

Datum: 17 november 2026

Betreft: Reactie Werkgroep Kind in azc op de Wet strafbaarstelling terugkeerfrustreerders

De Werkgroep Kind in azc wenst te reageren op het wetsvoorstel strafbaarstelling terugkeerfrustreerders dat open staat ter internetconsultatie. De Werkgroep maakt zich in het bijzonder zorgen over de gevolgen voor kinderen die in Nederland verblijven met een ouder zonder rechtmatig verblijf en voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen die de volwassen leeftijd naderen.

Hoewel minderjarigen expliciet buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen, betekent dit niet dat kinderen niet geraakt worden. Wanneer een ouder strafrechtelijk wordt vervolgd of gedetineerd, kunnen kinderen daarvan ingrijpende gevolgen ondervinden. Ook de dreiging van strafrechtelijke handhaving kan het dagelijks leven van kinderen beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat ouders contacten met instanties gaan vermijden. Kinderen hebben geen invloed op de verblijfsrechtelijke situatie of de keuzes van hun ouders, maar kunnen wel de gevolgen van deze wet dragen.

De Werkgroep vindt dat de belangen en rechten van kinderen voorafgaand aan de invoering van nieuwe wetgeving zorgvuldig moeten worden onderzocht en beschermd. De memorie van toelichting geeft onvoldoende inzicht in de gevolgen voor kinderen en in de waarborgen die moeten voorkomen dat zij geraakt worden door acties van de ouder of de Staat.

1. Gevolgen voor kinderen van ouders die strafrechtelijk worden vervolgd

De voorgestelde strafbaarstelling richt zich op meerderjarige vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die de voorbereiding van hun vertrek of uitzetting ontwijken of belemmeren. Ouders die met hun kinderen in Nederland verblijven, kunnen dus wel onder de strafbaarstelling vallen. Wanneer een ouder wordt aangehouden, vervolgd en gedetineerd, zal dit leiden tot scheiding van ouder en kind.

Voor een kind is de aanhouding of bewaring van een ouder uiteraard een ingrijpende gebeurtenis. De ouder is vaak degene die dagelijks voor het kind zorgt en veiligheid en stabiliteit biedt. Een plotselinge scheiding zal aanzienlijke impact hebben. Deze nieuwe strafrechtelijke aanpak maakt het leven van kinderen, die al in veel onzekerheid verkeren over hun toekomst en verblijf in Nederland, nog onzekerder. De memorie van toelichting geeft aan dat onzekerheid rondom terugkeer spanning kan veroorzaken bij ouders en kinderen, maar gaat onvoldoende in op de

aanvullende gevolgen van strafrechtelijke vervolging en bewaring.[1] Die gevolgen zijn wezenlijk anders dan die van een reguliere terugkeerprocedure. Ook de eerdere uitvoeringstoets naar de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wees op de grote consequenties die strafrechtelijke handhaving tegen ouders kan hebben voor hun kinderen. De Werkgroep benadrukt dat kinderen niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het gedrag of de verblijfsrechtelijke positie van hun ouders. Het Kinderrechtenverdrag verplicht de overheid in artikel 3 om het belang van het kind als een eerste overweging mee te nemen bij maatregelen die kinderen raken. Daarnaast beschermt artikel 2 van het Kinderrechtenverdrag kinderen tegen discriminatie of bestraffing vanwege de status of gedragingen van hun ouders. Artikel 9 beschermt kinderen tegen scheiding van hun ouders, tenzij dit in het belang van het kind is.

Ook de Hoge Raad heeft benadrukt dat de Staat verantwoordelijk blijft voor de bescherming van de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook wanneer zij geen rechtmatig verblijf hebben.[2] Kinderen kunnen immers niet verantwoordelijk worden gehouden voor het gedrag of de verblijfsrechtelijke situatie van hun ouders. Hoewel ouders primair verantwoordelijk zijn voor het welzijn van hun kinderen, ontslaat dit de Staat niet van zijn eigen verantwoordelijkheid. Wanneer ouders die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende kunnen waarmaken, moet de Staat ervoor zorgen dat de rechten en belangen van de kinderen alsnog worden beschermd en zo nodig maatregelen treffen.

