



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken  
t.a.v. mw. E.D.G. Kiersch  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8  
2514 EL Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

**Onze referentie**

-

Datum 26 september 2025  
Betreft uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging  
Asielnoodmaatregelenwet

Geachte mevrouw Kiersch,

In het kader van de consultatie heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op de novelle bij het wetsvoorstel tot het strafbaar stellen van onrechtmatig verblijf in Nederland.<sup>1</sup> De inspectie wil bij deze haar zorgen kenbaar maken over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de maatschappelijke impact en de uitvoerbaarheid daarvan. De inspectie verwijst hierbij ook naar haar eerdere reacties op de Asielnoodmaatregelenwet<sup>2</sup> en het amendement<sup>3</sup> dat het onrechtmatig verblijf in Nederland strafbaar stelt.

De inspectie constateert dat het wetsvoorstel slechts de strafbaarstelling van hulpverleners schrapt, maar de overige risico's van strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in Nederland in stand laat. De inspectie ziet risico's voor de veiligheid en toegang tot basisvoorzieningen van kwetsbare groepen, een mogelijke strijdigheid met Europees recht en de praktische uitvoerbaarheid. In de navolgende alinea's zal dit worden toegelicht.

*Vermijdingsgedrag leidt tot maatschappelijke risico's*

De inspectie waardeert dat het wetsvoorstel de strafbaarstelling van hulpverlening schrapt, waardoor professionals zoals agenten en andere hulpverleners niet langer hoeven te vrezen voor strafrechtelijke vervolging bij het verlenen van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Niettemin maakt de inspectie zich zorgen over de indirecte gevolgen van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zelf voor kwetsbare groepen in de samenleving. De inspectie vreest dat de angst voor ontdekking bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen mensen ervan kan weerhouden hulp te zoeken. Dit vermijdingsgedrag leidt tot bredere maatschappelijke risico's voor de veiligheid en leefbaarheid. Zo worden mensen die geen aangifte durven te doen van misdrijven

---

<sup>1</sup> Het concept-wetsvoorstel Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)

<sup>2</sup> [Reactie Inspectie JenV op wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

<sup>3</sup> [Brief reactie inspecties strafbaarstelling niet-rechtmatig verblijf | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

kwetsbaar voor uitbuiting en mensenhandel. Dit werkt de criminaliteit in de hand en ondermijnt de effectiviteit van de opsporing.

Daarnaast ontbreekt nog steeds een afweging van de gevolgen voor minderjarigen wiens ouders onder de strafbaarstelling vallen. Hoewel de strafbaarstelling niet geldt voor minderjarigen, ondervinden zij hier indirect mogelijk wel de gevolgen van, wanneer ouders zich terugtrekken uit het openbare leven. Een adequate kinderrechtentoets heeft hier ten onrechte niet plaatsgevonden.

#### *Handhaven strafbaarstelling*

De inspectie constateert dat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in de spanning die de strafbaarstelling vertoont met de EU-terugkeerrichtlijn. Volgens de Terugkeerrichtlijn en van toepassing zijnde jurisprudentie<sup>4</sup> mag een gevangenisstraf van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen alleen worden toegepast voor een beperkte groep, namelijk alleen wanneer vreemdelingen wel kunnen, maar niet willen vertrekken en het proces aantoonbaar frustreren. De strafbaarstelling op onrechtmatig verblijf geldt evenwel voor alle vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven.<sup>5</sup> Dit is mogelijk strijdig met Europees recht. In de toelichting wordt dit punt onderkend, maar deze constatering heeft ten onrechte niet geleid tot aanpassing van de reikwijdte van de strafbaarstelling.

In dit verband is bovendien van belang dat er reeds een specifieke strafbaarstelling bestaat in artikel 197 Sr, dat het verblijf van ongewenste vreemdelingen en vreemdelingen met een inreisverbod strafbaar stelt met een identieke maximale gevangenisstraf als het voorgestelde artikel. Artikel 197 Sr richt zich specifiek op vreemdelingen die weten of ernstige reden hebben te vermoeden dat zij ongewenst vreemdeling zijn verklaard of tegen hen een inreisverbod is uitgevaardigd. Gelet op de geringe aantal veroordelingen onder artikel 197 Sr vraagt de inspectie zich af wat de toegevoegde waarde en effectiviteit is van de nieuwe algemene strafbaarstelling. De toelichting gaat hier verder niet op in.

Wanneer vertrek realiseerbaar is, bestaat de mogelijkheid tot vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen om de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek (hoofdstuk 5 Vreemdelingenwet). Vertrek blijkt in de realiteit vaak complex. Wanneer vertrek niet realiseerbaar is leidt de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf tot een vicieuze cirkel, waarbij de vreemdeling steeds opnieuw bestraft kan worden.

Recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, onder meer in de zaken Jawo<sup>6</sup>, Haqbin<sup>7</sup> en Changu<sup>8</sup>, benadrukt dat lidstaten verantwoordelijk blijven voor de basisbehoeften van mensen die (nog) niet uitgezet kunnen worden. De strafbaarstelling kan ertoe leiden dat mensen ondergronds gaan en

---

<sup>4</sup> Zie ook HvJEU 11 april 2011, C-61/11 PPU (El Dridi) en HvJEU 6 december 2011, C-329/11 (Achughabian)

<sup>5</sup> Met als uitzondering dat de vreemdeling niet strafbaar is zolang de voor hem geldende vertrektermijn niet is verstreken.

<sup>6</sup> HvJEU 19 maart 2019, C-163/17

<sup>7</sup> HvJEU 12 november 2019, C233/18

<sup>8</sup> HvJEU 12 september 2024, C-352/23

daarmee onbereikbaar worden voor terugkeerprocessen, wat haaks staat op de doelstellingen van de Terugkeerrichtlijn.

*Uitvoerbaarheid*

De inspectie heeft tot slot zorgen over de praktische uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf komt terecht in een justitiële keten die kampt met aanzienlijke capaciteitstekorten. Zo heeft de rechtspraak flinke capaciteitsproblemen, wat zich uit in lange doorlooptijden. Ook het gevangeniswezen kampt met grote tekorten, wat zich uit in cellentekorten. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zet deze overbelaste keten mogelijk verder onder druk.

De inspectie adviseert om deze zorgen zorgvuldig in de heroverweging mee te nemen.

Hoogachtend,

E.G.M. Huijzer  
*Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid*