



Position Paper Inspectie Justitie en Veiligheid

'Nouvelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf'

Rondetafelgesprek Tweede Kamer 11 december 2025

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie JenV) draagt bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving door toezicht te houden in het domein van Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie. Wij gaan na hoe organisaties uitvoering geven aan wet- en regelgeving en het maatschappelijk belang dienen. Ook kijken we naar de condities waaronder deze organisaties hun taken uitvoeren.

De afgelopen jaren hebben onder andere de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties en de Raad van State expliciet aandacht gevraagd voor wetgevingskwaliteit en het belang van een zorgvuldige toetsing van de uitvoerbaarheid en gevolgen – ook bij amendering van wetgeving. De Inspectie JenV heeft in haar eerdere reactie op het wetsvoorstel vastgesteld dat onvoldoende ruimte is genomen voor het gedegen doordenken van effecten voor professionals, uitvoeringsorganisaties, individuen, groepen en de samenleving als geheel. De Inspectie JenV vindt het een goede zaak dat uitvoeringsorganisaties alsnog om reacties gevraagd zijn.

De Inspectie JenV ziet dat in de Memorie van Toelichting aandacht is besteed aan mogelijke risico's die zijn benoemd in uitvoeringstoetsen en in het advies van de Raad van State. Desondanks ziet de Inspectie JenV nog diverse risico's voor de taakuitvoering, die zij al eerder heeft vastgesteld in haar reactie op het wetsvoorstel en haar uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging Asielnoodmaatregelenwet.

Vereenvoudiging

Complexe wet- en regelgeving en het stapelen daarvan staan goede dienstverlening in de weg. Overheidsbreed wordt dan ook gewerkt aan de vereenvoudiging van wet- en regelgeving. Immers, doordat wetgeving op sommige punten steeds gecompliceerder wordt, wordt de uitvoering van die wetgeving dat ook. Zie in dat licht ook de oproep om vereenvoudiging aan formerende partijen van het Netwerk publieke dienstverleners en de Inspectieraad.¹

De Inspectie JenV betwijfelt de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Er bestaat namelijk al een specifieke strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf in artikel 197 Sr. Dat artikel stelt het overtreden van het inreisverbod, dat kan worden opgelegd aan een vreemdeling van wie de (asiel)aanvraag is afgewezen strafbaar. Wanneer vertrek realiseerbaar is, bestaat de mogelijkheid tot vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen om de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek, zie hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000. In de praktijk blijkt vertrek echter vaak complex. Wanneer vertrek niet mogelijk is, leidt de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf tot een vicieuze cirkel, waarbij die vreemdeling steeds opnieuw bestraft kan worden. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende duidelijkheid over de toepassing in deze gevallen.

De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf volgens het wetsvoorstel geldt voor alle vreemdelingen in Nederland. In de Memorie van Toelichting licht de minister toe dat de groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf beperkt zou zijn tot vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief

¹ [Oproep netwerk publieke dienstverleners \(NPD\) en inspectieraad \(IR\) aan formerende partijen: maak direct werk van de zorgen van burgers en ondernemers](#), 26 november 2025.



frustreren. Deze mensen zouden ook al onder artikel 197 Sr vallen. Bovendien staat deze beperking niet in de voorgestelde wettekst, waardoor er volgens de Inspectie JenV niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat deze bepaling zo beperkt wordt toegepast. De verwijzing naar het door het OM voorziene vervolgingsbeleid vindt de Inspectie JenV onvoldoende onderbouwing aangezien dat beleid nog niet vaststaat.

Verder verwacht het kabinet dat het wetsvoorstel op zichzelf een afschrikwekkende werking heeft en daarmee kan helpen om irreguliere komst naar en onrechtmatig verblijf in Nederland te voorkomen en tegen te gaan. In de Memorie van Toelichting wordt dit echter niet nader onderbouwd. Daardoor is onduidelijk hoe de risico's van de strafbaarstelling en de verwachtingen van het kabinet tegen elkaar zijn afgewogen.

Vermijdingsgedrag leidt tot maatschappelijke risico's

De Inspectie JenV constateert dat het wetsvoorstel de strafbaarstelling van hulpverleners schraapt en vindt dat een goede zaak. De Inspectie JenV maakt zich niettemin zorgen over de indirecte gevolgen van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf voor kwetsbare groepen in de samenleving. Zij vreest dat de angst voor ontdekking bij onrechtmatig verblijvende vreemdelingen hen ervan kan weerhouden hulp te zoeken. Dit vermijdingsgedrag leidt tot bredere maatschappelijke risico's voor de veiligheid en leefbaarheid. Zo worden hier onrechtmatig verblijvende mensen kwetsbaarder voor uitbuiting en mensenhandel omdat ze geen aangifte durven te doen van misdrijven, uit angst voor de politie. Dit werkt criminaliteit in de hand en ondermijnt de effectiviteit van de opsporing.

Hoewel de strafbaarstelling niet geldt voor minderjarigen, ondervinden zij hier indirect mogelijk wel gevolgen van wanneer ouders zich terugtrekken uit het openbare leven. Dit kan gevolgen hebben voor de toegang tot onderwijs en medische zorg. Volgens artikel 3, eerste lid van het Kinderrechtenverdrag moeten de belangen van het kind een eerste overweging vormen bij alle maatregelen die kinderen raken. Op dit punt heeft ten onrechte geen kinderrechtentoets plaatsgevonden. Dat het Openbaar Ministerie (het OM) en de strafrechter volgens de minister het belang van het kind zullen betrekken bij de vervolgings- en veroordelingsbeslissing, doet daar niet aan af. Dat neemt namelijk geen risico's weg op het moment dat ouders beslissen om de openbaarheid te mijden.

Uitvoerbaarheid

De Inspectie JenV heeft zorgen over de praktische uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling. Die komt namelijk terecht in een justitiële keten die kampt met aanzienlijke capaciteitstekorten. Datzelfde geldt voor de vreemdelingenketen en de rechtspraak. Die capaciteitstekorten leiden onder andere tot cellentekorten en lange doorlooptijden. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zet deze overbelaste keten mogelijk verder onder druk.

Afsluitend

De Inspectie JenV begrijpt dat de wens bestaat om grip te krijgen op migratie en een effectief terugkeerbeleid te creëren. Ze benadrukt daarbij het belang van heldere wet- en regelgeving, ten behoeve van effectieve uitvoering daarvan. Er zijn nu nog veel vragen over de effectiviteit, uitvoerbaarheid en reikwijdte van het wetsvoorstel. De Inspectie JenV vraagt zich dan ook af of dit wetsvoorstel in verhouding staat tot de uitvoeringsrisico's en maatschappelijke risico's. Daarnaast draagt het wetsvoorstel in onze ogen niet bij aan de vereenvoudiging van wetgeving.