

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 868

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

Hierbij bied ik u, op grond van artikel 104 van de Wet op de rechterlijke organisatie, het jaarverslag van de Rechtspraak aan over het jaar 2023.

Op 29 mei 2024 ontving ik een verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (kenmerk 2024Z09270/2024D21922) om binnen vier weken een kabinetsreactie te geven op het jaarverslag. Deze aanbiedingsbrief bevat de gevraagde kabinetsreactie.

Dit jaarverslag geeft inzicht in de resultaten die de Rechtspraak in 2023 heeft behaald en de daarvoor ingezette financiële middelen. Hierbij spreek ik mijn waardering uit voor het inzichtelijke jaarverslag en voor al het werk dat in 2023 is verzet door rechters en rechtspraakmedewerkers.

De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) benoemt in het jaarverslag Rechtspraak 2023 trends in de wetgeving. De Raad ziet een stijgend aantal bestuursrechtelijke wetsvoorstellen die gericht zijn op herstel of compensatie en een samenloop tussen verschillende handhavingsregimes. De Raad merkt voorts op dat er sprake lijkt te zijn van een toegenomen aandacht voor de rechtsbescherming in wetsvoorstellen en benadrukt het belang van een afzonderlijke rechtsbeschermingsparagraaf. Ook vraagt de Raad aandacht voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van wetgeving. Het is goed en waardevol dat de Raad deze trends en aandachtspunten noemt. Dit kan de kwaliteit van wetgeving bevorderen.

Net als in de jaarverslagen 2021 en 2022 besteedt de Raad ook in dit jaarverslag aandacht aan een aantal door rechters geconstateerde knelpunten in wetgeving en beleid. Ik waardeer het zeer dat de Raad het kabinet op deze wijze adviseert over onderwerpen waar wet- en regelgeving als knellend worden ervaren. In deze brief ga ik in op de wijze waarop de geconstateerde knelpunten worden opgepakt en op de stand van zaken ten aanzien van de al eerder geconstateerde knelpunten. Ik houd daarbij de volgorde van het jaarverslag 2023 aan.

No cure no pay

De Raad heeft de no cure no pay problematiek aan de orde gesteld in het Jaarverslag Rechtspraak 2022. Per 1 januari 2024 is wetgeving van kracht geworden die invloed heeft op het verdienmodel van no cure no pay-gemachtigden in zaken over de Waardering onroerende zaken (WOZ), belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en Mulderzaken. De Raad wijst erop dat de nieuwe wet alleen betrekking heeft op de genoemde drie zaaksoorten, terwijl deze problematiek zich ook bij parkeerbelastingen voordoet. Daarnaast is het goed mogelijk dat no cure no pay-bureaus hun werkterrein verleggen en dat het probleem van hoge aantallen no cure no pay-procedures zich op andere terreinen zal gaan voordoen.

Met de Wet herwaardering proceskostenvergoeding WOZ en Bpm heeft het kabinet maatregelen getroffen in relatie tot de no cure no pay problematiek bij WOZ, Bpm en Mulderzaken. Het kabinet is ermee bekend dat sommige no cure no pay bureaus zich steeds meer lijken te richten op bezwaren tegen naheffingen van parkeerbelasting. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in de komende periode een expertmeeting organiseren met de betrokken organisaties om te verkennen welke oplossingsrichtingen voor oneigenlijk gebruik van de proceskostenvergoeding bij procedures tegen naheffingsaanslagen parkeerbelasting kunnen worden uitgewerkt.

Daarnaast is het WODC-onderzoek naar «oneigenlijk gebruik» van bestuursrechtelijke procedures met het oog op proceskostenvergoedingen «Op (proces)kosten gejaagd?» opgeleverd.¹ Daaruit zijn er geen signalen dat de no cure no pay problematiek zich elders voordoet dan bij rechtsgebieden die reeds in beeld zijn. Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat in alle zaken over naheffingsaanslagen parkeerbelasting wordt uitgegaan van de wegingsfactor «licht» in het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) als gevolg waarvan een lagere proceskostenvergoeding wordt uitgekeerd. De afzonderlijke beleidsreactie op dit onderzoek is onlangs verzonden naar de Tweede Kamer.

