk, Roemenië en Slovenië is naar voren gekomen dat de onderhandelingen over de uitvoering ervan nog niet zijn gestart.

hun buitengrenzen om te gaan en niet-toegestane verplaatsingen binnen het Schengengebied tegen te gaan.

De Commissie blijft zich inzetten voor de handhaving van de beginselen van vrij verkeer en veiligheid in het Schengengebied en zal binnenkort de adviezen uitbrengen zoals voorzien in de herziene Schengengrenscore.

3. DE SLEUTEL TOT CONSOLIDATIE EN DUURZAME UITVOERING: SCHENGENGOVERNANCE

In eerdere fasen van de Schengenintegratie kon het systeem grotendeels functioneren op basis van gevestigde routines, praktische samenwerking en een sterke vertrouwensband tussen de lidstaten. Hierdoor speelde Schengengovernance, die alle gebieden bestrijkt en de werking van het Schengengebied mogelijk maakt, eerder een ondersteunende dan een centrale rol, en was het dagelijkse beheer meer gebaseerd op informele coördinatie dan op een solide gedeeld politiek kader.

Het panorama is echter fundamenteel gewijzigd. Vandaag de dag functioneert Schengen in een omgeving die veel complexer en veeleisender is en wordt gekenmerkt door geopolitieke instabiliteit, nieuwe veiligheidsdreigingen en technologische verstoring. In een dergelijke context kunnen de doeltreffendheid en samenhang van Schengen niet meer voornamelijk berusten op informele afspraken. Zoals wordt erkend in de Schengenverklaring⁽⁵⁹⁾, vereist de versterking van het Schengengebied onder de huidige omstandigheden een governance die gestructureerder, collectiever en op politiek niveau steviger verankerd is, en die duidelijkheid, coördinatie en een gezamenlijke strategische koers waarborgt. **Het versterken van de nationale Schengengovernance** is dan ook de belangrijkste voorwaarde om te waarborgen dat het Schengengebied doeltreffend kan reageren op zowel huidige als toekomstige uitdagingen.

3.1 De Schengengovernance versterken

In het Schengenscorebord 2025⁽⁶⁰⁾ komt een zeer divers beeld naar voren van de manier waarop de lidstaten bijdragen aan de werking van het Schengengebied:

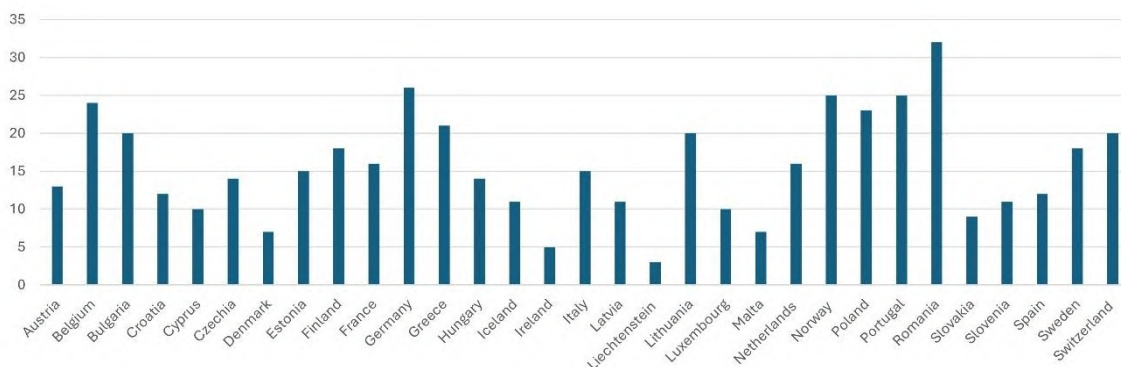


Geaggregeerd scorebord van december 2025

⁽⁵⁹⁾De Schengenverklaring, waarmee de lidstaten hun toewijding aan het behoud van de integriteit van Schengen opnieuw bevestigden, is op 12 juni 2025 aangenomen door de Raad; Raad van de Europese Unie, Schengenverklaring, aangenomen op 12 juni 2025 (<https://www.consilium.europa.eu/media/gjrnbywx/st10068en25.pdf>).

⁽⁶⁰⁾Het geaggregeerde Schengenscorebord geeft ook een score voor en visualiseert de algemene uitvoering van de aanbevelingen die voortvloeien uit Schengenevaluaties voor alle Schengenlidstaten. Overeenkomstig de methode die in december 2023 met de lidstaten is overeengekomen, is het onderverdeeld in zes beleidsdimensies, die elk betrekking hebben op belangrijke aspecten voor de doeltreffende werking van het Schengengebied. De visualisatie, die is gebaseerd op de afzonderlijke Schengenscoreborden waarin lidstaten een score krijgen voor de mate waarin zij de aanbevelingen hebben uitgevoerd, geeft de algemene gemiddelde score per dimensie binnen het Schengengebied weer.

