

Wijziging van het voorstel van wet tot 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 (Asielnootmaatregelenwet) (nouvele aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt het voorstel voor de Asielnootmaatregelenwet (Kamerstukken 36704, hierna: ANMW) en het daarin voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Dat artikel stelt illegaal verblijf in Nederland door een meerderjarige vreemdeling strafbaar als misdrijf. Het is aan het wetsvoorstel toegevoegd via het gewijzigde amendement-Vondeling (hierna: het amendement).¹ In haar huidige vorm geldt de strafbaarstelling in artikel 108a Vw 2000 niet alleen voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland, maar ook voor anderen die, anders dan als pleger, in strafrechtelijke zin 'deelnemen' aan dit feit. Zo volgt uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) dat als een feit strafbaar is gesteld als misdrijf, niet alleen de pleger van dat feit strafbaar is, maar ook degene die het feit doet plegen, medepleegt of uitlokt (artikel 47 Sr), of die medeplichtig is aan het feit (artikel 48 Sr). Bij betrokkenheid van bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties, zorgaanbieders, stichtingen of religieuze instellingen kunnen – kort gezegd – in voorkomende gevallen ook de betreffende rechtspersonen en functioneel leidinggevenden strafbaar zijn (artikel 51, tweede lid, Sr). Dat artikel 108a Vw 2000 niet alleen van toepassing is op illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, maar ook op degenen die hun (daarbij) hulp bieden, wordt in de toelichting op het amendement nadrukkelijk als doel vermeld: "Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 Sr ook strafbaar zijn".

Dat artikel 108a Vw 2000 niet alleen van toepassing is op plegers van het daarin omschreven strafbare feit, maar bijvoorbeeld ook op medeplegers en medeplichtigen, heeft verstrekkende implicaties. Als het voorstel voor de ANMW tot wet wordt verheven, brengt artikel 108a Vw 2000, in samenhang met de genoemde artikelen uit het Wetboek van Strafrecht, namelijk met zich dat het bieden van hulp aan illegaal in Nederland verblijvende meerderjarige vreemdelingen strafbaar wordt, ook als deze hulp bijvoorbeeld wordt verleend uit overwegingen van medemenselijkheid. Het is daarom aannemelijk dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in artikel 108a Vw 2000 ertoe leidt dat derden die hulp verlenen, wegens deelneming aan dat feit strafbaar zullen zijn. Dit is ook een centrale bevinding uit een voorlichting die de Afdeling advisering van de Raad van State op verzoek van de Minister van Asiel en Migratie over het amendement heeft uitgebracht (zie hierna paragraaf 2).

Het kabinet wil voorkomen dat hulpverlening door derden aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen strafbaar wordt. Daarbij wil het kabinet een duidelijke grens trekken, zodat procedures over grensgevallen worden voorkomen. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid en past bij de verwachting dat het bij die hulp in de regel zal gaan om situaties waarin de betrokkenen uit medemenselijkheid hebben gehandeld. Daarom verzekert dit wetsvoorstel dat derden die hulp verlenen aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, daarvoor niet gestraft kunnen worden. Daartoe wordt in artikel 108a Vw 2000 vastgelegd dat deelnemen aan het daarin omschreven misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is.

2. Aanleiding voor het voorstel

2.1 De ontstane discussie over het amendement

Het amendement werd op 1 juli 2025 na een hoofdelijke stemming aanvaard. Naderhand zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen over de precieze reikwijdte en de gevolgen van het amendement voor

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 44.

mensen die uit medemenselijkheid hulp verlenen aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. Deze vragen zijn op 3 juli 2025 door de Minister van Asiel en Migratie beantwoord. In de beantwoording is het standpunt uitgedragen dat door dit amendement ook het verlenen van hulp aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen strafbaar wordt. Daarbij is er op gewezen dat het Openbaar Ministerie (OM) gaat over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dat het kabinet de handhavingspraktijk zal vragen de strafbaarstelling van illegaal verblijf primair in te zetten tegen criminele en overlastgevende vreemdelingen en dat daarmee niet voor de hand ligt dat hulpverlening via kerken of het Leger des Heils door die strafbaarstelling wordt geraakt.² Tijdens het tweeminutendebat Vreemdelingen- en asielbeleid op 3 juli 2025 heeft de Minister van Asiel en Migratie gezegd dat hij het niet in de rede vindt liggen dat een organisatie als het Leger des Heils of het uitreiken van een kop soep wordt vervolgd of bestraft. Daarbij heeft hij benadrukt als minister gelet op de trias politica geen definitief uitsluitel te kunnen geven over de vraag hoe het OM en de rechtspraak het artikel zullen interpreteren.³

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond heeft de Minister van Asiel en Migratie toegezegd om, zodra het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zou zijn aangenomen, de Afdeling advisering van de Raad van State te vragen te adviseren over mogelijke strafbaarheid van derden.⁴ Het wetsvoorstel is vervolgens op 3 juli 2025 na een hoofdelijke stemming door de Tweede Kamer aanvaard.

2.2 De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State

In opvolging van de hiervoor genoemde toezegging is de Afdeling advisering van de Raad van State bij brief van 11 juli 2025 om voorlichting verzocht over de vraag of een aanmerkelijke kans bestaat dat naast de specifieke gedraging als bedoeld in het amendement ook individuele gedragingen van derden uit menselijkheid of humanitaire hulp kunnen worden aangemerkt als medeplegen of medeplichtigheid en daardoor strafbaar kunnen zijn, en daarbij te betrekken welke criteria of gezichtspunten relevant kunnen zijn als het gaat om strafbaarheid wegens medeplegen en medeplichtigheid aan dit strafbare feit.⁵ Op 29 augustus 2025 is deze voorlichting openbaar gemaakt op de website van de Raad van State.⁶

De voorlichting ziet het als een reële mogelijkheid dat het verlenen van hulp aan iemand die illegaal verblijft in Nederland een vorm van medeplegen of medeplichtigheid is. De hulpverlener maakt het immers mogelijk dat die persoon illegaal in Nederland kan blijven. Bij beperkte vormen van hulp, zoals het geven van een kop soep, kan al sprake zijn van medeplichtigheid. Er kan volgens de voorlichting zelfs sprake zijn van medeplegen wanneer de hulpverlener intensiever bij de vreemdeling betrokken is, gedurende een langere tijd hulp verleent of de vreemdeling helpt om uit het zicht van de overheid te blijven. Daarbij is moeilijk in algemene termen te duiden waar medeplichtigheid eindigt en medeplegen begint. Slechts in bijzondere gevallen zal de hulpverlener een beroep kunnen doen op een strafuitsluitingsgrond, waardoor hij niet gestraft wordt ook al pleegt hij een strafbaar feit. Het is volgens de voorlichting daarom aannemelijk dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf ertoe leidt dat hulpverleners strafbaar zijn.

De voorlichting noemt een aantal verschillende mogelijkheden om dit gevolg te vermijden. Een eerste mogelijkheid die de voorlichting noemt, is om de strafbaarstelling van illegaal verblijf in haar geheel uit het voorstel te schrappen. Als het de bedoeling is om illegaal verblijf strafbaar te stellen, maar niet dat hulpverleners strafbaar zijn, dan moet de strafbaarstelling worden aangepast. Hiervoor ziet de voorlichting twee mogelijkheden, die ook tezamen kunnen worden toegepast. Zo kan van de strafbaarstelling een overtreding in plaats van een misdrijf worden gemaakt. Bij een overtreding is medeplichtigheid namelijk niet strafbaar, waardoor de meeste hulpverleners niet strafbaar zullen zijn. Een andere mogelijkheid die de voorlichting ziet, is dat een strafuitsluitingsgrond aan de strafbepaling wordt toegevoegd waaruit blijkt dat hulpverlening uit medemenselijkheid niet strafbaar is. In dat geval kan ook een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen, een beroep doen op een strafuitsluitingsgrond.

² Antwoord op Kamervragen van het lid Boomsma, Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 2652.

³ Handelingen II 2024/25, nr. 104, item 44, p. 6.

⁴ Antwoord op Kamervragen van het lid Diederik van Dijk, Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 2644.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, bijlage bij nr. 79.

⁶ De voorlichting is te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@152476/w03-25-00207-ii/>.

Bij brieven van 29 augustus 2025 aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer heeft de Minister van Asiel en Migratie gereageerd op de voorlichting van de Afdeling advisering.⁷ Daarin schrijft hij dat de voorlichting hem tot de conclusie heeft gebracht dat het voorstel voor de ANMW, zoals dat thans aanhangig is bij de Eerste Kamer, in die zin aanpassing behoeft dat al uit de wet moet blijken dat zowel medeplegen van als medeplichtigheid aan illegaal verblijf niet strafbaar is. Alles afwegende, inclusief de voorlichting van de Afdeling advisering, kiest het kabinet ervoor hulpverlening niet strafbaar te laten zijn door zowel medeplegen als medeplichtigheid expliciet uit te sluiten. De strafbaarstelling van illegaal verblijf zelf blijft in stand (zie hierna paragraaf 4).

3. Kern van het voorstel

Om te verzekeren dat hulpverleners niet strafbaar zijn, ziet de Afdeling advisering zoals gezegd twee mogelijkheden, die ook tezamen kunnen worden toegepast. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn deze verschillende mogelijkheden tegen elkaar afgewogen.

De eerste mogelijkheid houdt in dat illegaal verblijf als overtreding wordt gekwalificeerd in plaats van als misdrijf. Bij een overtreding is medeplichtigheid niet strafbaar (artikel 52 Sr), waardoor de meeste hulpverleners niet strafbaar zullen zijn. Het is echter goed voor ogen te houden dat, zoals ook uit de voorlichting blijkt, tussen medeplegen en medeplichtigheid een gradueel verschil en daarmee een vloeiende overgang bestaat. Dit betekent dat bij een keuze om alleen medeplichtigheid niet strafbaar te maken, niet buiten twijfel zou komen te staan dat hulpverlening in alle gevallen buiten de reikwijdte van de strafbepaling valt. De verwachting is bijvoorbeeld gerechtvaardigd dat juist het zogeheten kerkasiel – een proces waarbij de illegale vreemdeling daadwerkelijk aan de macht van de overheid wordt onttrokken – als medeplegen kan worden gekwalificeerd.⁸

De tweede mogelijkheid houdt in dat een strafuitsluitingsgrond aan de strafbepaling wordt toegevoegd waaruit blijkt dat hulpverlening uit medemenselijkheid niet strafbaar is. Volgens de voorlichting zou hierin óf bepaald kunnen worden dat medeplichtigheid niet strafbaar is óf dat hulpverlening uit medemenselijkheid niet strafbaar is. In dat laatste geval kan een hulpverlener die zich schuldig maakt aan medeplegen, eveneens een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond.

Het kabinet vindt dat hulpverlening niet strafbaar moet zijn. Uit oogpunt van rechtszekerheid wordt het wenselijk geacht om de uitsluiting van strafbaarheid van hulpverlening zo vorm te geven dat over de reikwijdte daarvan geen discussie kan bestaan. Het kabinet acht medemenselijkheid een onvoldoende bepaald begrip om als criterium te kunnen dienen. Het hoeft immers niet, in ieder geval niet in eerste instantie, de reden te zijn dat gewenste en noodzakelijke hulp wordt geboden. De reden kan bijvoorbeeld ook zijn dat de beroepseed daartoe noopt of omdat, al dan niet door de overheid vergoed, beleidsmatig gewenste zorg of dienstverlening wordt geboden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van behandelingen om verspreiding van infectieziekten te voorkomen of het bieden van handelingsperspectieven bij veiligheidsproblemen ten gevolge van verward gedrag. Daarom wordt ervoor gekozen alle deelnemingsvormen, uitgezonderd het plegen zelf, uit te sluiten. Het wetsvoorstel beoogt daarmee te vermijden dat in de strafrechtspraktijk steeds per geval zou moeten worden vastgesteld of hulp is verleend uit medemenselijkheid of andere motieven. Het kabinet wil procedures en discussies over grensgevallen voorkomen.

Dit betekent dat de genoemde strafbepaling zich alleen uitstrekt tot de pleger: personen die volledig voldoen aan de wettelijke delictsomschrijving. De keuze om bij deze specifieke strafbepaling de overige deelnemingsvormen uit te sluiten, wijkt af van het in de algemene regeling van deelneming aan strafbare feiten (Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht) neergelegde uitgangspunt dat ook bijdragen aan een delict onder voorwaarden een vorm van strafbare betrokkenheid kunnen opleveren. De wettelijke systematiek laat evenwel ruimte om bij afzonderlijke delicten af te wijken van algemene uitgangspunten. In die lijn voorziet artikel 108a Vw 2000, vanwege de genoemde dringende redenen, in een uitzondering, doordat bij deze specifieke strafbepaling de toepasselijkheid van de overige

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 80; Kamerstukken I 2024/25, 36 704, C.

⁸ Zie de voorlichting, paragraaf 7, onder a.

deelnemingsvormen geheel wordt uitgesloten.

De uitsluiting van de overige deelnemingsvormen bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf geldt niet voor de huidige strafbepalingen die betrekking hebben op illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod of ongewenstverklaring.⁹ Een relevant verschil met de strafbaarstelling van illegaal verblijf is dat deze laatste strafbepalingen primair zien op de specifieke omstandigheid dat jegens de desbetreffende vreemdeling een inreisverbod of ongewenstverklaring geldt. Een ongewenstverklaring of het uitvaardigen van een inreisverbod is alleen mogelijk wanneer specifieke bezwaren bestaan tegen de aanwezigheid van een vreemdeling in Nederland, hetgeen de vreemdeling bekend is omdat dit blijkt uit een ten aanzien van hem genomen besluit. In het bijzonder valt te denken aan de situatie dat een vreemdeling ongewenst is verklaard, omdat die vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel van terbeschikkingstelling (TBS) is opgelegd.¹⁰ Gelet hierop, is er volgens het kabinet – anders dan bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf – bij deze specifieke strafbepalingen geen dringende reden om van algemene strafrechtelijke uitgangspunten af te wijken door de reikwijdte daarvan te beperken tot het plegen van het feit.

Het onverkort uitsluiten van de genoemde deelnemingsvormen, waaronder medeplegen en medeplichtigheid, betekent niet dat in het geheel niet kan worden opgetreden tegen laakbaar handelen door derden. Daartegen kan al worden opgetreden op grond van bestaande (straf)bepalingen.¹¹ Zo is hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen met een winst oogmerk zelfstandig als mensensmokkel strafbaar gesteld (artikel 197a Sr).¹² Van mensenhandel kan sprake zijn als iemand het oogmerk heeft om de vreemdeling uit te buiten (artikel 273f Sr). Verder kunnen mensen een boete krijgen als zij nachtverblijf verschaffen aan een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, en daarvan geen melding doen aan de korpschef (artikel 4.40 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Met de wijziging die wordt voorgesteld in artikel 108a Vw 2000, wordt geen afbreuk gedaan aan deze bestaande (straf)bepalingen.

4. Handhaving strafbaarstelling illegaal verblijf

4.1 Algemeen

Het kabinet ziet dat het amendement veel heeft los gemaakt in de samenleving en bij maatschappelijke organisaties, ook vanwege de snelheid van het wetgevingsproces dat daaraan vooraf is gegaan. Ook erkent het kabinet dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf voor de ketenpartners in de asiel- en strafrechtsketen praktische (uitvoerings)consequenties met zich meebrengt. Niettemin ziet het kabinet geen aanleiding om de strafbaarstelling van illegaal verblijf te schrappen uit het voorstel voor de ANMW, of om op een later moment een afzonderlijk wetsvoorstel over dit onderwerp in te dienen, zoals de Raad voor de rechtspraak (Rvdv) heeft geadviseerd. Strafbearstelling kan bijdragen aan een betere grip op migratie. Iemand die geen recht heeft op verblijf, hoort niet in Nederland thuis en zal zo mogelijk moeten vertrekken naar het land van herkomst. Daarbij is de reikwijdte van de strafbaarstelling rehtens beperkt tot de groep vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren (zie hierna par. 4.4). Gelet op het grote belang nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, kiest het kabinet ervoor de

⁹ Artikel 108, zesde lid, Vw 2000 (illegaal verblijf in weerwil van een 'licht' inreisverbod), artikel 197 Sr (illegaal verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of 'zwaar' inreisverbod).

¹⁰ Artikel 66a, zevende lid, en 67, eerste lid, onderdeel a en b, Vw 2000. Het aangenomen amendement van de leden Rajkowski en Van Zanten (Kamerstukken II 2024/25, 36 704, nr. 52) verlaagt de grens voor het kunnen opleggen van een ongewenstverklaring jegens een vreemdeling die bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf van drie naar twee jaar.

¹¹ Zie de voorlichting, paragraaf 3.

¹² De verplichting tot strafbaarstelling van mensensmokkel is neergelegd in het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, tot aanvulling van het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (*Trb.* 2001, 70), Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (*PbEG* 2002, L 328) en Kaderbesluit 2002/946/JBZ tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (*PbEG* 2002, L 328).

strafbaarstelling te handhaven. Hoewel dit voorstel (technisch gesproken) er enkel toe strekt te verzekeren dat hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf van strafbaarheid is uitgesloten, merkt het kabinet ter verdere toelichting van deze keuze het volgende op.

4.2 Nut en noodzaak

Om te beginnen moet worden benadrukt dat ook op dit moment al wordt opgetreden tegen onrechtmatig verblijf. De in het amendement voorgestelde strafbepaling krijgt een plaats naast de reeds bestaande strafbaarstelling van het verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod (een misdrijf op grond van artikel 197 Sr) en de mogelijkheid tot vervolging ter zake van overtreding van een licht inreisverbod (een overtreding op grond van artikel 108 Vw 2000). Bij dit laatste moet overigens worden opgemerkt dat de in het amendement opgenomen strafmaat aanvankelijk overeenkwam met die van artikel 197 Sr, dat ziet op verblijf in Nederland in weerwil van een ongewenstverklaring. Bij amendement van de leden Van Zanten en Rajkowski is de strafmaat van artikel 197 Sr echter gewijzigd naar een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of geldboete van de derde categorie, waarmee deze zich nu onderscheidt van de in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 opgenomen strafmaat van een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.¹³

Als dit voorstel en de ANMW tot wet worden verheven, zal de bestuursrechtelijke inzet op terugkeer en verwijdering onverminderd leidend blijven. Handhaving zal, net als nu, primair plaatsvinden met toepassing van de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten, waaronder de ongewenstverklaring (art. 67 Vw 2000). Daarnaast blijft het kabinet onverminderd inzetten op afspraken met de landen van herkomst en op verdere vereenvoudiging van (Europese) terugkeerprocedures. Uiteindelijk zal het antwoord op de problematiek van terugkeer en vertrek moeten komen van het samenhangende gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen gericht op terugkeerondersteuning, informatievoorziening, bestuurlijke dwang en – uiteindelijk – de toepassing van strafrechtelijke sancties zoals opgenomen in het amendement. De in het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 opgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf en de ongewenstverklaring zijn daarbij ongelijksoortige instrumenten met een verschillende uitwerking. De strafbaarstelling is een strafrechtelijke sanctie die tot een gevangenisstraf of een boete kan leiden. De ongewenstverklaring is een bestuurlijke sanctie op basis van het illegale verblijf en het gedrag van de vreemdeling die ertoe leidt dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf meer kan hebben en niet kan terugkeren naar Nederland. Het verblijf van de vreemdeling wordt daarmee tevens een (gekwaliceerd) misdrijf. Dit misdrijf heeft, door het hiervoor genoemde amendement van de leden Van Zanten en Rajkowski, een hogere strafmaat. De aanwezigheid in Nederland na de oplegging van de ongewenstverklaring kan worden beschouwd als een gekwalificeerde vorm van het delict onrechtmatig verblijf dat is neergelegd in artikel 108a Vw 2000.

Dat gezegd hebbende, meent het kabinet dat de in het amendement voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wel degelijk kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. In de optiek van het kabinet ligt het voor de hand dat een strafrechtelijke sanctie als extra negatieve prikkel bijdraagt aan gedragsbeïnvloeding. Het kabinet verwacht dat de voorgestelde strafbaarstelling op zichzelf een afschrikwekkende werking heeft en daarmee kan helpen om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en tegen te gaan. Uiteraard bepaalt het OM de kaders voor opsporing en vervolging. Het OM heeft al aangekondigd vervolgingsbeleid te zullen gaan ontwikkelen. Daarin zal de mate waarin een vreemdeling crimineel of overlastgevend gedrag vertoont als relevant belang worden betrokken. Het voorziene beleid zal zich daarnaast rekenschap geven van de inkadering zoals die in de EU-jurisprudentie over de Terugkeerrichtlijn¹⁴ nader vorm heeft gekregen. In de kern komt deze jurisprudentie erop neer dat de terugkeerprocedure niet door het strafrecht mag worden verhinderd of vertraagd.¹⁵

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 52.

¹⁴ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (*PbEU* L 348/98).

¹⁵ Zie hierna par. 4.4 voor een uitgebreidere bespreking van de relevante Europese en nationale jurisprudentie.

Door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is tijdens de consultatie opgemerkt dat niet valt uit te sluiten dat medewerkers van de dienst als gevolg van het amendement mogelijkerwijs aangifte moeten doen als een vreemdeling door diens eigen toedoen niet terugkeert. Dit vooruitzicht zou volgens de DTenV tot gevolg kunnen hebben dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen zich minder snel tot de dienst zullen wenden voor (zelfstandig) vertrek. Het kabinet begrijpt dat de DTenV hiermee doelt op de aangifteplicht uit artikel 162, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Op grond van deze bepaling is DTenV verplicht om aangifte te doen van misdrijven waardoor een inbreuk wordt gemaakt op een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan haar is opgedragen. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan wettelijke regelingen, maar ook aan bijvoorbeeld beleidsregels en contractuele regelingen. Het kabinet merkt hierover op dat het van de omstandigheden van het geval zal afhangen of een vreemdeling die door zijn/haar eigen toedoen niet terugkeert, geacht kan worden daarmee inbreuk te maken op een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan de DTenV is opgedragen. Het kabinet wijst er verder op dat het doen van aangifte in voorkomende gevallen in overleg met de officier van justitie achterwege kan worden gelaten (art. 162, zesde lid, Sv). Het College van P-G's kan hierover ook beleidsregels vaststellen.¹⁶

4.3 Gevolgen voor betrokkenen

Bij het maken van de keuze voor behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft het kabinet de gevolgen hiervan voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in ogenschouw genomen. Ook de mogelijke maatschappelijke neveneffecten van de strafbaarstelling zijn door het kabinet in de belangenafweging betrokken. Afgezet tegen het doel van het amendement – een effectiever terugkeerbeleid – acht het kabinet deze gevolgen evenredig. Het kabinet wil in dit verband met klem benadrukken dat het amendement geen afbreuk doet aan de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Registratie voor hulpverlening bij bijvoorbeeld een Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGZ) kan niet worden gebruikt voor opsporing, conform het beginsel van gegevensbescherming dat persoonsgegevens slechts voor het doel waarvoor zij zijn verzameld mogen worden verwerkt. Als het voorstel voor de ANMW tot wet wordt verheven, blijft de politie verder vanzelfsprekend hulp bieden aan vreemdelingen wanneer zij deze behoeven, bijvoorbeeld als zij slachtoffer zijn van een strafbaar feit – in alle gevallen en ongeacht verblijfsstatus. Ook doet het amendement niet af aan het recht op onderwijs dat alle kinderen in Nederland toekomt.¹⁷ Zoals hiervoor al is toegelicht (zie par. 3), is in het onderhavige voorstel bovendien verzekerd dat maatschappelijke instanties zoals de GGZ'en hun taken onverminderd kunnen blijven uitvoeren, zonder daarbij het risico te lopen op strafvervolgning. Ook (leden van) kerkgenootschappen en andere (al dan niet religieuze) gemeenschappen hoeven in dit voorstel niet langer bevreesd te zijn voor strafvervolgning als zij hulp verlenen aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

4.4 Verhouding tot hoger recht

Met betrekking tot de juridische bezwaren die tegen het amendement naar voren zijn gebracht, merkt het kabinet het volgende op.

Anders dan bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), twijfelt het kabinet niet aan de verenigbaarheid van het amendement met het EU-recht (met name de Terugkeerrichtlijn). Zo heeft het Hof van Justitie van de EU in o.a. het *Achughbaban*-arrest bevestigd dat de Terugkeerrichtlijn zich er niet tegen verzet dat illegaal verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daarop strafrechtelijke sancties, daaronder begrepen gevangenisstraf, kunnen worden gesteld teneinde illegaal verblijf tegen te gaan.¹⁸ Een dergelijke regeling mag evenwel niet toestaan dat aan een illegale vreemdeling gevangenisstraf wordt opgelegd voordat de in artikel 8 van de Terugkeerrichtlijn bedoelde

¹⁶ Kamerstukken I 1985/86, 18054, 41a, p. 1.

¹⁷ Scholen kunnen hun leerplicht en kwalificatieplicht dus onverminderd blijven uitvoeren. Zie het antwoord op de vragen van de leden Haage en Westerveld aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de gevolgen van de ANMW op het onderwijs, Aanhangsel II 2024/25, 2891.

dwangmaatregelen zijn toegepast en, in geval van vreemdelingenbewaring, de maximale duur van die bewaring nog niet verstreken. Er mag daarbij vanuit worden gegaan dat de maximale duur van de bewaring ook is verstreken als de vreemdeling zijn uitzetting frustreert en op basis daarvan, wegens het ontbreken van zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn, de vreemdelingenbewaring moet worden opgeheven. Op grond van het *Sagor*-arrest kan worden geconcludeerd dat de Terugkeerrichtlijn zich niet verzet tegen een regeling waarbij illegaal verblijf van onderdanen van derde landen wordt bestraft met een geldboete, en zich evenmin verzet tegen een regeling waarbij de boete kan worden vervangen door vervangende hechtenis, mits gewaarborgd is dat de uitvoering van die straf een einde neemt zodra het mogelijk is om de betrokkene fysiek uit de lidstaat te verwijderen.¹⁹ Van de hiervoor geschetste ruimte wordt door het amendement gebruik gemaakt.

Mede op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, heeft de Hoge Raad (HR) geoordeeld dat de Terugkeerrichtlijn zich niet ertegen verzet dat op grond van artikel 197 Sr een gevangenisstraf wordt opgelegd aan een tot ongewenst vreemdeling verklaarde derdelander op wie de bij die richtlijn voorziene terugkeerprocedure is toegepast en die, zonder geldige reden om niet terug te keren, illegaal in Nederland verblijft. Het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf aan een dergelijke derdelander is evenwel strijdig met de richtlijn indien de stappen van de in de richtlijn vastgelegde terugkeerprocedure nog niet zijn doorlopen, nu die strafoplegging de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, in gevaar kan brengen. Dit laatste betekent dat de rechter die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt aan een derdelander wegens handelen in strijd met artikel 197 Sr, zich ervan dient te vergewissen dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen en daarvan in de motivering van zijn beslissing dient blijk te geven.²⁰ Het kabinet gaat ervan uit dat deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing moet worden geacht op het voorgestelde artikel 108a Vw 2000. De groep die in beeld komt voor bestraffing met een vrijheidsstraf op grond van artikel 108a Vw 2000 louter wegens illegaal verblijf zou in dat geval rechtens beperkt zijn tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren. Uitgaande van deze (strikte) interpretatie van de bepaling, komt de toepassing ervan naar het oordeel van het kabinet niet in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

Gelet op het feit dat voor strafbaarheid op grond van de beoogde strafbepaling steeds is vereist dat de vreemdeling die in Nederland verblijft “weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is”, meent het kabinet dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000, zoals gewijzigd door dit voorstel, een duidelijke en beperkte wettelijke grondslag biedt voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Mede gelet op het door het OM voorziene vervolgingsbeleid, verwacht het kabinet ook niet dat deze duidelijke en beperkte strafbaarstelling zal leiden tot vervolging van bijvoorbeeld kennismigranten wier verblijfsrecht door een fout van hun werkgever met terugwerkende kracht niet meer aanwezig blijkt te zijn (een voorbeeld dat in de consultatiereactie van de NOvA wordt genoemd). Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding tot (verdere) inperking van de reikwijdte van artikel 108a Vw 2000, bijvoorbeeld aan de hand van de door de Commissie Meijers gedane tekstvoorstellen.

Zoals gezegd (zie par. 4.3), heeft het amendement geen gevolgen voor de toegang van illegaal verblijvende vreemdelingen tot elementaire voorzieningen zoals zorg, onderwijs en bescherming door de politie. Mede gelet hierop, is er in de optiek van het kabinet geen sprake van strijdigheid van het amendement met in internationale verdragen verankerde mensenrechten zoals het recht op gezondheid, het recht op geestelijke en lichamelijke integriteit, het recht op opvang en toegang tot basale voorzieningen en het recht op bescherming van de menselijke waardigheid.

5. Consultatie

5.1 Algemeen

¹⁸ HvJ EU 6 december 2011, ECLI:EU:C:2011:807, zaak C-392/11 (*Achughbabian*). Zie meer recentelijk ook het JZ-arrest (HvJ EU 17 september 2020, zaak C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724).

¹⁹ HvJ EU 6 december 2012, zaak C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777 (*Sagor/Italië*).

²⁰ Zie o.a. HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151.

Een concept van het onderhavige wetsvoorstel is van maandag 8 september tot en met vrijdag 26 september 2025 in internetconsultatie gegeven. Deze conceptversie is gedurende dezelfde periode tevens schriftelijk voorgelegd aan de politie, het OM, de Rvdr, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Koninklijke marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), VluchtelingenWerk Nederland (VWN), de NOvA en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (hierna: de schriftelijk geconsulteerde partijen). Voor deze relatief korte consultatie is gekozen vanwege het grote belang nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Met het oog hierop, hecht het kabinet eraan dat de ANMW zo spoedig mogelijk door de Eerste Kamer kan worden behandeld. De inzet is er daarom op gericht om het onderhavige wetsvoorstel zo snel mogelijk in te dienen.

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn 672 reacties ontvangen, waarvan er 561 openbaar zijn.²¹ De ontvangen reacties zijn afkomstig van diverse partijen, zoals burgers (waaronder ook vreemdelingen), juristen, academici, maatschappelijke organisaties, medische en publieke gezondheidsorganisaties, beroepsorganisaties, professionele, maatschappelijke en confessionele hulpverleners, mensenrechten- en kinderrechtenorganisaties, lokale actiegroepen, de onderwijssector en lokale overheden. Van de schriftelijk geconsulteerde partijen hebben het OM, de politie, KMar, Rvdr, NOvA, VNG, DTenV, Inspectie JenV en VWN een reactie gegeven op het conceptvoorstel. De ontvangen reacties zijn overwegend kritisch van aard. De algemene teneur is dat het aan de ene kant positief is dat het voorstel beoogt om hulpverlening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen van strafbaarheid uit te sluiten, maar dat het behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf zelf om diverse redenen onwenselijk is. Ook bestaat er de nodige scepsis over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling.

Het kabinet is erkentelijk voor de vele reacties uit de internetconsultatie en van de schriftelijk geconsulteerde partijen. Het erkent dat uit deze reacties de nodige zorgen blijken omtrent (het behoud van) de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Naar aanleiding van deze reacties is de toelichting op diverse punten aangevuld en verhelderd. Hierna worden de ontvangen reacties uitgebreider besproken en van een antwoord voorzien.

5.2 Instemming met het blijven toestaan van hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf

Veel respondenten op de internetconsultatie – met name bezorgde burgers, gelovigen en (organisaties van) hulpverleners (o.a. het Rode Kruis) – zijn opgelucht dat het voorstel beoogt om hulpverlening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen van strafbaarheid uit te sluiten. Dit geldt ook voor de schriftelijk geconsulteerde partijen. Diverse daarvan schrijven dat het voorstel bij hen levende zorgen over de criminalisering van hulpverlening aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf wegneemt. Het OM is positief gestemd over het vastleggen in het derde lid van artikel 108a Vw 2000 dat deelnemen aan het daarin omschreven misdrijf, anders dan als pleger, niet strafbaar is. Een duidelijk afgebakende strafbaarstelling voorkomt dat er in de praktijk discussie ontstaat over mogelijke grensgevallen, aldus het OM. De politie en de KMar geven vergelijkbare reacties op dit punt. Het kabinet is uiteraard verheugd dat het (hoofd)doel van dit wetsvoorstel brede steun geniet onder de respondenten op de internetconsultatie en de schriftelijk geconsulteerde partijen.

5.3 Kritiek op het behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf

Het behoud van de strafbaarstelling van illegaal verblijf in het voorstel roept bij veel burgers en maatschappelijke organisaties verontwaardigde reacties op. Een veelgehoorde kritiek is dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf neerkomt op het strafbaar stellen van iemands bestaan ('geen mens is illegaal'). Amnesty International noemt de strafbaarstelling een 'dieptepunt in het Nederlandse migratiebeleid'. De vakbond FNV citeert een Filipijnse ongedocumenteerde huishoudelijk werker: 'How [could] someone who works, cares for Dutch families, and tries to live peacefully and invisibly be labelled a criminal?'. Veel respondenten twijfelen bovendien of strafbaarstelling daadwerkelijk bijdraagt aan terugkeer, ook gelet op de ervaringen in andere EU-lidstaten die illegaal verblijf strafbaar hebben gesteld.

²¹ De openbare reacties zijn te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/novelle/reacties>.

Tegelijkertijd wordt gevreesd dat de strafbaarstelling ertoe leidt dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf het contact met overheids-, zorg- en hulpinstanties zullen gaan mijden. O.a. het Rode Kruis en de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) stellen dat het strafbaar stellen van illegaal verblijf op zichzelf ertoe kan leiden dat mensen zonder rechtmatige verblijfsstatus uit angst voor vervolging geen hulp meer durven vragen aan zorgverleners. Dit zou ernstige maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, zoals het niet-melden van infectieziekten, de toename van uitbuiting door criminele netwerken en de ondermijning van de openbare orde. Juristen, academici, maatschappelijke organisaties en mensenrechtenorganisaties brengen daarnaast diverse juridische bezwaren naar voren tegen de strafbaarstelling. Kort gezegd komen deze bezwaren erop neer dat de strafbaarstelling in strijd zou zijn met Europees recht (m.n. de Terugkeerrichtlijn), internationale (mensenrechten)verdragen (EVRM, VN-kinderrechtenverdrag) en artikel 1 van de Grondwet. De Commissie Meijers doet in dit verband een concreet voorstel om de reikwijdte van de strafbepaling (verder) in te perken.

De schriftelijk geconsulteerde partijen brengen grotendeels vergelijkbare argumenten naar voren. Zo merkt de DTenV op niet bekend te zijn met onderzoeken waaruit blijkt dat strafbaarstelling van illegaal verblijf een effectieve maatregel is om meer vreemdelingen te doen laten terugkeren. Uit de onderzoeken en adviezen die wel bij de DTenV bekend zijn zou eerder het tegendeel blijken. De VNG vreest voor het ontstaan van een 'schaduwsamenleving' van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die mogelijk geen gebruik maken van noodzakelijke voorzieningen, met alle negatieve maatschappelijke gevolgen van dien (o.a. dakloosheid, gezondheidsproblemen en maatschappelijke overlast). De Inspectie JenV, DTenV, politie, KMar en VWN zien vergelijkbare risico's. De laatste drie partijen benadrukken dat deze risico's in hun optiek ook aanwezig blijven na de in dit voorstel voorgestelde wijziging in de strafbepaling. VWN acht het voorstel in strijd met Europees en internationaal recht, disproportioneel en ineffectief voor het doel dat de regering ermee zegt na te streven, namelijk het bevorderen van terugkeer. De NOVA merkt op dat er verschillende vormen van niet-rechtmatig verblijf bestaan, waarbij het onduidelijk blijft welke vormen nu precies tot strafbaarheid leiden. Ook merkt de NOVA op dat voor exact dezelfde strafmaat is gekozen als bij artikel 197 Sr, terwijl het niet om dezelfde delicten gaat. Tot slot adviseert de Rvdr met klem om de noodzaak en de wenselijkheid van de strafbaarstelling, de weging van de verschillende betrokken belangen, de uitleg van de bestanddelen van de delictsomschrijving, de vraag hoe de nieuwe strafrechtelijke regel zich gaat verhouden tot bestaande wet- en regelgeving en hoger recht, en de uitvoerbaarheid in de praktijk uitgebreider toe te lichten in de memorie van toelichting. De Rvdr benadrukt dat de principiële en praktische consequenties van strafbaarstelling van illegaal verblijf zodanig verstrekkend kunnen zijn, dat het een onderwerp is dat een eigen wetsvoorstel verdient, met een uitgebreide toelichting.

Naar aanleiding van de zojuist besproken reacties is de memorie van toelichting aangevuld en verduidelijkt. Zoals hiervoor in paragraaf 4 al uitgebreid aan de orde is gekomen, blijft het kabinet echter van mening dat strafbaarstelling van illegaal verblijf kan bijdragen aan meer grip krijgen op migratie en een effectiever terugkeerbeleid. Van strijdigheid van de strafbaarstelling met het Europees en internationaal recht is volgens het kabinet geen sprake. Daarbij wil het kabinet nogmaals met klem benadrukken dat de toegang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tot elementaire voorzieningen zoals onderwijs, zorg en bescherming door de politie met dit voorstel gewaarborgd blijft. Gelet op het grote belang nu met spoed maatregelen te nemen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen, kan het kabinet zich zoals gezegd niet vinden in de suggestie van de Rvdr om de strafbaarstelling van illegaal verblijf nu te schrappen uit de ANMW om op een later moment een apart wetsvoorstel over dit onderwerp in procedure te brengen.

5.4 Sceptis over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf

Burgers, juristen, lokale overheden en maatschappelijke organisaties wijzen op de bestaande overbelasting van de strafrechtsketen en hebben tegen die achtergrond twijfels over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Ook de Inspectie JenV heeft zorgen hierover. De DTenV vraagt aandacht voor het feit dat het in het uiterste geval moeten doen van aangifte door haar medewerkers effect zal hebben op het werkproces. De politie, KMar en DTenV wijzen er bovendien op dat nog geen volwaardige ex ante-uitvoeringstoets (EAUT) op de strafbaarstelling van illegaal verblijf kon worden

verricht vanwege de beperkt beschikbare tijd, het ontbreken van een nader juridisch kader en het gebrek aan duidelijkheid over het vervolgingsbeleid.²² Zij benadrukken de noodzaak van het alsnog uitvoeren van een gedegen EAUT op dit onderdeel van het wetsvoorstel voor de ANMW.

Het kabinet erkent dat de toevoeging van artikel 108a Vw 2000 aan het voorstel voor de ANMW via een amendement met zich meebrengt dat de voorbereiding en verkenning van de uitvoeringsconsequenties van deze strafbepaling minder uitgebreid is geweest dan anders. Daarnaast herkent het kabinet de zorgen over de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van illegaal verblijf en de mogelijke druk op de strafrechtketen. Van belang is dat het voorgestelde artikel 108a Vw 2000 zich uitsluitend richt op het verwijtbaar niet naleven van de vertrekplicht, waarbij strafrecht als *ultimum remedium* aanvullend wordt toegepast nadat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium is uitgeput. Met betrekking tot de zorgen van de DTenV over de precaire positie waarin het moeten doen van aangifte zijn medewerkers brengt, merkt het kabinet tot slot het volgende op. Het kabinet erkent dat het moeten doen van aangifte zorgvuldig moet worden meegenomen in de inkadering van de werkprocessen, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat aangifte en strafrechtelijke vervolging in de meeste gevallen niet aan de orde zullen zijn en slechts als *ultimum remedium* dienen wanneer voor de regievoerder van DTenV – door toedoen van de vreemdeling – geen ander perspectief meer rest om terugkeer naderbij te brengen. Zie ook hetgeen hierover in paragraaf 4.2 reeds is opgemerkt.

6. Uitvoeringsaspecten

Gelet op de aard van het voorstel, dat als (hoofd)doel heeft het uitsluiten dat hulp aan illegaal verblijvende vreemdelingen tot strafbaarheid leidt, verwacht het kabinet niet dat dit leidt tot een toename van de administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties. Het voorstel sorteert ook geen regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven. Wet- en regelgeving op het gebied van het strafrecht valt namelijk niet onder het begrip ‘regeldruk’, aangezien het hier kosten betreft die aan burgers en bedrijven zelf te wijten zijn, omdat zij de wet overtreden.²³

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Dit wijzigingsvoorstel brengt mee dat uitsluitend het plegen van het misdrijf strafbaar wordt. Hulpverlening wordt niet strafbaar. Daartoe worden alle overige deelnemingsvormen uit Titel V van Boek 1 van het Wetboek van Strafrecht uitgesloten. Het gaat om: doen plegen, medeplegen, opzettelijk uitlokken (zie voor deze deelnemingsvormen: artikel 47 Sr), medeplichtigheid (artikel 48 Sr) alsmede opdracht geven en feitelijk leidinggeven (artikel 51, tweede lid, Sr).

De Minister van Asiel en Migratie,

²² Eind september is o.a. de uitvoeringstoets Strafbbaarstelling Illegaliteit aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer (Kamerstukken I 2025/26, 36 703, B). Deze uitvoeringstoets onderzoekt op hoofdlijnen de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en consequenties voor alle betrokken (keten)partners van het voorgestelde artikel 108a Vw 2000.

²³ Bijlage bij het Handboek Meting Regeldrukkosten van het Adviescollege Toetsing Regeldruk, p. 9. Het Handboek is te raadplegen via: <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2023/11/29/handboek-meting-regeldrukkosten>.