Algemeen bestuursrecht

Wijzigen artikel 8:25 Algemene wet bestuursrecht – Weigeren gemachtigde voor langere tijd

Binnen het belastingrecht en het bestuursrecht ontbreekt de wettelijke mogelijkheid om in de beroepsfase gemachtigden, die de belangen van hun cliënten in een rechtszaak niet goed behartigen, voor een bepaalde periode te weigeren. Het weigeren van een gemachtigde is in de beroepsfase alleen per zaak mogelijk. Dit wordt gezien als een knelpunt. Vanuit de bestuursrechtspraak leeft dan ook de wens om een wetswijziging te realiseren om een gemachtigde voor langere tijd te kunnen weigeren. Hiertoe zou artikel 8:25 van de Algemene wet bestuursrecht in overeenstemming moeten worden gebracht met artikel 81 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met dien verstande dat ook wordt opgenomen dat de bestuursrechter in de beschikking motiveert wat de aanleiding is geweest voor de weigering. Deze motivering kan de appelrechter beoordelen, zonder dat daarvoor een nadere toelichting nodig is.

De komende periode zal samen met de Rechtspraak worden onderzocht of tot een oplossing voor dit knelpunt kan worden gekomen.

¹ WODC-rapport Op «proces»kosten gejaagd, Geertsema, Marseille, Roest, 10 april 2024.

In het Jaarverslag Rechtspraak 2022 is gemeld dat meerdere uitvoeringsorganisaties er niet in slagen om binnen geldende termijnen besluiten te nemen. Als gevolg daarvan dienen veel justitiabelen een zogenoemd beroep niet tijdig beslist in (ook wel «BNTB's» genoemd). Bestuursrechters doen een uitspraak op deze BNTB's en stellen bij gegrondverklaring een beslistermijn vast met een bijbehorende dwangsom. Vervolgens belanden deze zaken weer bovenop de stapel bij de uitvoeringsinstanties, waardoor andere zaken langer blijven liggen en de uitvoering nog verder in de knel komt. Ook bij de gerechten vergen deze zaken tijd en treedt een zogenoemd verdringingseffect op. Daarnaast gaat het om grote aantallen zaken. BNTB's spelen bij de gerechten met name in vreemdelingenzaken en zaken van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Ook in 2023 stroomden onverminderd veel BNTB's in bij de rechtbanken en bleef de problematiek in feite ongewijzigd. In vreemdelingenzaken zijn in 2023 bijvoorbeeld 13.000 BNTB's in asielzaken en reguliere vreemdelingenzaken ingestroomd. De eerste maanden van 2024 laten een stijgende lijn in deze instroom zien. De Raad wil nogmaals aandacht vragen voor de grote gevolgen hiervan.

Helaas lukt het de IND bij vreemdelingenzaken vaak niet om binnen de wettelijke termijn te besluiten op een aanvraag of om te beslissen op een bezwaarschrift.

Het kabinet blijft zich onverminderd inspannen om de uitdagingen in de migratieketen het hoofd te bieden. Tegelijkertijd doet de IND wat ze kan om de hoge asielinstroom op te vangen.

Door een aanhoudend hoog aantal asielaanvragen, ook bij nareis, is de wachttijd voor aanvragers verder toegenomen. Er zijn diverse maatregelen genomen om versneld aanvragen af te handelen en om beter te kunnen sturen om zo de voorraad minder snel te laten oplopen. Zo heeft de IND ingezet op de uitbreiding van de capaciteit en versnelling in de behandeling van zaken door het project bespoediging afdoening asiel (BAA), daarnaast is de beslistermijn tijdelijk verlengd. Deze verlenging versnelt echter niet de afhandeling van asielaanvragen en laat ook de voorraad niet minder snel oplopen. Wel heeft het invloed op de voorraad die over de beslistermijn heen gaat.

In de brief van 26 augustus 2022 heeft het kabinet u onder meer geïnformeerd over het besluit om de wettelijke beslistermijn van zes maanden voor asielaanvragen categoriaal te verlengen met maximaal 9 maanden.² Dat betekent dat de IND voor alle lopende asielaanvragen waarvan de wettelijke beslistermijn nog niet was verlopen op de datum van de publicatie van de Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (hierna: WbV) op 27 september 2022 en voor asielaanvragen ingediend tot 1 januari 2023 binnen 15 maanden een beslissing moet nemen. Op 19 december 2023 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Kamer geïnformeerd dat de verlenging van de beslistermijn eveneens wordt toegepast voor asielaanvragen ingediend vanaf 1 januari 2024 tot 1 januari 2025. Hierbij is aangetekend dat omstreeks 1 juli 2024 zal worden beoordeeld of de maatregel nog in stand moet blijven of dat de voorraad bij de IND zich zodanig heeft ontwikkeld dat een verlenging van de wettelijke beslistermijn niet langer noodzakelijk is.

Ondanks de voorgenomen versnellingsmaatregelen blijft de voorraad van de IND de komende tijd naar verwachting toenemen. Dit zal zeker ook nog

² Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2992.

in 2024 gebeuren. De toename van de voorraad komt doordat de productiecapaciteit bij de IND, ondanks uitbreiding, onvoldoende is om de asielinstroom bij te houden. De oplopende doorlooptijden hebben in het afgelopen jaar geleid tot een stijging van het aantal bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen. Weliswaar is het voornemen om de bestuurlijke dwangsommen af te schaffen. Dit zal echter geen grote impact hebben op de beslistermijnen.

Als de instroom conform prognose blijft in 2024 en de jaren daarna, dan is die hoger dan de beschikbare productiecapaciteit van de IND. Het zal daarom nog enige tijd duren voordat alle asielaanvragen binnen de wettelijke termijn beslist kunnen worden.

Ook bij enkele onderdelen van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) lukt helaas vaak niet om binnen de wettelijke termijn te besluiten op een aanvraag (integrale beoordeling of aanvraag aanvullende compensatie werkelijke schade) of om te beslissen op een bezwaarschrift.

Het kabinet zet onverminderd in op het versnellen van de hersteloperatie. Alle inspanning is erop gericht om zo snel mogelijk te beslissen op een aanvraag of een bezwaar, en er wordt voortdurend gezocht naar hoe het nog sneller kan. Hoewel verscheidene versnellingsmaatregelen die zijn ingezet de overschrijdingen van de wettelijke beslistermijnen dempen, leiden ze er in de praktijk helaas niet toe dat deze termijnen daadwerkelijk worden gehaald. Mede naar aanleiding van de oproep van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het aan de wetgever is om hier een collectieve oplossing voor te bieden,³ heeft het kabinet aangegeven ook te kijken naar de wettelijke beslistermijnen, ook al komen daar lastige dilemma's bij kijken.⁴ De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane zal de Kamer hierover nader informeren in het tweede kwartaal van 2024.

Artikel 2.7, tweede lid, Wet natuurbescherming – vervallen verslechteringsvergunning en vergunningplicht intern salderen

In zijn Jaarverslag Rechtspraak 2022 vroeg de Raad reeds aandacht voor het verlies van rechtszekerheid bij ondernemers en natuurorganisaties als gevolg van een verkleining van de reikwijdte van de natuurvergunningplicht per 1 januari 2020. Met die wijziging is de zogeheten verslechteringsvergunning vervallen, waardoor geen natuurvergunning meer nodig is voor «intern salderen» met stikstofdepositie, dat wil zeggen voor wijzigingen binnen de onderneming die niet leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de vergunde situatie. In het jaarverslag Rechtspraak 2023 vraagt de Raad opnieuw aandacht voor dit knelpunt.

In 2023 heeft een wetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet in consultatie gelegen om intern salderen weer natuurvergunningplichtig te maken met onder meer als doel rechtszekerheid bij vergunningen en grip krijgen op het in gebruik nemen van «latente ruimte» (ongebruikte stikstofruimte). De reacties uit de internetconsultatie vormen aanleiding om te bezien welk instrument het beste aansluit bij de beleidsdoelen. Die herbezinning loopt nog.

³ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341.

Socialezekerheidswetgeving

De in het Jaarverslag Rechtspraak 2022 opgenomen knelpunten op het terrein van het socialezekerheidsrecht zijn volgens de Raad nog niet opgelost.

Participatiewet

De Raad constateert ongerechtvaardigd onderscheid in behandeling van gelijke gevallen als bedoeld in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), voor zover deze uitzondering wegens het bestaan van een zorgbehoefte is beperkt tot bloedverwanten in de tweede graad. De wetgever heeft, ondanks een arrest van de Hoge Raad uit 2017⁵, nagelaten om zelf een regeling te treffen die de discriminatie opheft. Het knelpunt zit met name op het punt «redelijkerwijs kunnen beschikken over bepaalde middelen» en de invulling die daaraan wordt gegeven.⁶

De oplossing voor dit knelpunt wordt door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen meegenomen in het lopende wetstraject van de Participatiewet in Balans. Op 12 juni jl. heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Het streven is om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer te laten indienen.

AOW/Wet vereenvoudiging belastingvrije voet

Het betreft de onvoorziene en ongewenste gevolgen van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet. Het gaat onder meer om de beslagvrije voet voor AOW'ers. Deze onduidelijkheid duurt voort.⁷

Sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van januari jl. is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid regelmatig in gesprek met SVB en UWV over de regeling en de toepassing van de beslagvrije voet bij AOW-gerechtigden. Er is een tussentijdse evaluatie en een verdiepend onderzoek opgestart. In reactie hierop zal de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen binnenkort ingaan op de gevolgen van de uitspraak voor de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen, voor het invorderingsbeleid van SVB en UWV.

Dagloonbesluit

Het knelpunt betreft de berekeningswijze van het dagloon in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in relatie tot het evenredigheidsbeginsel.⁸

In de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 28 april 2023 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegelicht dat gekozen wordt voor een oplossing voor het specifieke knelpunt van de loonloze tijdvakken, veroorzaakt door een WW-uitkering tijdens de WIA-referteperiode.⁹ In de Kamerbrief sociaal medisch beoordelen en gerelateerde WIA-onderwerpen van 6 oktober 2023 is de Tweede Kamer

⁵ Zie ECLI:NL:HR:2017:3081.

⁶ Zie ECLI:NL:RBOBR:2023:124.

⁷ Zie ECLI:NL:RBLIM:2022:8750: r.o. 12.2.

⁸ Zie als voorbeeld ECLI:NL:RBGEL:2021:5972.

⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2022/2023, 26 448, nr. 712.

geïnformeerd hoe hier vorm aan wordt gegeven.¹⁰ Tijdens het Commissiedebat Uitvoering Sociale Zekerheid van 2 april jl. is de Kamer erover geïnformeerd dat de Centrale Raad van Beroep op 29 november 2023 een uitspraak heeft gedaan.¹¹ De uitspraak heeft consequenties voor de specifieke vormgeving van de maatregel, met name voor al lopende WIA-uitkeringen. Samen met UWV wordt dit onderzocht. Vervolgens moet de uitkomst worden verankerd in de regelgeving. Het streven is dat deze regelgeving in januari 2025 in werking treedt. De Tweede Kamer is tijdens het Commissiedebat Arbeidsongeschiktheid op 24 april jl. hierover nader geïnformeerd.

Arbeidsongeschiktheid

Medische keuringen in werknemersverzekeringszaken worden door eigen deskundigen van het UWV uitgevoerd. Er is een tekort aan verzekeringsartsen bij het UWV, hetgeen door kan werken in procedures. Dit, in combinatie met het tekort aan door gerechten in te schakelen gekwalificeerde deskundigen (onder andere verzekeringsartsen, psychologen en psychiaters), is een knelpunt.

In de brief van 21 mei 2024 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rondom het oplopen van de wachttijden voor met name WIA-beoordelingen, die wordt veroorzaakt doordat de vraag naar sociaal-medische beoordelingen groter is dan het aantal beoordelingen dat het UWV kan verrichten.¹² In het najaar van 2024 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd over de voortgang van de aanpak van de mismatch.