Er is op veel gebieden vooruitgang geboekt, maar er blijven verschillen bestaan, die leiden tot tekortkomingen op operationeel en veiligheidsgebied. En als verantwoordelijkheden niet consequent worden nagekomen, kan dat afbreuk doen aan het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, waardoor de collectieve kracht en eenheid van het Schengengebied worden aantast⁽⁶¹⁾. Het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht speelde in 2025, net als in voorgaande jaren, een cruciale rol bij de vaststelling van verbeterpunten en de bevordering van een cultuur van gezamenlijke verantwoordelijkheid onder de lidstaten. Het mechanisme, waarbij meer dan 500 deskundigen uit alle Schengenstaten zijn betrokken, maakt het mogelijk om doeltreffend en tijdig niet alleen tekortkomingen, maar ook beste praktijken en innovatieve oplossingen te identificeren. Deze beste praktijken zijn samengevoegd in een speciaal compendium⁽⁶²⁾, dat nuttige oplossingen kan aanreiken en dient als inspiratiebron voor de lidstaten.



Aantal geselecteerde deskundigen per lidstaat voor 2026

Uit de evaluatieactiviteiten van 2025⁽⁶³⁾, met inbegrip van de gerichte toezichtsactiviteiten⁽⁶⁴⁾ en de onlangs gestarte dialogen over toezicht op Schengen⁽⁶⁵⁾, is duidelijk gebleken dat de lidstaten hun nationale kaders voor Schengengovernance moeten versterken om doeltreffende coördinatie, duidelijke strategische planning en volledige afstemming tussen nationale prioriteiten, operationele behoeften en EU-financiering te waarborgen. Deze processen, die worden ondersteund door voortdurende uitwisselingen met de Schengencoördinator⁽⁶⁶⁾, hebben de dagelijkse uitvoering van Schengen versterkt.

⁽⁶¹⁾De tijdige indiening van kwalitatief hoogwaardige verslagen over de maatregelen die zijn getroffen om de tijdens de evaluatie vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, is een eerste vereiste voor een goed functionerend Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht.

⁽⁶²⁾Werkdocument van de diensten van de Commissie, “2026 Compendium of best practices identified in the framework of the Schengen evaluation and monitoring mechanism”.

⁽⁶³⁾In 2025 heeft de Commissie het jaarlijkse evaluatieprogramma uitgevoerd dat Schengenlandenverslagen heeft opgeleverd voor Bulgarije, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Zwitserland, die binnenkort zullen worden vastgesteld. Europese Commissie, “Schengen evaluation and monitoring” (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en).

⁽⁶⁴⁾In Griekenland, Frankrijk, Italië en Cyprus.

⁽⁶⁵⁾Deze dialogen, waarmee wordt beoogd het proces van evaluatie van en toezicht op de toepassing van de Schengennormen door de lidstaten te verbeteren, zijn gericht op de bevordering van betrokkenheid en de verbetering van de nationale Schengengovernance door middel van gestructureerde besprekingen onder leiding van de landencoördinatoren, in het kader waarvan belangrijke uitdagingen worden aangepakt, tijdige rapportage en follow-up van aanbevelingen worden gegarandeerd en technische uitwisselingen voor de oplossing van hardnekkige problemen worden gefaciliteerd.

⁽⁶⁶⁾Dankzij deze inspanningen kon de Commissie ook de door de lidstaten geboekte vooruitgang beoordelen. Na de laatste beoordelingen van de door de lidstaten ingediende follow-upverslagen sluit de Commissie via deze verslagen de actieplannen van Luxemburg, Portugal en Zweden op het gebied van het visumbeleid af, in overeenstemming met artikel 21, lid 3, van de verordening betreffende het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht.

Bepaalde lidstaten hebben op dit terrein opmerkelijke vooruitgang geboekt, en twaalf lidstaten⁽⁶⁷⁾ hebben nationale Schengencoördinatoren benoemd. Daarnaast bleek uit **de eerste periodieke Schengenevaluatie van Roemenië** na de volledige toetreding van het land tot het Schengengebied dat het versterkte, integrale nationale model voor Schengengovernance — dat een hoog niveau van paraatheid waarborgt door institutionele regelingen, strategische planning, nationale kwaliteitscontrolemechanismen en zowel politieke als operationele coördinatie te integreren — vruchten afwerpt.

Ondanks de geboekte vooruitgang worden diverse lidstaten bij de effectieve uitvoering van Schengengovernance nog steeds geconfronteerd met aanzienlijke uitdagingen. De kaders voor Schengengovernance blijven versnipperd: de verantwoordelijkheden zijn verspreid over meerdere autoriteiten en er is geen duidelijke centrale coördinatiefunctie. Dit weerspiegelt een breder patroon van een beheer van de uitvoering van Schengen dat nog steeds is gebaseerd op los van elkaar functionerende nationale regelingen, met een ontoereikende integratie van verantwoordelijkheden, coördinatie en toezicht.

Een effectieve Schengengovernance begint **met sterke nationale governancestructuren** die voortbouwen op de inspanningen die reeds zijn geleverd op het gebied van Europees geïntegreerd grensbeheer⁽⁶⁸⁾. De meest geavanceerde nationale governancemodellen worden gekenmerkt door vier belangrijke elementen. Ten eerste is een **gecoördineerde aanpak** van nationale Schengengovernance vereist, waarin alle relevante belanghebbenden in kaart worden gebracht en met elkaar in contact worden gebracht, rollen en verantwoordelijkheden op politiek, administratief en operationeel niveau duidelijk worden gedefinieerd, formele coördinatiemechanismen worden opgezet en een nationale Schengencoördinator met voldoende toezichthoudende bevoegdheden wordt benoemd. Ten tweede is een **integraal en strategisch kader** vereist om een samenhangende visie voor de werking van het Schengengebied voor de middellange en lange termijn te formuleren, voortbouwend op bestaande sectorale strategieën. Ten derde is, om daadwerkelijk resultaten te boeken, een **samenhangende visie voor operationele follow-up** nodig die strategische doelstellingen vertaalt in concrete maatregelen met een duidelijke tijdsplanning, toegewezen verantwoordelijkheden en passende middelen, en een gestructureerde uitvoering garandeert. Ten slotte moet solide nationale governance gepaard gaan met **toereikende capaciteiten** die een doeltreffende uitvoering van de Schengenverplichtingen mogelijk maken. Door deze stappen te nemen, kunnen de lidstaten effectieve nationale verantwoordelijkheid waarborgen en de coherentie van Schengen op EU-niveau versterken.

Er staat meer op het spel dan alleen afzonderlijke nationale belangen, aangezien de kracht van het Schengengebied afhangt van de verantwoordelijkheid van elke lidstaat jegens de andere lidstaten. Evaluaties zijn met name waardevol omdat ze bevindingen vertalen naar gemeenschappelijke conclusies op Europees niveau. In 2026 zal de Commissie de lidstaten blijven ondersteunen bij hun inspanningen om de Schengengovernance te versterken via het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht, onder meer door middel van evaluatieactiviteiten in Duitsland, België, Nederland en Liechtenstein⁽⁶⁹⁾. De lidstaten zullen ook richtsnoeren en middelen aangereikt krijgen om hun nationale governancekaders te versterken, evenals financiële steun in het kader van een specifieke

⁽⁶⁷⁾ België, Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal, Roemenië en Finland.

⁽⁶⁸⁾ Met het Europees geïntegreerd grensbeheer wordt beoogd een samenhangend en gecoördineerd beheer van de buitengrenzen van de EU te waarborgen door middel van gezamenlijke operaties, gedeelde middelen en strategische partnerschappen.

⁽⁶⁹⁾ Europese Commissie, “Schengen Evaluation and Monitoring – Migration and Home Affairs”, (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en).

oproep tot het indienen van voorstellen voor het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

3.2 Uitvoering van Schengen door middel van gerichte EU-financiering

Het versterken van de nationale Schengengovernance moet gepaard gaan met een strategische aanwending van EU-financiering. Dit is met name belangrijk bij de voorbereidingen voor het volgende meerjarig financieel kader voor 2028-2034. In het voorstel van de Commissie inzake de financiering van Schengeninitiatieven binnen het MFK, dat nog moet worden goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad, ligt een sterk accent op prestaties en een strategisch gebruik van EU-financiering. In deze context zal met **EU-financiering** op gecoördineerde en gerichte wijze en volledig in overeenstemming met de strategische prioriteiten die zijn vastgesteld tijdens de Schengenevaluaties, worden bijgedragen aan de ondersteuning van nationale Schengengovernance en -acties.

Nu het voorbereidingsproces voor het volgende MFK in volle gang is, is het essentieel om de structurele hervormingen die naar voren zijn gekomen uit de Schengenevaluaties en de brede Schengenprioriteiten die voor de cyclus 2026-2027 zijn geformuleerd, te koppelen aan de programmering van EU-financiering op het gebied van binnenlandse zaken via de plannen voor nationaal en regionaal partnerschap, zodat de doelstellingen van de EU worden vertaald naar nationale investerings- en hervormingsagenda's.

3.3 Voltooiing en uitbreiding van het Schengengebied

Schengen is vormgegeven als een gemeenschappelijk kader waarin dezelfde regels, normen en verantwoordelijkheden gelden voor alle deelnemende lidstaten.

In een steeds complexere geopolitieke context levert **Cyprus** een unieke bijdrage aan de versterking van het gedeelde situationeel bewustzijn omtrent risico's en kansen in zijn regio, en brengt het land tegelijkertijd ervaring in die de collectieve capaciteiten versterkt op het gebied van grensbeheer, migratie en veiligheid. In deze context heeft de Commissie in december 2025 een toezichtsactiviteit in het kader van Schengen uitgevoerd om de staat van gereedheid van Cyprus te beoordelen en de vervolgstappen naar volledige toetreding tot het Schengengebied te ondersteunen. In 2025 is aanzienlijke vooruitgang geboekt: de Cypriotische autoriteiten hebben belangrijke hervormingen doorgevoerd en maatregelen genomen in overeenstemming met de hoogste Schengennormen. **Ierland** is zich blijven inspannen om aan te tonen dat het klaar is om de onderdelen van het Schengenkader die verband houden met de interne veiligheid van het Schengengebied, volledig toe te passen.

Eveneens is het noodzakelijk de verdieping van de gestructureerde samenwerking met uitbreidingspartners voort te zetten. **Kandidaat-lidstaten van de EU zijn tevens kandidaten voor Schengen**, en het is daarom essentieel om ervoor te zorgen dat gereedheid voor Schengen systematisch wordt geïntegreerd in het EU-toetredingsproces. De eerste stap op het traject naar Schengenlidmaatschap is de totstandbrenging van solide kaders voor Schengengovernance op nationaal niveau. Met dat doel voor ogen heeft de Commissie **haar samenwerking met de uitbreidingslanden al geïntensiveerd**. Samen met Frontex en deskundigen uit de lidstaten hield de Commissie in februari 2026 de eerste bewustmakingssessie over Schengengovernance voor uitbreidingslanden. Tijdens dit evenement, dat plaatsvond in Montenegro, werden praktische richtsnoeren aangereikt voor het opzetten van doeltreffende nationale coördinatiestructuren. De uitbreidingslanden gaven blijk van grote belangstelling en de toegevoegde waarde van vroegtijdige en gestructureerde voorbereiding werd onderstreept. Tegelijkertijd ligt het accent in de onderhandelingen sterk op vroege Schengenvoorbereidingen, waarbij de opstelling en uitvoering van Schengenactieplannen in de uitbreidingspartners nauwlettend wordt

gevolgd en landspecifieke technische bijstand wordt verleend om de kandidaat-lidstaten tijdens dit proces te ondersteunen.

4 VOLGENDE STAPPEN

Door de behaalde resultaten te consolideren en eventuele resterende lacunes te dichten, kan het Schengengebied waakzaam en paraat blijven, hetgeen belangrijk is aangezien de snel veranderende geopolitieke omstandigheden aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de dynamiek op het gebied van migratie en veiligheid. De Commissie verzoekt de Schengenraad om tijdens zijn volgende vergadering in juni 2026 de volgende prioriteiten voor de Schengencyclus 2026-2027 goed te keuren.

Prioritaire uitvoeringsmaatregelen voor de Schengencyclus 2026-2027

1. Ondersteuning van de externe dimensie van Schengen

Op EU-niveau:

- voorstellen om de **visumcode te herzien** met gerichte maatregelen om de veiligheid van de EU te versterken;
- het **mondiale concurrentievermogen van de EU** verbeteren door middel van de verdere ontwikkeling van wederzijds voordelige partnerschappen met relevante landen om talent aan te trekken voor innovatie.

