Chris Lebeaustraat 4
T +31 (0) 20 627 24 08
E info@askv.nl

1062 DC Amsterdam
NL75 TRIO 0391 1439 13
www.askv.nl

Internetconsultatie

Strafbaarstelling ~~terugkeerfrustreerders~~

Reactie ASKV

18 november 2026

ASKV maakt zich ernstige zorgen over de voorgestelde Wet strafbaarstelling terugkeerfrustreerders.

Het Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (hierna ASKV) mist ook maar een begin van een overtuigende rechtvaardiging van de voorgestelde strafbaarstelling. De noodzaak en toegevoegde waarde ervan zijn in de Memorie van Toelichting (MvT) onvoldoende onderbouwd, terwijl de maatregel mensen in kwetsbare situaties verder kan schaden. In deze reactie staan de gevolgen centraal voor de mensen die wij in onze dagelijkse opvang- en begeleidingspraktijk ondersteunen. Daarbij richten wij ons allereerst op een ingrijpende wijziging die pas aan het slot van de memorie van toelichting wordt besproken, als terloopse toevoeging: de uitbreiding van artikel 66a, zevende lid, Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Deze uitbreiding kan een bredere groep raken dan de beoogde doelgroep van het nieuwe artikel 108a Vw. ASKV vreest verstrekkende gevolgen voor het privé- en gezinsleven en de mogelijkheden om later voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen. Vervolgens lichten wij onze bezwaren tegen artikel 108a Vw toe.

De benaming van het voorstel verdient heroverweging. De term 'terugkeerfrustreerders' is onnodig stigmatiserend en niet passend bij de zorgvuldige en neutrale woordkeuze die van de overheid mag worden verwacht, zeker bij de introductie van strafwetgeving. Een wetsvoorstel behoort de gedraging die strafbaar wordt gesteld centraal te stellen, niet een negatieve kwalificatie van de betrokken personen.

Schrap de nodeloze uitbreiding van artikel 66a, zevende lid

De voorgestelde uitbreiding omvat het bij herhaling begaan van artikel 108a Vw, of artikel 108, zesde lid Vw, en het achtereenvolgens begaan van beide delicten. Daarmee is zij niet begrensd tot de specifiek beoogde groep die haar terugkeer actief en effectief frustreert: ook herhaald begaan van artikel 108, zesde lid Vw, kan de grondslag vormen, zonder dat aan de specifieke bestanddelen van artikel 108a Vw is voldaan. De zware rechtsgevolgen kunnen dus een bredere

groep raken en verder reiken dan de straf van maximaal zes maanden op zichzelf.

De MvT verwijst bij de uitbreiding van artikel 66a naar artikel 108b Vw.[1] Dit artikel bestaat niet.

Het voorstel maakt het in simpele taal makkelijker om iemand een zwaar inreisverbod op te leggen. Dat kan ook een obstakel vormen als die persoon later voor verblijf in aanmerking komt. De uitbreiding is niet beperkt tot actieve terugkeerfrustratie. Zij omvat ook herhaald verblijf in Nederland ondanks een licht inreisverbod, wanneer aan de voorwaarden van artikel 108, zesde lid, Vw is voldaan.[2] Dit kan onder meer zogenaamde uitgeprocedeerde asielzoekers raken die nog in Nederland verblijven. Voor deze grond hoeft geen actieve belemmering van vertrek te worden vastgesteld, terwijl de gevolgen van een zwaar inreisverbod wel ingrijpend kunnen zijn.

Een 'zwaar inreisverbod' betekent hier niet alleen dat iemand niet opnieuw mag binnenkomen. Zolang het verbod geldt, kan het ook rechtmatig verblijf en latere vergunningverlening blokkeren. Daarnaast kan verblijf in weerwil van een zwaar inreisverbod strafbaar zijn op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht (Sr), waarop opnieuw een maximale gevangenisstraf van zes maanden staat. Als iemand op een later moment, bijvoorbeeld vanwege het gezinsleven of een buitenschuldsituatie voor rechtmatig verblijf in aanmerking komt, moet eerst dit inreisverbod worden opgeheven.

De MvT noemt een eerdere raming van 100-300 extra zaken per jaar en verwacht na verdere afbakening een lager aantal, zonder een nieuwe concrete raming te geven. Bovendien zegt een raming van jaarlijkse strafzaken niets beslissends over het aantal mensen dat door de uitbreiding van artikel 66a Vw en de gevolgen daarvan voor toekomstig verblijf kan worden geraakt.[3]

Een inreisverbod met de rechtsgevolgen van artikel 66a, zevende lid Vw, kan latere verblijfsverlening en de effectieve beoordeling daarvan bemoeilijken. Dat is bijzonder ingrijpend wanneer later blijkt dat iemand op grond van bijvoorbeeld gezins- en familieleven, een afgeleid Unierechtelijk verblijfsrecht bij een afhankelijk Nederlands kind of het buitenschuldbeleid voor verblijf in aanmerking komt. Een eerdere veroordeling op grond van deze voorgestelde maatregel mag geen blijvende blokkade vormen voor beoordeling van nieuwe feiten en verblijfsgronden. Gezinsleven, afhankelijkheidsrelaties en de belangen van kinderen moeten individueel worden onderzocht.

De regering moet in het bijzonder verduidelijken hoe de uitbreiding zich verhoudt tot de buitenschuldwaarborg in artikel 6.5 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), het beoogde vangnet van ons vreemdelingenbeleid. Het tweede lid, onder e, bepaalt dat geen inreisverbod wordt uitgevaardigd wanneer iemand in aanmerking komt voor een reguliere vergunning omdat die buiten zijn schuld niet kan vertrekken; volgens het derde lid wordt een bestaand verbod dan

[1] Memorie van toelichting, 'Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de strafbaarstelling van meerderjarige vreemdelingen die de voorbereiding van hun uitzetting of vertrek uit Nederland ontwijken of belemmeren (Wet strafbaarstelling terugkeerfrustreerders)', hierna 'MvT', p. 15.
[2] Artikel 108, zesde lid, Vw 2000; consultatievoorstel *Wet strafbaarstelling terugkeerfrustreerders*, artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 66a, zevende lid, onder a.
[3] MvT, pp. 11 en 13. De eerdere raming betreft de uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit; de MvT geeft geen afzonderlijke doelgroep- of impactraming voor de uitbreiding van artikel 66a, zevende lid Vw.

opgeheven. Het vierde lid laat echter afwijking van deze regels toe bij gevaar voor de openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid. Recidive op grond van dit aangepaste artikel mag niet zonder afzonderlijke beoordeling worden gelijkgesteld aan die uitzondering. Gewaarborgd moet worden dat latere medewerking, nieuw bewijs en gewijzigde omstandigheden daadwerkelijk bij een nieuw bemiddelings- of opheffingsverzoek worden betrokken. En ook die moeten volwaardig worden betrokken bij de beoordeling; eerdere tegenwerking mag niet zonder meer als permanente uitsluitingsgrond worden gebruikt. Dit verhoudt zich slecht tot de systematiek van het buitenschuldbeleid.

ASKV vraagt daarom om een afzonderlijke impactanalyse van de uitbreiding van artikel 66a Vw: hoeveel mensen kunnen hierdoor worden geraakt, op welke gedragingen wordt de recidivegrond gebaseerd en wat zijn de gevolgen voor latere verblijfsverlening, gezinsleven en buitenschuldsituaties? De regering moet de noodzaak en evenredigheid van deze uitbreiding zelfstandig onderbouwen. Daarnaast moet worden gewaarborgd dat bij iedere individuele toepassing het evenredigheidsbeginsel wordt betrokken, met aandacht voor de persoonlijke omstandigheden en de gezamenlijke gevolgen van strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke maatregelen.

Voorkom een uitzichtloze verblijfspositie voor staatlozen

ASKV vreest dat de uitbreiding van artikel 66a, zevende lid, bestaande belemmeringen voor verblijfsverlening aan staatlozen en mensen met een niet-vastgestelde of onbekende nationaliteit verder versterkt. De regering moet voorkomen dat onvermogen om documenten te verkrijgen als tegenwerking wordt behandeld, waarna een zwaar inreisverbod of strafrechtelijk antecedent ook de toegang tot een verblijfsoplossing bemoeilijkt.

De rechtspraak in *Hoti tegen Kroatië* en *Sudita Keita tegen Hongarije* verlangt bij langdurige statusonzekerheid een effectieve en toegankelijke beoordeling van het verdere verblijf, met aandacht voor het privéleven.[4] Een formeel beschikbare route volstaat niet wanneer de voorwaarden voor de betrokkene feitelijk onmogelijk zijn te vervullen. ASKV vraagt daarom expliciete waarborgen dat aannemelijke of vastgestelde staatloosheid, concrete documentproblemen en daadwerkelijk ontbreken van terugkeermogelijkheden worden onderzocht vóór sanctionering en bij latere verblijfs- en opheffingsbesluiten. Daarbij moet worden verduidelijkt hoe de uitbreiding zich verhoudt tot artikel 6.5 Vb en tot openbare-ordegronden in deze procedure. Staatloosheid schept in Nederland niet automatisch een verblijfsrecht, maar mag evenmin door de voorgestelde uitbreiding tot een blijvende, onvoldoende getoetste uitsluiting van een verblijfsoplossing leiden.

Bezwaren tegen de introductie van artikel 108a Vw

Het strafrecht is geen vanzelfsprekend, of natuurlijk volgend, antwoord op een terugkeerprocedure die niet tot vertrek heeft geleid. Voor een nieuw misdrijf met een mogelijke gevangenisstraf moet overtuigend blijken welk probleem bestaande instrumenten niet oplossen, waarom de strafbaarstelling noodzakelijk en effectief is, en hoe wordt voorkomen dat onvermogen, beschermingsbehoefte of kwetsbaarheid als strafbare tegenwerking wordt behandeld.

[4] EHRM 26 april 2018, Hoti tegen Kroatië, nr. 63311/14, para. 125-143; EHRM 12 mei 2020, Sudita Keita tegen Hongarije, nr. 42321/15, para. 33-42. Beide arresten benadrukken binnen hun specifieke omstandigheden het belang van een effectieve en toegankelijke procedure ter beoordeling van het verdere verblijf, met inachtneming van artikel 8 EVRM.

Wij erkennen daarbij natuurlijk dat het huidige voorstel wezenlijk verschilt van de eerdere strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Artikel 108a Vw vereist nu het ontwijken of belemmeren van de voorbereiding van vertrek of uitzetting én het gevolg dat een terugkeer- of verwijderingsbesluit niet kan worden uitgevoerd. Ook sluit het tweede lid deelneming anders dan als pleger uit. Alleen onrechtmatig verblijf of het enkele uitblijven van vertrek is volgens deze tekst niet voldoende.[5] Die verschillen nemen wij uiteraard serieus. Onze bezwaren tegen de strafbaarstelling illegaliteit[6] blijven echter relevant waar het gaat om de noodzaak van strafrecht, de afbakening van strafbaar gedrag, de verhouding tot terugkeer, de bescherming van hulpverlening en de feitelijke gevolgen voor mensen en uitvoeringsorganisaties.

Een Europese mogelijkheid is geen Nederlandse verplichting

De nieuwe Terugkeerverordening bevat concrete medewerkingsplichten en maakt strafrechtelijke sancties, waaronder gevangenisstraf, mogelijk indien het nationale recht daarin voorziet. Artikel 22 verplicht lidstaten bij de daar omschreven niet-naleving tot één of meer beschikbaarheidsmaatregelen van artikel 20. De aanvullende strafrechtelijke sanctie is daarentegen facultatief. De nieuwe verordening verplicht Nederland dus niet dit misdrijf of deze strafmaat in te voeren.[7]

De ruimte is bovendien begrensd. Artikel 4 verlangt eerbiediging van grondrechten, toegang tot internationale bescherming en non-refoulement. Artikel 22 verlangt effectiviteit en proportionaliteit. Artikel 2, achtste lid, behoudt ruimte voor nationaal strafrecht in verband met onrechtmatig verblijf, maar alleen wanneer strafprocedures en sancties effectieve terugkeer niet in gevaar brengen.[8] Dat een sanctie Europeesrechtelijk mogelijk is, beantwoordt daarom nog niet de vragen naar de nationale noodzaak en wenselijkheid.

Overlap met bestaande wetgeving en toegevoegde waarde van artikel 108a Vw

De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) heeft al een specifieke strafrechtelijke handhavingsroute voor niet-medewerking aan vertrek mogelijk gemaakt. Het door deze wet ingevoegde artikel 61, tweede lid, Vw geeft toezichthoudende ambtenaren de bevoegdheid medewerking aan vertrek te vorderen van een persoon zonder rechtmatig verblijf die niet binnen de wettelijke vertrektermijn is vertrokken. Deze wijziging is reeds in werking getreden. Opzettelijk niet voldoen aan een concrete, bevoegd gegeven vordering kan worden bestraft op grond van artikel 184 Sr, met maximaal 3 maanden gevangenisstraf of een geldboete van de tweede categorie.[9]

De MvT bij dit voorstel erkent deze strafrechtelijke route, maar stelt dat er geen overlap bestaat omdat artikel 184 Sr tijdens de terugkeerprocedure functioneert, en artikel 108a Vw pas in beeld komt nadat die procedure is doorlopen en door toedoen van de betrokkene niet tot terugkeer heeft geleid. Wij erkennen dat de concrete vordering en de vereiste causale niet-

[5] Consultatievoorstel Wet strafbaarstelling terugkeerfrustreerders, artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 108a Vw 2000; MvT, pp. 3 en 14

[6] ASKV, Internetconsultatie novelle Strafbaarstelling Illegaal Verblijf – Reactie ASKV, 25 september 2025.

[7] De bepalingen over medewerkingsplichten en sancties worden op 17 oktober 2027 van toepassing (art. 50, derde lid Tkvo).

[8] Verordening (EU) 2026/2280 van 7 oktober 2026, PB L 15 oktober 2026, artikelen 2, lid 8, 4 en 22, met name onder e.

[9] Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, Stb. 2026, 314, artikel 99, onderdeel P. Artikel 184, eerste lid, Sr; Kamerstukken II 2015/16, 34 309, nr. 3, pp. 165–166, over de vorderingsbevoegdheid gedurende het terugkeerproces en de strafrechtelijke route.

uitvoerbaarheid verschillende bestanddelen zijn. Het onderscheid in procedurefase bewijst echter nog niet dat een nieuw delict noodzakelijk is of dat dezelfde weigering niet bij beide strafbaarstellingen wordt betrokken. De veronderstelde grens van een volledig doorlopen procedure is bovendien niet uitdrukkelijk als afzonderlijke voorwaarde in artikel 108a Vw opgenomen. Daarnaast zijn recentelijk ook de mogelijkheden verruimd om een ongewenstverklaring op te leggen op basis van artikel 67 Vw.

ASKV vraagt daarom om een concrete vergelijking van de bestaande en voorgestelde bevoegdheden en strafbepalingen. Welke situaties kunnen niet met een vordering op grond van artikel 61, tweede lid, en strafvervolging op grond van artikel 184 Sr of 197 Sr worden aangepakt? Waarom schiet die route tekort, welke ervaring is sinds haar inwerkingtreding opgedaan en welk aantoonbaar extra terugkeereffect wordt van artikel 108a Vw verwacht? Het ontbreken van een inreisverbod of ongewenstverklaring beantwoordt op zichzelf niet waarom deze op medewerking gerichte route onvoldoende zou zijn. De minister verwacht zelf dat artikel 108a Vw slechts in een zeer beperkt aantal gevallen zal worden toegepast.[10] Die verwachting biedt echter geen waarborg voor de toekomstige toepassing van de bepaling en neemt niet weg dat de strafbaarstelling ingrijpende gevolgen kan hebben voor de betrokkenen en de uitvoeringspraktijk.

Strafrechtelijke noodzaak en terugkeereffect zijn onvoldoende onderbouwd
Waar dit wetsvoorstel wezenlijk niet verschilt met zijn voorganger, is dat strafrechtelijke noodzaak en het effect op terugkeerbereidheid onvoldoende zijn onderbouwd. De MvT presenteert het strafrecht als sluitstuk en verwacht een preventieve, afschrikwekkende, werking. Zij noemt een leemte wanneer bestaande strafbepalingen voor verblijf in weerwil van een (zwaar) inreisverbod of ongewenstverklaring, of de niet-medewerking tijdens de terugkeerprocedure, niet kunnen worden toegepast.[11] Het ontbreken van nóg een strafrechtelijke route in enkele gevallen is echter nog geen bewijs dat een nieuwe route nodig is, vertrek bevordert of evenredig is. De effectiviteit van het zo moeilijk maken van feitelijk verblijf in Nederland om zo vertrek te stimuleren is ook nimmer aangetoond.