Het door de gerechten geconstateerde tekort aan gekwalificeerde deskundigen heeft de aandacht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Tweewoningenregel uit de AOW

De Raad vraagt aandacht voor de tweewoningenregel in de AOW en het feit dat deze regel niet van toepassing is op geregistreerde partners of gehuwden, terwijl de feitelijke situatie gelijk kan zijn als die van ongehuwd samenwonenden. Dit is bekend bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren, ontvangen een AOW-pensioen van 50% van het wettelijk minimumloon (WML) per persoon. Per individueel geval stelt de SVB vast of twee personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben en of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. De tweewoningenregel is geïntroduceerd om een knelpunt op te lossen voor AOW'ers met een zogenoemde latrelatie («living apart together»), waarbij belanghebbenden er bewust voor kiezen geen gezamenlijke huishouding te (willen) voeren, maar apart te blijven wonen. Gehuwden zijn partner voor de AOW, tenzij zij duurzaam gescheiden leven van elkaar. Dit moet worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke omstandigheden. Het hebben van twee woningen is voor gehuwden niet voldoende om te worden aangemerkt als duurzaam gescheiden levend.

De Tweede Kamer is in juni 2023 geïnformeerd over het voornemen om een objectief partnerbegrip in de AOW te onderzoeken als alternatief voor

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/2024, 26 448, nr. 729.

¹¹ ECLI:NL:CRVB:2023:2202.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/2024, 26 448, nr. 756.

de huidige beoordeling van leefvormen in de AOW.¹³ Daarbij brengt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gevolgen in kaart voor de verschillende groepen AOW-gerechtigden, waaronder de situaties die de Raad benoemt. De Tweede Kamer wordt hier later dit jaar nader over geïnformeerd.

Wet Mulder

Jaarlijkse verhoging bedragen verkeersboetes

De Raad vraagt aandacht voor de jaarlijkse verhoging van boetebedragen (per 1 januari 2024 zelfs met een recordpercentage van tien procent) en de van rechtswege intredende verhogingen van de boetebedragen bij niet-tijdige betaling van de boete (eerste verhoging van 50 procent en tweede verhoging van 100 procent van het boetebedrag). De verhogingen leiden ertoe dat de hoogte van deze boetes uit de pas gaat lopen met boetes voor strafbare feiten, wat de maatschappelijke acceptatie niet ten goede komt. Bovendien worden rechters die zich bezighouden met verkeersboetes (Mulderrechters) soms geconfronteerd met schrijnende zaken van mensen met schulden, wier problemen alleen maar groter worden bij soms torenhoog oplopende verschuldigde bedragen. De Mulderrechter heeft niet veel vrijheid om daar iets aan te doen, aangezien tot nu toe steeds is geoordeeld dat de toegepaste verhogingen van de boetebedragen binnen de door de wetgever geboden ruimte blijven¹⁴ en tegen de verhogingen van artikelen 23 en 25 in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Eerder heeft de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer toegelicht dat de verkeersboetes op grond van de Wahv per 1 maart 2024 met 10% zijn verhoogd, waarvan 5,7% de reguliere indexering betrof en 4,3% een aanvulling op de verhoging, om invulling te geven aan de taakstelling die het ministerie net als alle andere departementen ten behoeve van de besluitvorming bij Voorjaarsnota 2023 opgelegd kreeg. Met de aanvullende verhoging van 4,3% van de verkeersboetes, zijn bezuinigingen op bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, de politie, de jeugdbescherming, de rechtsbijstand en de rechtspraak voorkomen. De lasten worden op deze manier alleen bij verkeersovertreders gelegd. De (verhoogde) kosten van een verkeersboete zijn te vermijden door zich aan de verkeersregels te houden.

Door de Raad wordt geconstateerd dat de hoogtes van de verkeersboetes hierdoor uit de pas gaan lopen met de boetes voor strafbare feiten. Dit is ook door het Openbaar Ministerie geconcludeerd in het rapport «Boetes-telsels in balans».¹⁵ De adviezen om de ontstane disbalans op te lossen hebben echter grote financiële consequenties. Gelet op de totale jaarlijkse boeteopbrengsten gaat het hier om een structureel bedrag dat kan oplopen tot 300 miljoen euro. Dit bedrag dient op de eigen begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid te worden gedekt. Het is daarom aan een nieuw kabinet om een besluit te nemen over het al dan niet vrij maken van het benodigde budget voor opvolging van de adviezen uit dit rapport.

De Raad signaleert in haar jaarverslag dat de Mulderrechter niet veel vrijheid heeft iets te doen aan schrijnende zaken van mensen met schulden. Verhogingen kunnen worden voorkomen door de verkeersboete

¹³ Kamerstukken II, 2022/2023, 32 043, nr. 611.