2. Waarborgen van een geïntegreerde buitengrens voor een veilig Schengengebied

De Schengenlanden moeten op nationaal niveau:

- de **digitalisering** van procedures en de ontwikkeling van grootschalige IT-systemen, met inbegrip van de interoperabiliteit daarvan, bevorderen; doorgaan met de doeltreffende invoering van het inreis-uitreissysteem bij alle grensovergangen, onder meer door alle functionaliteiten op adequate wijze uit te rollen, verwerkingstijden te verkorten, meer gebruik te maken van geautomatiseerde oplossingen aan de grenzen en de registratie en kwaliteit van de biometrische gegevens te verbeteren; een goed voorbereide ingebruikname van Etias waarborgen, met adequate tests en de nodige middelen;
- de **kwaliteit en doeltreffendheid van grenscontroles** verder verbeteren door volledig gebruik te maken van bestaande systemen en de interoperabiliteit daarvan, alsmede door middel van de verdere ontwikkeling van nationale capaciteiten voor grensbewaking, met inbegrip van opleiding en infrastructuur;
- een hoog niveau van **situationeel bewustzijn** en een grondig inzicht in bedreigingen en opkomende uitdagingen waarborgen door empirisch onderbouwde en op informatie gebaseerde beleidsvorming te consolideren;
- een doeltreffende uitvoering garanderen van de **screeningverordening** door middelen en capaciteiten toe te wijzen, onder meer door een onafhankelijk toezichtsmechanisme op te zetten;
- de **noodplanning** verbeteren en verder ontwikkelen om de responscapaciteiten in crisissituaties te vergroten en een betere paraatheid waarborgen door een meer Europese aanpak te bevorderen.

3. Verbetering van de doeltreffendheid van het terugkeerstelsel

De Schengenlanden moeten op nationaal niveau:

- een doeltreffende uitvoering waarborgen van de **terugkeergrensprocedure**;

- de **operationele capaciteiten en instrumenten** versterken die vereist zijn om het terugkeer- en re-integratieproces te ondersteunen, onder meer door te zorgen voor voldoende capaciteit voor terugkeerprocedures, instrumenten en systemen als het systeem voor het beheer van terugkeerzaken te moderniseren en de functionaliteiten van het Schengeninformatiesysteem ten volle te benutten;
- de **ondersteuning van Frontex** benutten en de uitdagingen bij het invullen van de personeelsbehoeften op het gebied van terugkeerspecialisten actief aanpakken.

4. Consolidatie van het operationele kader voor samenwerking op het gebied van interne veiligheid

Op EU-niveau:

- bijdragen tot de werkzaamheden van de **informele deskundigengroep inzake grensoverschrijdende operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving** door aandacht te besteden aan gezamenlijke operaties, grensoverschrijdende bewaking en beveiligde communicatie;
- de **door de Schengencoördinator gefaciliteerde gestructureerde dialoog** voortzetten met alle lidstaten die betrokken zijn bij of de gevolgen ondervinden van controles aan de binnengrenzen, met het oog op de geleidelijke opheffing van deze controles.

De Schengenlanden moeten op nationaal niveau:

- de juridische en operationele uitvoering van de richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie voltooien, onder meer door middel van volledig functionerende **centrale contactpunten** en de bevordering van een **systematisch gebruik van de informatiesystemen van Europol**, zoals Siena;
- alle **verbeterde functionaliteiten** van het Schengeninformatiesysteem volledig benutten;
- voorzien in de behoeften op het gebied van **personele middelen en technische capaciteit (met inbegrip van opleiding en digitale infrastructuur)** om te voorzien in de operationele behoeften;
- **optimaal gebruikmaken** van alle instrumenten die beschikbaar zijn gesteld uit hoofde van de **herziene Schengengrenscodes** om controles aan de binnengrenzen geleidelijk af te schaffen; regionale samenwerkingsinitiatieven intensiveren en de gezamenlijke operationele capaciteit versterken door **kaders voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving uit te breiden**.

5. Versterking van de Schengengovernance

Op EU-niveau:

- de consolidatie van behaalde resultaten en uitvoering van de in dit verslag vastgestelde prioriteiten waarborgen, onder meer door middel van **meer systematische landspecifieke besprekingen**, met strategische financiering in het kader van het volgende MFK;
- de toetreding van **Cyprus** tot het Schengengebied voltooien;
- de procedures voltooien die vereist zijn voor de volledige toepassing van de Schengenregels met betrekking tot binnenlandse veiligheid in **Ierland**;

- nauw blijven samenwerken met de **uitbreidingslanden**.

De Schengenstaten moeten op nationaal niveau:

- **de nationale kaders voor Schengengovernance versterken**, voortbouwend op de geavanceerde nationale governance modellen, onder toezicht van een aangewezen nationale **Schengencoördinator**.