Wij verzoeken u daarom concreet te onderbouwen:

- Welke individuele situaties met bestaande middelen niet kunnen worden geadresseerd, en waarom die middelen tekortschieten;
- Hoeveel mensen daadwerkelijk onder alle voorgestelde bestanddelen vallen;
- Welk aantoonbaar extra terugkeereffect wordt verwacht, naast eventuele algemene termen als ‘afschrikking’;
- Waarom een misdrijf en een mogelijke gevangenisstraf nodig zijn, in plaats van ondersteuning, begeleiding, eventuele gerichte beschikbaarheidsmaatregelen of andere minder ingrijpende interventies;
- Hoe wordt voorkomen dat strafvervolging contactvermijding, onderduiken of verlies van vertrouwen veroorzaakt, en daarmee vertrek juist bemoeilijkt.

In de beperkte uitvoeringstoets van september 2025 bij de eerdere strafbaarstelling betwijfelde de DT&V of de maatregel meer terugkeer zou opleveren en signaleerde de dienst verdringing

[10] MvT, p. 11.
[11] MvT, pp. 2-4, 8-11.

van haar kerntaak.[12] De vraag of strafbaarstelling daadwerkelijk extra vertrek oplevert is nog altijd onbeantwoord.

Leg de grens tussen niet kunnen en verwijtbaar belemmeren in de wet vast
De formulering 'ontwijkt of belemmert' blijft zowel open als vaag. De wettekst bevat geen uitdrukkelijk opzetbestanddeel. Ook het wettelijke criterium dat een besluit 'niet kan worden uitgevoerd' zegt niet op zichzelf welke terugkeerinspanningen moeten zijn verricht, wanneer de procedure voldoende is doorlopen en welke andere oorzaken van niet-uitvoerbaarheid moeten worden onderzocht.[13]

De MvT noemt algemene strafuitsluitingsgronden, waaronder overmacht en ontoerekenbaarheid.[14] Dat biedt onvoldoende bescherming wanneer deze relevante omstandigheden pas achteraf, in een strafprocedure, aan de orde komen. Het ontbreken van documenten, een psychische of cognitieve beperking, medische belemmeringen, staatloosheid, niet-meewerkende autoriteiten of een beschermingsvrees kunnen betekenen dat iemand feitelijk niet kan handelen zoals van hem of haar wordt verlangd. Ook kan daardoor het vereiste verband ontbreken tussen de gedraging en het niet kunnen uitvoeren van het besluit.

Indien de strafbaarstelling wordt voortgezet, waar wij ons evident tegen verzetten, verzoeken wij minimaal:

- Een expliciete opzeteis en een nauwkeurige afbakening van de concrete medewerkingsplicht en strafbare gedraging;
- Aantoonbare redelijke terugkeerinspanningen van de overheid en een concreet causaal verband tussen de bewezen gedraging en de niet-uitvoerbaarheid;
- Uitdrukkelijke uitsluiting van het enkele niet-vertrekken, het niet kunnen verkrijgen van documenten, beschermingsverzoeken en rechtmatig gebruik van rechtsmiddelen als zelfstandige grond voor strafbaarheid;
- Een voorafgaande individuele toets van feitelijke handelingsmogelijkheden, gezondheid, kwetsbaarheid en eventuele beschermingsbehoefte;
- Begrijpelijke informatie, een tolk waar nodig en tijdige rechtsbijstand voordat gestelde niet-naleving strafrechtelijke gevolgen krijgt;
- Een wettelijke medische uitzondering op strafbaarheid wanneer ernstige psychiatrische of somatische problematiek maakt dat de verlangde medewerking niet kan worden verleend of redelijkerwijs niet kan worden verlangd, waaronder situaties waarin eerst behandeling of stabilisatie noodzakelijk is.

'Vrijwillige' instemming onder strafdreiging
De MvT noemt als mogelijk frustrerend gedrag dat iemand bij de ambassade verklaart niet vrijwillig te willen terugkeren, wanneer het land van herkomst alleen vrijwillige terugkeer accepteert.[15] ASKV maakt bezwaar tegen het behandelen van de weigering om een verklaring

[12] Ministerie van Asiel en Migratie, Uitvoeringstoets Strafbaarstelling illegaliteit, 17 september 2025, pp. 33–34, inbreng DT&V.
[13] Consultatievoorstel Wet strafbaarstelling terugkeerfrustreerders, artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 108a Vw 2000; MvT, pp. 3 en 14.
[14] MvT, p. 5.
[15] MvT, pp. 3-4.

van vrijwillige terugkeer af te leggen als strafbare terugkeerfrustratie. Een afwijzende houding, een gevreesd veiligheidsrisico en het weigeren van een feitelijke medewerkingshandeling zijn niet zonder meer te reduceren tot dezelfde gedraging.

Het verstrekken van feitelijke identiteitsinformatie of meewerken aan een reisdocumentaanvraag is niet hetzelfde als verklaren dat men vrijwillig wil terugkeren. Wanneer weigering van die instemming tot vervolging voor een misdrijf kan leiden, wordt juist de vrijwilligheid van de verlangde verklaring ondergraven. Strafrechtelijke druk mag niet worden gebruikt om een ontbrekende instemming alsnog als 'vrijwillig' te presenteren.

De regering moet daarom precies aangeven welke verklaringen worden verlangd, of deze een feitelijke mededeling dan wel persoonlijke instemming inhoudt, en waarom weigering daarvan strafbaar zou mogen zijn. Het ontbreken van zo'n verklaring mag niet zonder zelfstandige bewijsvoering gelijk worden gesteld aan verwijtbare tegenwerking die daadwerkelijk terugkeer belemmert.

