

**Aandachtspunten bij de verdere behandeling
asielwetsvoorstellen en het amendement
'strafbaarstelling onrechtmatig verblijf'**

9 SEPTEMBER 2025

Notitie

Samenvatting

De Adviesraad Migratie (hierna: adviesraad) heeft sterke twijfels over nut en noodzaak van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf en de manier waarop dit in het huidige amendement is vormgegeven.¹ De maatregel brengt onvoldoende toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande wettelijke instrumentarium en leidt tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen. Daarnaast draagt de verdere strafbaarstelling bij aan de marginalisering van vreemdelingen, waardoor hun toegang tot noodzakelijke zorg en hulpverlening wordt belemmerd. Dit kan leiden tot meer maatschappelijke onrust en moeilijkere handavings- en terugkeerprocedures. Gezien deze bezwaren achten wij de maatregel contraproductief en onwenselijk, en adviseren wij af te zien van invoering.

Inleiding

Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer de Asielnoodmaatregelenwet en de wet ter introductie van een tweestatusstelsel aangenomen. Met deze wetten wil het kabinet de asielketen per direct ontlasten en het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt verminderen. De maatregelen richten zich onder andere op het aanpassen van de rechtsbescherming, het beperken van de mogelijkheden tot gezinshereniging en het verkorten van de geldigheid van verblijfsvergunningen. De adviesraad heeft geadviseerd deze wetten niet aan te nemen, omdat de invoering van nieuwe regels veel capaciteit kost in de uitvoering en niet effectief is in het verminderen van het aantal asielzoekers. De adviesraad adviseerde om de beschikbare capaciteit in te zetten om de invoering van het asiel- en migratiepact in juni 2026 mogelijk te maken.²

Tijdens de bespreking van de asielwetten heeft de Tweede Kamer met verschillende amendementen ingestemd. Deze amendementen hebben veelal ingrijpende gevolgen voor de rechten van migranten en voor de belasting van uitvoerende instanties. De adviesraad heeft deze wetswijzigingen niet bij het eerdere adviestraject kunnen betrekken. Ten behoeve van een zorgvuldige en volledige voorlichting wordt in deze notitie alsnog ingegaan op het meest in het oog springende amendement over strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.

Na de aanneming van dit amendement zijn er in de Tweede Kamer vragen gerezen over de precieze reikwijdte en gevolgen van het amendement, met name of iedere

¹ Zie ook [eerdere adviezen](#) uit 2011 en 2013 van de Adviesraad Migratie over strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf bij de voorgestelde wetswijziging uit 2011. In het advies uit 2011 wordt vermeld dat uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen sinds 2002 voortdurend is gedaald en er overigens geen aanwijzingen zijn dat de problemen die gepaard gaan met illegaliteit sindsdien zijn toegenomen.

² [Advies over tweestatusstelsel en aanscherpingen vereisten bij nareis | Advies | Adviesraad Migratie](#) / [Wet invoering tweestatusstelsel. - Raad van State](#); [Advies over Asielnoodmaatregelenwet | Advies | Adviesraad Migratie](#) / [Asielnoodmaatregelenwet. - Raad van State](#). Het pact is een ingrijpende herziening van het Europees asielbeleid en beoogt grotendeels dezelfde doelen te bereiken die het kabinet voor ogen heeft: het stroomlijnen van de asielprocedure, het verkleinen van verschillen tussen lidstaten, het ontmoedigen van secundaire migratie en het bevorderen van terugkeer.

vorm van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen strafbaar wordt. De minister van Asiel en Migratie heeft de Raad van State gevraagd hem voor te lichten over het voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet. De voorlichting is openbaar gemaakt op 29 augustus 2025. In reactie op de voorlichting heeft de minister laten weten dat hij een novelle bij de Tweede Kamer zal indienen waarin geregeld wordt dat hulpverlening aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet strafbaar is.

Strafbaarstelling onrechtmatig verblijf en de ongewenstverklaring van vreemdelingen

In het onderstaande worden de volgende elementen nader toegelicht: het bestaande wettelijke instrumentarium, uitvoeringsproblemen, marginalisering, en hulpverlening.

1. Het bestaande wettelijke instrumentarium

In de toelichting bij het amendement staat dat de maatregel nodig is omdat onrechtmatig verblijf een groot maatschappelijk probleem is dat veel overlast, criminaliteit en kosten met zich meebrengt. Volgens het amendement helpt strafbaarstelling om vreemdelingen die hier onrechtmatig verblijven te motiveren Nederland te verlaten.

De mogelijkheid om op te treden tegen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die overlast geven bestaat echter al. Bij veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van ten minste drie jaar staat of wanneer een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de minister een zogenaamd zwaar inreisverbod opleggen of een vreemdeling ongewenst verklaren.³ Deze ongewenstverklaring maakt het mogelijk om een vreemdeling met onrechtmatig verblijf in Nederland te vervolgen en een geldboete of een gevangenisstraf op te leggen van maximaal een half jaar.⁴

Bovendien worden in de Asielnoodmaatregelenwet de mogelijkheden om vreemdelingen ongewenst te verklaren, uitgebreid. De ongewenstverklaring kan voortaan ook samen met een licht inreisverbod worden opgelegd.⁵ Dat betekent dat het opleggen van een verplichting om Nederland direct te verlaten, of de vaststelling dat een vreemdeling Nederland niet binnen de gestelde termijn vrijwillig heeft verlaten, voldoende is om die persoon ongewenst te verklaren en daarmee strafrechtelijk te vervolgen. In twee aangenomen amendementen bij de Asielnoodmaatregelenwet is verder bepaald dat een ongewenstverklaring ook kan

³ Art. 66a, zevende lid, en 67, eerste lid, van de Vw 2000. Een licht inreisverbod wordt opgelegd voor maximaal vijf jaar. Een zwaar inreisverbod kent een termijn tussen de vijf en twintig jaar. Zie ook: [Wist u dat ...? Feiten en ficties over migratie \(deel 5\) | Nieuwsbericht | Adviesraad Migratie.](#)

⁴ Art. 197 WvSr.

⁵ Art. 66a, eerste lid, van de Vw 2000. Op dit moment is dat nog niet mogelijk. Uit art. 67, eerste lid, van de Vw 2000 volgt dat een vreemdeling alleen ongewenst kan worden verklaard als de regels over het inreisverbod niet op hem van toepassing zijn.

worden opgelegd bij veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van twee jaar of meer staat (was drie jaar of meer), en dat voor onrechtmatig verblijf een straf van maximaal één jaar (was zes maanden) kan worden opgelegd. Hiermee worden de mogelijkheden om ongewenstverklaringen op te leggen vergroot.

Als vreemdelingen niet ongewenst zijn verklaard of aan hen geen zwaar inreisverbod is opgelegd, is het onrechtmatig verblijf op grond van de nu geldende regelgeving zelf niet strafbaar. Toch hebben deze vreemdelingen vaak wel andere regels overtreden die met het toezicht op vreemdelingen te maken hebben.⁶ In de praktijk wordt hen dan meestal een boete opgelegd, maar in sommige gevallen kan ook een gevangenisstraf van maximaal zes maanden worden opgelegd.

Reactie OM

In reactie op het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet, wees het OM erop dat de bestaande mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen voldoende ruimte bieden om op te treden. Eventuele overlast die door de vreemdeling wordt veroorzaakt, wordt hier ook mee ondervangen. Het OM stelde daarom de vraag waarom de huidige praktijk volgens de regering onvoldoende zou functioneren om de genoemde problematiek - het tegengaan van onrechtmatig verblijf en overlast - te bestrijden en op welke manier de uitbreiding van de ongewenstverklaring succesvoller zou zijn. Dezelfde vraag kan worden gesteld over de algehele strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.

2. Uitvoeringsproblemen bij strafbaarstelling onrechtmatig verblijf

De onverwachte toevoeging van het amendement betekent dat geen nader onderzoek is gedaan naar de te verwachten effecten van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf op de uitvoering, vooral voor de politie en de rechtspraak.⁷ De politie heeft na de stemmingen over de Asielnoodmaatregelenwet wel haar zorgen geuit over de uitvoerbaarheid, reikwijdte en effectiviteit van het amendement, en of deze de leefbaarheid, veiligheid en maatschappelijke rust in Nederland ten goede zal komen. De voorzitter van de Nederlandse Politiebond voegde hier nog aan toe dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf extra inzet vraagt van de politie, die vaak niet beschikbaar is. Zij noemt dat 'onnodig politiecapaciteit rondpompen'.

⁶ Art. 108, eerste en zesde lid, van de Vw 2000. Voorbeelden hiervan zijn het niet voldoen aan een vertrekplicht, het niet informeren van de autoriteiten of in Nederland verblijven terwijl er een licht inreisverbod is uitgevaardigd, waarvoor niet noodzakelijk is dat de vreemdeling een misdrijf heeft begaan.

⁷ Zie het advies van de Adviesraad Migratie over de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf uit 2011. In het wetsvoorstel uit 2011 stond in de toelichting dat in nauw overleg met de betrokken diensten zou worden overlegd hoe de handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk kon worden vormgegeven en dat de handhaving zich vooral zou richten op criminele en overlastgevendende vreemdelingen.

De voorziene werklastverzwaring voor de rechtspraak, met name vanwege de uitbreiding van de ongewenstverklaring, wordt bevestigd door het advies van de Raad voor de Rechtspraak over de Asielnoodmaatregelenwet van januari 2025. Verwacht wordt dat een deel van de vreemdelingen beroep zal instellen. Omdat het gaat om nieuwe situaties zullen er nieuwe rechtsvragen moeten worden beantwoord. Die rechtsvorming kost tijd. De werklastverzwaring geldt uiteraard nog meer voor een algehele strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf.

Terugkeer gaat voor bestraffing

De effectiviteit van de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is beperkt, doordat op grond van het EU-recht terugkeer vóór strafrechtelijke detentie moet gaan.⁸ Dat betekent dat strafrechtelijke vervolging pas in beeld hoort te komen wanneer de vreemdeling niet (meer) uitzetbaar is. In de praktijk betekent dit dat iemand die wordt aangehouden of veroordeeld voor onrechtmatig verblijf eerst in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst, zodat aan zijn uitzetting kan worden gewerkt. Deze aanpak geldt voor alle vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, ook als ze niet onder de huidige strafbaarstelling vallen. De uitzondering op de regel zijn vreemdelingen waarvan eerder is vastgesteld dat zij niet uitzetbaar zijn, bijvoorbeeld omdat hun land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer of omdat zij bij terugkeer het risico lopen op een onmenselijke behandeling. Deze omstandigheden vormen een strafuitsluitingsgrond op grond waarvan het onrechtmatig verblijf niet strafbaar is.

In de memorie van toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet staat hoe bij uitbreiding van de ongewenstverklaring rekening wordt gehouden met de verplichtingen die voortvloeien uit de Terugkeerrichtlijn.⁹ In het amendement over strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf ontbreekt zo'n toelichting, waardoor het onduidelijk is of dezelfde uitgangspunten gelden. Als het de bedoeling is om strafrechtelijk te handhaven vóórdát eerst een terugkeertraject is gevolgd, is het amendement in strijd met het EU-recht.

3. Marginalisering

Ook als onrechtmatig verblijf strafbaar wordt, heeft Nederland de plicht om aan iedereen minimale voorzieningen te bieden.¹⁰ Dit betreft onder meer toegang tot medisch noodzakelijke zorg, rechtsbijstand, politiebescherming en, voor minderjarigen, het recht op onderwijs. Dit is ook de huidige praktijk: gemeentes of maatschappelijke organisaties bieden deze voorzieningen aan, en ook de Nederlandse politie staat erom bekend dat ze iemand eerst proberen te helpen zonder direct over te gaan op vervolging. Deze hulpverlening is essentieel voor het waarborgen van de basisrechten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

⁸ HvJ EU 17 september 2020, C-806/18 *JZ* ECLI:EU:C:2020:724; HvJEU 28 april 2011, C-61/11 *El Dridi* ECLI:EU:C:2011:807, HvJEU 6 december 2011, C-329/11 *Achughbabian* ECLI:EU:C:2011:807, HvJEU 6 december 2012, C-430/11 *Sagor* ECLI:EU:C:2012:777; HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3791 en HR 3 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

⁹ Punt 3.2.3 van de [memorie van toelichting](#) bij de Asielnoodmaatregelenwet, p. 16.

¹⁰ HvJEU 12 september 2024, C-352/23 *Changu* ECLI:EU:C:2024:748; Rb. Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, uitspraak van 26 mei 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9288](#).

Het afschrikwekkende effect dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf beoogt te hebben, kan mensen ontmoedigen om bij deze organisaties aan te kloppen. Uit angst voor ontdekking worden contacten met de overheid en maatschappelijke organisaties dan afgehouden.¹¹ Voor de vreemdeling betekent dit dat feitelijke toegang tot bijvoorbeeld medisch noodzakelijke zorg, onderwijs en rechtsbijstand wordt bemoeilijkt. Dat is niet alleen vervelend voor de betrokkene, maar ook een financieel risico voor de staat. Als geen gebruik wordt gemaakt van preventieve zorg, kan dit onnodige extra gezondheidsschade opleveren die anders wellicht kan worden voorkomen. Als kinderen geen toegang hebben tot onderwijs, heeft dit effect op de rest van hun leven omdat zij minder kansen krijgen zich te ontwikkelen en volwaardig mee te doen.

De politie wijst hierbij ook op het risico voor de openbare orde. Als hulp wegvalt en mensen niet (meer) mee kunnen doen, worden ze kwetsbaarder voor misbruik, worden ze eerder slachtoffer, maar ook eerder dader van criminaliteit om in hun onderhoud te kunnen voorzien.¹² Daarnaast zullen ze minder bereid zijn de hulp van de politie in te roepen of medewerking te verlenen aan opsporings- en vervolgingsonderzoeken. Dit hindert niet alleen de uitvoering van de algemene politietaak, maar ook de opsporing en vervolging van vreemdelingen met onrechtmatig verblijf, wat de effectiviteit van de in te voeren regeling direct ondermijnt. Het vooruitzicht veroordeeld te worden of een straf tegemoet te gaan in de vorm van een geldboete of gevangenisstraf kan ook het effect hebben dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen minder geneigd zullen zijn om zich te melden voor vrijwillig vertrek of een nieuwe aanvraag in te dienen, waardoor de mogelijkheden om terug te keren of hun verblijf te legaliseren minder effectief kunnen worden benut. Aannemelijk is dat deze wetswijziging eerder voor méér dan voor minder overlast zal zorgen.¹³

¹¹ M. Schoevers, *Hiding and Seeking. Health problems and problems in accessing health care of undocumented female migrants in the Netherlands* (2011) Nijmegen: Radboud Universiteit.

¹² [Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW | politie.nl](#).

¹³ Arjen Leerkes, Godfried Engbersen & Joanne van der Leun (2012), *Crime among irregular immigrants and the influence of international border control. Crime, Law and Social Change*, 57, p. 453-467. Deze studie toont empirisch aan dat beleid dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen uitsluit van formele arbeid en voorzieningen zoals zorg en onderwijs, hen sociaal en economisch marginaliseert. Dat marginalisatie-mechanisme blijkt significant bij te dragen (rond 28%) aan de stijging van subsistentie- en druggerelateerde criminaliteit in Nederland tussen 1997 en 2003.

Rosina, M. (2004). *Criminalising Migration: The Vicious Cycle of Insecurity and Irregularity*. *Social Sciences*, 13(10), 529. <https://doi.org/10.3390/socsci13100529>. Deze studie onderzoekt de effecten van de strafbaarstelling van onrechtmatige migratie (bijvoorbeeld de invoering van het "misdrijf van irreguliere migratie") in Italië en Frankrijk. De auteurs tonen aan dat dit beleid leidt tot een vicieuze cirkel: De criminalisering versterkt publieke onveiligheidsgevoelens door migranten als criminelen te framen. Het creëren van een strafrechtelijk stigma drijft onrechtmatig verblijvende personen naar underground netwerken voor verblijf en werk, waardoor marginalisering en onveiligheid toenemen.

4. Hulpverlening

Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf betekent dat hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen als medeplegen of medeplichtigheid kan worden aangemerkt en ook strafbaar wordt.¹⁴ Dit zorgt in het bijzonder voor uitdagingen voor hulpverlenende instanties. De politie wijst erop dat haar wettelijke taak niet beperkt is tot handhaving van de rechtsstaat, maar ook omvat dat zij 'hulp verleent aan hen die dat behoeven'. Bij hulpverlening aan iemand die onrechtmatig in het land verblijft, zou de politie dus ook een strafbaar feit plegen. Als hulp bieden aan mensen die onrechtmatig in Nederland zijn strafbaar wordt, voorziet de politie bovendien grote gevolgen voor de openbare orde, met name door maatschappelijke onrust.¹⁵ Strafbaarstelling van hulp aan onrechtmatig verblijvende migranten mag er bovendien niet toe leiden dat het verlenen van humanitaire hulp wordt belemmerd; dit leidt tot een schending van het Europese recht als hierdoor de basisrechten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen worden aangetast en daardoor de menselijke waardigheid in het geding is.¹⁶

Geen volledige en zorgvuldige wetsbehandeling

Het recht van amendement is essentieel voor de Tweede Kamer omdat het Kamerleden de mogelijkheid geeft wetsvoorstellen aan te passen en te verbeteren. Bovenstaande vraagpunten en bedenkingen zijn echter niet betrokken bij de behandeling van het amendement. De wettekst is zonder toelichting van de noodzaak, zonder argumentatie over het ondervangen van de negatieve of contraproductieve effecten, en zonder consultatie, geïntroduceerd. De aangewezen partijen voor consultatie en advisering zijn niet in de gelegenheid gesteld een bijdrage aan het wetgevingsproces te leveren, wat gevolgen heeft voor de zorgvuldigheid en rechtsstatelijkheid van het proces. De Raad van State heeft in een briefadvies van 24 april 2025 niet voor niets geadviseerd dat het parlement ook voor de toetsing van wetsamendementen de tijd neemt. De vermeende tijdsdruk voor de behandeling van een wetsvoorstel mag er niet toe leiden dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan constitutionnalité, verenigbaarheid met hoger recht en uitvoerbaarheid van amendementen. De Raad van State merkt in de voorlichting over het amendement op dat - gelet op het ingrijpende karakter en de praktische gevolgen van het voorstel - het uit het oogpunt van zorgvuldige wetgeving in de rede had gelegen om het reguliere wetgevingsproces te volgen.

¹⁴ Art. 47-48 WvSr. Het is overigens opvallend dat in de toelichting naar art. 47 WvSr wordt verwezen, terwijl onrechtmatig verblijf per dit amendement een misdrijf wordt. Medeplegen van een misdrijf staat in art. 48 WvSr, [Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen \(Asielnoodmaatregelenwet\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

¹⁵ [Eerste reactie politie op instemming Tweede Kamer met ANMW | politie.nl](#)

¹⁶ Zie ook: [Commissie Meijers commentaar op de gewijzigde asielwetsvoorstellen 36703 en 36704 - Commissie Meijers](#).