De Kinderrechtentoets van de Nationale Kinderombudsman had bovenstaande aangetoond. Deze toets biedt een concreet instrument om de gevolgen voor kinderen en diens rechten systematisch in kaart te brengen, de belangen van kinderen zorgvuldig af te wegen tegen andere belangen en deze afweging transparant te verantwoorden. Deze toets heeft - teleurstellend genoeg - niet plaatsgevonden.

De memorie van toelichting verwijst naar de mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie en de strafrechter om in individuele zaken rekening te houden met het belang van het kind. Volgens de Werkgroep is een beoordeling achteraf onvoldoende. Die voorkomt immers niet dat een kind de gevolgen ondervindt wanneer een ouder al is aangehouden of gedetineerd. Vooraf moet duidelijk zijn hoe het belang van het kind wordt vastgesteld en meegewogen, en hoe wordt voorkomen dat kinderen feitelijk de gevolgen dragen van het handelen van hun ouders.

De Werkgroep vraagt de minister inzichtelijk te maken hoe de belangen van kinderen zijn meegenomen bij de totstandkoming van deze wet, en deze belangenafweging anders alsnog te maken. Daarbij moet specifiek aandacht zijn voor de gevolgen van aanhouding en bewaring, de mogelijke scheiding van ouder en kind en de mogelijke schade aan de ontwikkeling en het welzijn van het kind. Bij alle individuele afwegingen dienen de belangen van het kind te worden meegewogen. De Werkgroep verwijst voor deze belangenafweging naar de Kinderrechtentoets van de Nationale Kinderombudsman.

2. Indirecte gevolgen voor kinderen en gezinnen

De gevolgen van de wet beperken zich niet tot kinderen van ouders die daadwerkelijk worden

[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)', p. 7

[2] Hoge Raad 21 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, r.o. 3.7.2.

vervolgd. Gezinnen met kinderen verblijven nu vaak op gezinslocaties en azc locaties van het COA. De mogelijkheid bestaat dat gezinnen met kinderen op gezinslocaties of in een azc in aanraking komen met families waarvan een ouder wordt vervolgd. De dreiging van strafrechtelijke handhaving kan ertoe leiden dat ouders terughoudender worden in hun contacten met overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties. De Werkgroep vreest dat kinderen hierdoor minder toegang krijgen tot voorzieningen en ondersteuning die voor hun ontwikkeling en welzijn van belang zijn.

Ouders kunnen bijvoorbeeld uit angst voor aanhouding of vervolging afspraken met scholen, zorgverleners of hulpverleners vermijden. Ook bestaat het risico dat zij hun kinderen minder vrij laten deelnemen aan onderwijs en activiteiten waarbij contact met instanties plaatsvindt. Hierdoor kunnen problemen op het gebied van gezondheid, ontwikkeling, opvoeding of veiligheid minder snel worden gesignaleerd. Juist kinderen in kwetsbare omstandigheden hebben baat bij een stabiele omgeving waarin zij toegang hebben tot onderwijs, zorg en begeleiding. Dreiging van vervolging kan de spanningen binnen een gezin vergroten. Ouders die vrezen voor aanhouding of bewaring kunnen onder grote druk komen te staan. Die spanning werkt door in de thuissituatie en kan ook het welzijn van kinderen aantasten. Kinderen kunnen de angst van hun ouders overnemen of het gevoel krijgen voortdurend op hun hoede te moeten zijn.

De Werkgroep vindt het zorgelijk wanneer kinderen door de wet minder toegang krijgen tot bescherming en hulpverlening. Gezinnen moeten zich veilig genoeg voelen om problemen te melden en ondersteuning te zoeken, ook wanneer zij geen rechtmatig verblijf hebben. Wanneer ouders vrezen dat contact met instanties kan leiden tot opsporing of vervolging, kan de drempel om hulp te zoeken verder toenemen. Signalen van bijvoorbeeld huiselijk geweld, uitbuiting of mensenhandel kunnen daardoor buiten beeld blijven.

De Werkgroep vraagt de minister om bij de voorbereiding van de wet de gevolgen voor kinderen van daadwerkelijk vervolgde ouders te onderzoeken, maar ook om daarbij een scherp oog te houden voor de bredere effecten op gezinnen. Daarbij moet aandacht uitgaan naar de toegang tot onderwijs, zorg en hulpverlening en voor de gevolgen voor de veiligheid en ontwikkeling van kinderen

3. Jongeren die achttien jaar worden

Een afzonderlijk aandachtspunt betreft (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen die de leeftijd van achttien jaar naderen. Hoewel zij als minderjarige buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen, kunnen zij vanaf hun achttiende verjaardag wel onder artikel 108a Vw 2000 vallen.

De overgang naar volwassenheid is voor deze jongeren vaak een kwetsbare periode, zeker als zij geen familie in Nederland hebben op wie zij kunnen terugvallen en afhankelijk zijn van begeleiding en ondersteuning vanuit de overheid. Op hun achttiende verjaardag eindigt de voogdij van Nidos en kunnen ook andere vormen van begeleiding veranderen of wegvallen. Tegelijkertijd verkeren veel van deze jongeren nog in grote onzekerheid over hun toekomst.

Het vooruitzicht dat zij vanaf hun achttiende verjaardag strafrechtelijk kunnen worden vervolgd wegens het frustreren van hun terugkeer, kan deze onzekerheid verder vergroten. Dit kan gevoelens van angst en onveiligheid versterken en hun welzijn, ontwikkeling en toekomstperspectief negatief

beïnvloeden. De Werkgroep vindt dat de regering deze gevolgen onvoldoende heeft betrokken bij de keuze om de strafbaarstelling direct vanaf de leeftijd van achttien jaar toe te passen.

Ook is onduidelijk hoe wordt omgegaan met gedragingen die hebben plaatsgevonden voordat een jongere achttien jaar is geworden. De memorie van toelichting stelt dat minderjarigen vanwege hun afhankelijke en kwetsbare positie generiek worden uitgezonderd, maar verduidelijkt niet of gedragingen uit de minderjarigheid kunnen worden betrokken bij de beoordeling van strafbaarheid nadat iemand meerderjarig is geworden.

De Werkgroep vraagt de minister te bevestigen dat uitsluitend gedragingen ná het bereiken van de leeftijd van achttien jaar ten grondslag kunnen worden gelegd aan strafrechtelijke vervolging. Als ook eerdere gedragingen kunnen worden meegewogen, moet worden toegelicht hoe dit zich verhoudt tot de expliciete uitzondering voor minderjarigen.

4. Noodzaak en uitvoerbaarheid

De Werkgroep betwijfelt bovendien ten zeerste of de voorgestelde strafbaarstelling noodzakelijk en effectief is. De ruime en onduidelijke reikwijdte van de wet roept vragen op over welk gedrag precies strafbaar wordt en kan ook mensen treffen die om redenen buiten hun invloed niet kunnen terugkeren, bijvoorbeeld doordat zij geen reisdocumenten hebben of hun terugkeer onveilig of feitelijk niet mogelijk is. De strafbaarstelling draagt op zichzelf niet bij aan het wegnemen van belemmeringen in het terugkeerproces. Wél is een vicieuze cirkel van herhaaldelijke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bewaring een risico. Bovendien bestaan er al meerdere strafbaarstellingen die optreden tegen onrechtmatig verblijf in Nederland (zoals het licht en zwaar inreisverbod) en het niet meewerken aan vertrek (op basis van art. 184 Sr.). De meerwaarde van een nieuwe strafbaarstelling is daarmee onvoldoende onderbouwd.

Een eerdere uitvoeringstoets naar de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf wees op risico's voor de capaciteit van uitvoeringsorganisaties, het vertrouwen in overheidsinstanties en de bereidheid van mensen om contact te houden met de politie en de Dienst Terugkeer en Vertrek.[3] De DJI gaf aan geen extra detentiecapaciteit beschikbaar te hebben. Ook werd gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen van strafrechtelijke bewaring voor ouders met minderjarige kinderen. De Werkgroep vindt dat deze signalen serieus moeten worden genomen en er een nieuwe en integrale ex ante uitvoeringstoets uitgevoerd moet worden op basis van het nieuwe voorstel. De gevolgen voor kinderen en gezinnen moeten daarbij worden meegewogen.

Conclusie

De Werkgroep Kind in azc acht de strafrechtelijke vervolging van personen die hier onrechtmatig zijn om terugkeer af te dwingen niet proportioneel en verwacht niet dat dit zal bijdragen aan het terugkeerproces. De voorgestelde strafbaarstelling houdt bovendien onvoldoende rekening met de positie van kinderen en diens rechten. Minderjarigen worden weliswaar uitgesloten van directe strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar kunnen in de praktijk ingrijpende gevolgen ondervinden wanneer hun ouders worden vervolgd of gedetineerd. Ook de dreiging van strafrechtelijke handhaving kan ertoe leiden dat gezinnen zich terugtrekken uit het maatschappelijk leven en kinderen minder toegang krijgen tot onderwijs, zorg en bescherming. De bescherming van kinderen

[3] Ministerie van Asiel & Migratie, 17 september 2025, 'Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit',

mag niet afhankelijk zijn van de verblijfsrechtelijke situatie of gedragingen van hun ouders. Kinderen hebben recht op veiligheid, ontwikkeling en bescherming, ongeacht hun verblijfsstatus. Voor (alleenstaande) minderjarigen die achttien jaar worden, kan de strafbaarstelling ook een aanzienlijke impact hebben in een toch al kwetsbare overgangsfase.

De Werkgroep vraagt de minister daarom met klem:

1. De gevolgen voor kinderen voorafgaand aan invoering van de wet zorgvuldig in kaart te brengen, met specifieke aandacht voor vervolging en bewaring van ouders en de mogelijke scheiding van ouder en kind.
2. In te gaan op het risico dat door deze wetgeving kinderen de gevolgen dragen van het gedrag of de verblijfsrechtelijke positie van hun ouders. Een individuele afweging achteraf door het Openbaar Ministerie of de strafrechter is daarvoor onvoldoende.
3. Ook de indirecte gevolgen voor gezinnen te onderzoeken, waaronder mogelijke terughoudendheid om gebruik te maken van onderwijs, zorg, hulpverlening en bescherming.
4. De positie van alleenstaande minderjarigen die achttien jaar worden afzonderlijk te beoordelen en te verduidelijken dat gedragingen uit de periode van minderjarigheid niet kunnen worden betrokken bij strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 108a Vw 2000.
5. De noodzaak en verwachte effectiviteit van de strafbaarstelling nader te onderbouwen en dit af te zetten tegen de (indirecte) gevolgen voor gezinnen en kinderen.

Met vriendelijke groet,
namens de Werkgroep Kind in azc,

Tessa Terpstra,
Voorzitter Werkgroep Kind in azc

De Werkgroep Kind in azc is een coalitie van Defence for Children, De Vrolijkheid, INLIA Foundations, Kinderpostzegels, Save the Children, UNHCR, de VN-Vluchtelingenorganisatie, Vluchtelingenwerk Nederland en War Child. De Werkgroep is opgericht in 2010 om ervoor te zorgen dat de asielopvang voor kinderen voldoet aan de eisen van het VN-Kinderrechtenverdrag. De leden van de Werkgroep bundelen hun krachten om de rechten van kinderen in de asielopvang en hun situatie te verbeteren.