Daarbij moet niet alleen de gedraging zelf, maar ook de achtergrond van de weigering worden onderzocht. Die kan bijvoorbeeld voortkomen uit een concrete, mogelijk gegronde vrees voor contact met ambassadepersoneel, onderliggende psychische klachten of trauma. Ook kan iemand zich eerder onder dwang van mensensmokkelaars van reisdocumenten hebben moeten ontdoen. Relevant is ook wat de betrokkene op het moment van de gestelde niet-medewerking daadwerkelijk kan doen, welke belemmeringen bestaan en welk verband de gedraging heeft met het niet kunnen uitvoeren van de terugkeer.

Niet kunnen of niet durven is niet hetzelfde als tegenwerken

Dit is voor onze bewoners en cliënten geen theoretische kwestie. In onze dagelijkse begeleiding zien we dat voorwaarden van herkomstautoriteiten, psychische of cognitieve beperkingen en angst voor contact met de vertegenwoordiging van autoriteiten kunnen bepalen welke medewerking iemand daadwerkelijk kan verlenen.

De verlangde medewerking kan bovendien verder gaan dan identiteitsverificatie. Bij een door ASKV begeleide cliënt uit Myanmar werden voor een reisdocumentaanvraag onder meer een persoonlijke brief met reisgegevens ten aanzien van het vertrek uit dat land, en een toezegging over het 'inleveren' van staatsburgerschap, reisdocumenten en/of verblijfstitels van eventuele andere landen verlangd. Ook bij Eritrese documentaanvragen kunnen voorwaarden spelen die verder gaan dan neutrale identiteitsverificatie, zoals een spijtverklaring waarin de betrokkene een overtreding erkent en een passende sanctie aanvaardt. Hoe wordt beoordeeld of zo'n verklaring en het daarvoor noodzakelijke ambassadecontact veilig en redelijkerwijs van de betrokkene kunnen worden verlangd? Hoe wordt vooraf beoordeeld of dergelijke voorwaarden noodzakelijk, begrijpelijk en veilig zijn? Welke informatie bereikt de autoriteiten van herkomst, welke risico's kan dit veroorzaken en welke alternatieven bestaan?

Zo begeleiden we een man uit Zuid-Soedan die zo'n 25 jaar geleden als minderjarige zonder identiteitspapieren naar Nederland kwam en altijd ernstige psychiatrische klachten heeft gehad. In zijn gehoren staan tegenstrijdige verklaringen; tegelijkertijd ervaren wij dat hij grote moeite heeft te praten over zijn verleden. Hij is door de DT&V, onder andere vanuit vreemdelingenbewaring, gepresenteerd bij tal van landen. Dit roept de vraag op hoe wordt

onderscheiden tussen niet willen verklaren en het om medische redenen niet kúnnen verklaren. Hoe wordt voorkomen dat psychische kwetsbaarheid of trauma wordt aangemerkt als strafbare tegenwerking?

Ook beperkte cognitieve mogelijkheden en analfabetisme kunnen het verstrekken van identiteitsinformatie en het verkrijgen van documenten bemoeilijken. ASKV begeleidt, bijvoorbeeld, een hoogbejaarde cliënt met een licht verstandelijke beperking die als slachtoffer mensenhandel naar Nederland is gekomen, waarvoor hij ook een periode op humanitaire gronden een vergunning heeft gehad. Hij wil graag terug naar China en heeft deelgenomen aan vertrekgesprekken en presentaties. Toch lukt documentverkrijging niet omdat de vertegenwoordiging hem naar eigen zeggen niet in de registers kan vinden. Daardoor blijft er bij de Nederlandse Staat twijfel bestaan over zijn identiteitsinformatie. Die twijfel maakt nog niet duidelijk of sprake is van verwijtbare tegenwerking. De onvoldoende verifieerbaarheid kan ook samenhangen met zijn beperkingen of met hiaten in historische registraties in het land van herkomst. Voor de cliënt en ons als begeleidende organisatie is niet inzichtelijk welke registers zijn geraadpleegd, welke gegevens daarbij zijn gebruikt en welke verificatie-inspanningen de Chinese vertegenwoordiging heeft verricht. De mededeling dat iemand 'niet is gevonden' verklaart niet als vanzelf waarom dat zo is. Welke aanvullende uitleg vragen de Nederlandse autoriteiten, en hoe beoordelen zij de betekenis en beperkingen van het buitenlandse antwoord? Het ontbreken van inzicht in dat onderzoek mag niet zonder meer voor rekening van de cliënt komen. In ieder geval moet controleerbaar worden gemotiveerd waarom de Nederlandse autoriteiten uit die reactie afleiden dat hij onvoldoende heeft meegewerkt, en welke concrete aanvullende handeling hij nog kan verrichten.

Ook bij seksuele gerichtheid kan de achtergrond van vermeende niet-medewerking onvoldoende zichtbaar zijn. Een eerdere afwijzing van een asielaanvraag betekent niet dat de ervaren angst voor autoriteiten bij de persoon verdwenen is. Schaamte, angst en persoonlijke omstandigheden kunnen het bespreken en onderbouwen van de gerichtheid bemoeilijken. Opvang en begeleiding kunnen helpen om die informatie alsnog naar voren te brengen. Mensen die in eerste instantie afgewezen zijn vanwege een ongeloofwaardig geachte gerichtheid maken een substantieel deel uit van onze caseload, en wij zien dat deze groep vaak op een later moment alsnog verblijfsrecht verkrijgt. Hoe wordt voorkomen dat terughoudendheid tegenover autoriteiten in deze tussenperiode als strafbare tegenwerking wordt aangemerkt, voordat de redenen daarvoor en eventuele nieuwe informatie zijn onderzocht. Wij vragen om individuele beoordeling en expliciete bescherming van de voorbereiding en uitoefening van het recht om (opnieuw) internationale bescherming te vragen. Een eerdere negatieve geloofwaardigheidsbeoordeling mag niet zonder meer het bewijs van actuele en verwijtbare terugkeerfrustratie vervangen.

Ernstige psychiatrische problematiek: stabilisatie als voorwaarde

Binnen de Medische Opvang Ongedocumenteerden begeleidt ASKV mensen met ernstige psychiatrische en somatische problematiek. Vanuit stabiel onderdak combineren wij medische, maatschappelijke en juridische begeleiding. Naast stabilisatie wordt steeds gewerkt aan een duurzame oplossing: verblijf in Nederland of, waar mogelijk, terugkeer met passende opvang en zorg.

Vanuit deze praktijk benadrukken wij dat gedrag dat als niet-meewerken wordt aangemerkt, kan samenhangen met psychiatrische ontregeling. Problemen met verklaren, afspraken nakomen of contact onderhouden moeten daarom niet uitsluitend vanuit het terugkeerproces worden beoordeeld. Passende behandeling en begeleiding kunnen nodig zijn voordat iemand daadwerkelijk aan dat proces kan deelnemen.

ASKV vreest dat strafdreiging of onderbreking van een begeleidingstraject die noodzakelijke stabilisatie ondermijnt. Hoe wordt vóór vervolging onderzocht welke rol de medische toestand speelt? Welke deskundigheid wordt betrokken en hoe wordt continuïteit van behandeling gewaarborgd bij eventuele detentie en na vrijlating? De formele beschikbaarheid van zorg is niet voldoende als mensen door angst of ontregeling die zorg en begeleiding feitelijk niet meer bereiken.

ASKV verzoekt een expliciete medische uitzondering op strafbaarheid in artikel 108a Vw op te nemen**.** Deze moet gelden wanneer ernstige psychiatrische of somatische problematiek maakt dat de betrokkene de verlangde medewerking niet kan verlenen of dat die medewerking redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd. Ook moet de uitzondering gelden zolang behandeling of stabilisatie noodzakelijk is voordat de betreffende medewerking verantwoord mogelijk wordt.

Bij concrete aanwijzingen voor dergelijke problematiek moet passende, onafhankelijke medische beoordeling plaatsvinden vóór strafvervolging. Totdat die beoordeling is afgerond, mag gestelde niet-medewerking niet tot vervolging onder artikel 108a Vw leiden. De bescherming moet wettelijk worden verankerd en niet uitsluitend afhankelijk zijn van terughoudend vervolgingsbeleid of een beroep op algemene strafuitsluitingsgronden. Daarbij moeten continuïteit van behandeling en begeleiding en vertrouwelijke omgang met medische informatie worden gewaarborgd.

Een werkbare vertrouwensrelatie met DT&V is noodzakelijk

ASKV heeft in haar eerdere consultatiereactie gewezen op het belang van toegankelijk contact met DT&V voor mensen die ondanks hun inspanningen niet kunnen vertrekken. In het buitenschuldtraject is bemiddeling door DT&V een wezenlijke stap. Daarvoor moeten mensen bereid zijn informatie te delen over hun identiteit, eerdere vertrekpogingen en de belemmeringen die zij ervaren. Ook moeten zij twijfels, angst en beperkingen kunnen bespreken zonder dat onvolledige informatie of een verschil van inzicht bij voorbaat als tegenwerking wordt behandeld.[16]

De MvT kent DT&V een rol toe bij het verstrekken van informatie over vertrekacties en medewerking voor de strafrechtelijke beoordeling.[17] Daarmee ontstaat een wezenlijke spanning: mensen worden geacht openheid te geven aan de dienst die hen bij terugkeer en buitenschuldbemiddeling ondersteunt, terwijl informatie uit datzelfde traject ook tegen hen kan worden gebruikt in een strafrechtelijke beoordeling. Voor de betrokkene kan het noodzakelijke contact daardoor als een risico gaan voelen. Dat het OM uiteindelijk over

[16] ASKV, Reactie internetconsultatie novelle strafbaarstelling onrechtmatig verblijf, 25 september 2025, onderdeel 'DT&V en Buitenschuld'; R. van Oene, 'Knelpunten van een veiligheidsventiel. Buitenschuldbeleid schiet nog altijd tekort', A&MR 2023/2, pp. 68–70

[17] MvT, pp. 12–13.

vervolging beslist,[18] neemt die spanning in de relatie met DT&V niet weg.

Dit is niet uitsluitend een zorg van hulpverleners. In de quickscan bij de eerdere strafbaarstelling waarschuwde DT&V zelf dat aangifte een angstbeeld kan creëren waardoor mensen niet meer over terugkeer met de dienst in gesprek gaan. De dienst benadrukte bovendien dat zich steeds nieuwe feiten kunnen voordoen waardoor een terugkeertraject kan worden hervat.[19] Een eerdere kwalificatie als niet-meewerkend mag daarom geen blijvend etiket worden dat nieuwe bemiddeling of beoordeling van nieuwe informatie belemmert.

De praktijk laat zien waarom dat onderscheid nodig is. ASKV begeleidt een cliënt die jarenlang contact heeft gezocht met de autoriteiten van Niger, IOM en DT&V om zijn nationaliteit vast te stellen en reisdocumenten te verkrijgen. Ook een tracingverzoek bij het Rode Kruis leverde geen resultaat op. In september 2023 beëindigde DT&V de bemiddeling omdat Nederland de directe samenwerking met de centrale overheid van Niger had opgeschort en de dienst daardoor niet meer kon bemiddelen bij reisdocumentverkrijging. Deze situatie onderstreept waarom helder moet worden onderscheiden tussen individuele tegenwerking en belemmeringen buiten de invloedssfeer van de cliënt.

Welke concrete aanvullende handeling kan iemand nog verrichten wanneer de bemiddeling om een dergelijke reden wordt beëindigd? Welke informatie uit bemiddelingsgesprekken wordt betrokken bij de strafrechtelijke beoordeling, wie bepaalt welke informatie relevant is en hoe worden cliënten daarover geïnformeerd? Hoe worden feitelijke gegevens onderscheiden van beoordelingen van houding en gedrag, en hoe kunnen onjuiste of verouderde conclusies worden gecorrigeerd?

Wij verzoeken daarom om objectieve en kenbare criteria voor de beoordeling van medewerking op te nemen in het buitenschuldbeleid. DT&V moet in het individuele geval concreet aangeven welke aanvullende handeling nog redelijkerwijs kan worden verricht, welke ondersteuning daarvoor beschikbaar is en waarom die handeling een reële bijdrage aan vertrek kan leveren. Een algemeen oordeel over houding of terugkeerbereidheid zoals nu opgenomen in het beleid is onvoldoende als basis voor mogelijke strafrechtelijke gevolgen.

Verder moet de haalbaarheid van het beoogde vertrek worden onderbouwd, met aandacht voor toelating, verblijfsmogelijkheden en veiligheid. Wanneer documentverkrijging of toelating ondanks aantoonbare inspanningen uitblijft, moet binnen een duidelijke termijn worden beoordeeld wat dit betekent voor verdere bemiddeling en een mogelijke buitenschuldsituatie. Non-respons van buitenlandse autoriteiten mag niet zonder meer als tekortschietende medewerking van de betrokkene worden behandeld. Mensen mogen niet telkens dezelfde vruchteloze stappen moeten herhalen zonder duidelijk perspectief op afronding.[20]

[18] MvT, p.13.
[19] Ministerie van Asiel en Migratie, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, september 2025, pp. 17, 32 en 34. Melding of aangifte door DT&V werd als één mogelijke uitvoeringsoptie bij het eerdere voorstel onderzocht.
[20] Zie 'Knelpunten van een veiligheidsventiel. Buitenschuldbeleid schiet nog altijd tekort', A&MR 2023/2, pp. 68–70, over concrete aanvullende inspanningen, objectieve beoordelingscriteria, reële terugkeermogelijkheden en begrenzing van het bemiddelingstraject.

Langdurige bereidheid om contact te onderhouden en informatie te delen moet worden ondersteund door een vertrouwensrelatie, niet onder druk komen te staan door onzekerheid over mogelijke strafrechtelijke gevolgen. ASKV vreest dat de koppeling tussen bemiddeling door DT&V en strafrechtelijke handhaving als mogelijk sluitstuk van dat traject tot contactmijding leidt en de bereidheid ondermijnt om aan het bemiddelingstraject mee te werken om uiteindelijk terug te keren. Mocht de terugkeer buiten de schuld van mensen, ondanks hun inspanning, niet te realiseren zijn, dreigt het daarmee juist ook toegang tot verblijfsverlening op grond van het buitenschuldbeleid te worden bemoeilijkt, terwijl de strafrechtelijke dreiging niet weggenomen wordt.

Een doorlopen terugkeerprocedure is geen bewijs van schuld

Dat de terugkeerprocedure zonder resultaat is doorlopen, bewijst nog niet dat betrokkene de uitvoering van het terugkeerbesluit strafbaar heeft gefrustreerd. Ook dan moet gemotiveerd worden welke concrete gedraging hem wordt verweten en hoe die gedraging ertoe heeft geleid dat het terugkeerbesluit niet kon worden uitgevoerd. Het ontbreken van zicht op uitzetting, het achterwege laten van bewaring[21] of de opheffing daarvan kan die bewijsvoering niet vervangen. Ook de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM[22] verzet zich ertegen. Ontbrekend bewijs van de strafbare gedraging of het causale verband mag niet worden vervangen door de eis dat de verdachte bewijst waarom hij of zij niet kan vertrekken.[23]

ASKV vraagt daarom hoe wordt gewaarborgd dat de strafrechtelijke beoordeling niet uitsluitend voortbouwt op een bestuurlijke kwalificatie als 'niet-meewerkend'. Welke onderliggende feiten en aannames worden onderzocht, hoe wordt relevante ontlastende informatie betrokken en hoe kan de betrokkene onjuiste conclusies over zijn handelingsmogelijkheden betwisten?

Voorkom cumulatie en herhaalde bestraffing zonder nieuwe gedraging

Eenzelfde terugkeertraject kan verschillende gevolgen hebben. Naast vreemdelingenbewaring kan iemand worden vervolgd omdat hij een concrete vordering niet opvolgt, vervolgens wegens terugkeerfrustratie worden vervolgd en bij herhaling te maken krijgen met een zwaar inreisverbod. De regering moet duidelijk maken hoe deze maatregelen zich tot elkaar verhouden, wanneer ze na of naast elkaar kunnen worden ingezet en hoe de gevolgen voor de betrokkene worden begrensd. Alleen wijzen op het maximum van de gevangenisstraf geeft daarop geen antwoord. De regering moet tevens verduidelijken welke gevolgen openstaande geldboetes, bijvoorbeeld op grond van 184 Sr, hebben voor feitelijke terugkeer. Hoe wordt voorkomen dat de uitvoering van een sanctie een mogelijke terugkeer bemoeilijkt?

Daarbij spelen een aantal vragen. Kan iemand opnieuw worden vervolgd of bestraft voor gedrag waarvoor diegene al definitief is berecht of bestraft? Een andere juridische naam voor dat gedrag betekent niet automatisch dat het om andere feiten gaat. En ook als een latere maatregel juridisch niet geldt als dubbele bestraffing, moet worden gekeken naar het totale

[21] MvT p.4; HvJ EU, El Dridi, C-61/11 PPU, en Achughbabian, C-329/11. Het ontbreken van bewaring is niet op zichzelf een verbod op strafrechtelijke handhaving, maar evenmin zelfstandig bewijs dat het terugkeertraject voldoende is toegepast

[22] "Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan."

[23] Zie bijv. EHRM 20 maart 2001, *Telfner tegen Oostenrijk*, nr. 33501/96, para. 15 en 18. Bij ontbreken van een voldoende *prima facie*-bewijsbasis mag de vervolging haar bewijslast niet naar de verdachte verschuiven door van hem een verklaring te verlangen die het vermoeden van schuld moet ontkrachten.

effect. Maar de duur en gevolgen van opeenvolgende maatregelen moeten wel in samenhang worden beoordeeld.

ASKV vraagt de regering daarom uit te leggen hoe zij dubbele bestraffing voorkomt en hoe zij de totale gevolgen van opeenvolgende maatregelen meeweegt. Bij iedere vervolging moet duidelijk zijn welk concreet gedrag en welke periode aan de betrokkene worden verweten, zodat kan worden nagegaan of dat gedrag al eerder is beoordeeld.

Wat gebeurt er na strafdetentie?
De MvT beroept zich op bestraffing, een signaalfunctie en preventieve werking.[24] ASKV vraagt daarnaast om een concrete onderbouwing van de bijdrage van gevangenisstraf aan feitelijke terugkeer. Waarom verwacht de regering dat iemand door strafdreiging of na het ondergaan van een gevangenisstraf alsnog de benodigde medewerking kan en zal verlenen? Welke belemmering wordt door de straf weggenomen die vóór detentie aan terugkeer in de weg stond? Een gevangenisstraf levert immers niet vanzelf een reisdocument, toelating door het bestemmingsland, of instemming met 'vrijwillige' terugkeer op.

Dat tijdens strafdetentie aan terugkeer kan worden gewerkt, beantwoordt die vraag niet op zichzelf. In de quickscan bij het eerdere voorstel beschrijft DT&V dat binnen het VRIS[25]-proces vertrekgesprekken en andere terugkeerhandelingen plaatsvinden. De dienst signaleert tegelijkertijd een spanning: gevangenisstraf zou pas volgen nadat de terugkeerprocedure is toegepast, terwijl tijdens de straf juist een terugkeertraject wordt gestart of voortgezet. Dat er aan vertrek wordt gewerkt, toont nog niet aan dat de gevangenisstraf zelf terugkeer bevordert.[26] De door DT&V gesignaleerde spanning vraagt om nadere uitleg in het licht van *El Dridi* en *Achughbabian*. Welke terugkeerinspanningen moeten vóór strafoplegging aantoonbaar zijn verricht, en welke handelingen kunnen tijdens strafdetentie nog volgen? De regering moet onderscheiden tussen het benutten van nieuwe terugkeermogelijkheden en het alsnog uitvoeren van noodzakelijke stappen die eerder achterwege zijn gebleven. Ook moet worden gewaarborgd dat een inmiddels uitvoerbare terugkeer niet door de tenuitvoerlegging van de straf wordt vertraagd. Dat tijdens detentie verder aan vertrek wordt gewerkt, beantwoordt deze vragen niet.

Vooral het moment na strafdetentie vraagt om duidelijkheid. Wat gebeurt er als iemand zijn gevangenisstraf heeft uitgezeten, tijdens die detentie niet is vertrokken en de eerdere terugkeerbelemmeringen nog bestaan?

ASKV verzoekt om een concreet en toetsbaar uitvoeringsscenario voor deze situatie. De regering moet aangeven welke handelingen na vrijlating nog redelijkerwijs worden verwacht, wat eventuele nieuwe bewaring of vervolging kan rechtvaardigen en hoe eerdere sancties en vrijheidsbeneming worden meegewogen. Er zijn waarborgen nodig tegen een cyclus van detentie, vrijlating, hernieuwde sanctionering zonder aantoonbaar perspectief op een duurzame oplossing.

[24] MvT, p. 2, over bestraffing, signaalfunctie en preventieve werking, en pp. 12–13, over de uitvoering.
[25] "Vreemdelingen in de strafrechtketen".
[26] Ministerie van Asiel en Migratie, Uitvoeringstoets Strafbaarstelling illegaliteit, 17 september 2025, pp. 31 en 34.

Nieuwe uitvoeringstoets
De MvT verwijst naar de eerder uitgevoerde uitvoeringstoets. Die eerdere toets was een quickscan bij een ander delict met een zeer grove raming en nog onbepaald OM-beleid. Noch de oude aantallen, noch de algemene verwachting van lagere instroom vormen een actueel beeld van het effect op de uitvoering van dit voorstel.

Wij vragen daarom om een volledige ketenbrede ex-ante toets, waarin tevens wordt beoordeeld of het voorstel bijdraagt aan terugkeer.

Concluderend
ASKV verzet zich tegen de inzet van het strafrecht om zo mensen zonder verblijfspapieren te criminaliseren. De voorgestelde strafbaarstelling legt grote gevolgen op, terwijl het ons volstrekt onduidelijk is welk probleem het oplost, welk extra terugkeereffect zij heeft of waarom bestaande middelen tekort zouden schieten. ASKV verzoekt de regering daarom de voorgestelde strafbaarstelling van artikel 108a Vw niet in te voeren en de uitbreiding van artikel 66a, zevende lid, Vw te schrappen.

ASKV
Chris Lebaustraat 4
1062 DC Amsterdam

info@askv.nl