¹⁴ Recentelijk nog: ECLI:NL:GHARL:2023:9284.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 29 398, nr. 1076.

op tijd te betalen of een betalingsregeling te treffen. Uit onderzoek blijkt dat burgers hun verkeersboetes en eventuele verhogingen in de regel kunnen betalen.¹⁶ Uiteraard moet er oog zijn voor mensen die moeite hebben met het betalen van hun boete(s). Hiervoor is volop aandacht. Het Centraal Justitieel Incassobureau, dat verantwoordelijk is voor de inning van de verkeersboetes, heeft de afgelopen jaren grote stappen gezet richting een meer persoonsgerichte inning. Ik heb uw Kamer hierover bij brief van 24 januari jl. geïnformeerd.¹⁷ Het CJIB zal zich ook de komende tijd inzetten voor een persoonsgerichte tenuitvoerlegging van verkeersboetes.

Verder is het van belang dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek heeft aangekondigd naar de doelmatigheid van ophogingen.¹⁸ Samen met de verantwoordelijke departementen wordt in kaart gebracht welke ophogingen tijdens het invorderingstraject kunnen ontstaan. De verhogingen bij verkeersboetes worden meegenomen in dit onderzoek. Ook worden in het onderzoek opties verkend om de schuldenoploop te verminderen, inclusief de budgettaire gevolgen daarvan. De Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen of haar ambtsopvolger zal uw Kamer informeren over de uitkomsten en opvolging van het onderzoek.

Civiel

Ontruiming terwijl sprake is van een sociale noodsituatie

Kantonrechters worden regelmatig geconfronteerd met knellende situaties (ontbindingen en ontruiming, schulden, psychische problemen, etc.) waarbij eerder sprake is van een niet goed werkend sociaal-maatschappelijk vangnet dan van knellende wetgeving. Bijvoorbeeld overlast door psychische problematiek die niet wordt opgelost omdat de hulpverlening maar niet op gang komt.¹⁹ Omdat de wetgever er nadrukkelijk voor heeft gekozen om binnen de sociale verhuur het sluiten van tijdelijke huurovereenkomsten mogelijk te maken en in toekomstige wetgeving te behouden, en de gedaagde door het verstrijken en tijdig aanzeggen daarvan inmiddels zonder recht of titel in de gehuurde woning verbleef, heeft de rechter de ontruiming bevolen, maar de gedaagde een langere ontruimingstermijn dan gebruikelijk gegeven in verband met de sociale noodsituatie waarin hij verkeerde. In kantonzaken waarbij sprake is van sociaal-maatschappelijke problematiek (en een niet goed werkend sociaal-maatschappelijk vangnet) kan het wettelijke kader, hoewel op zichzelf niet knellend, soms als knellend worden ervaren.

Het knelpunt is onder de aandacht gebracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien een huurder zonder recht of titel in een woning verblijft, kan de verhuurder ontruiming afdwingen via de rechter. Het kabinet heeft begrip voor het feit dat een sociale noodsituatie in het geval van een ontruiming als knellend kan worden ervaren, maar ziet geen mogelijkheid hier binnen het kader van het huurrecht een oplossing voor te bieden.

¹⁶ WODC-onderzoek Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahn Instrumenten, kosten en resultaat, R.J.J. Eshuis. Cahier 2020-5.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 835.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 24 515, nr. 724.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBGEL:2023:6595.

Bij arbeidsconflicten waarbij sprake is van een werknemer met long covid-klachten kunnen zich soms situaties voordoen die als knellend worden ervaren. Er zijn zaken waarbij de bedrijfsarts in het kader van re-integratie adviseert dat de zieke werknemer het aantal werkuren volgens een tijd-contingent hervattingsschema kan uitbreiden, terwijl de werknemer juist meent dat dit niet overeenstemt met het grillige ziekteverloop en dat overmatige inspanning voorkomen moet worden. Omdat nog veel onbekend is over de oorzaak en behandeling van long covidklachten, kan de rechter voor een dilemma komen te staan met betrekking tot de vraag of het deskundigenoordeel van het UWV zonder meer gevolgd moet worden of dat de werknemer (deels) gelijk heeft met de stelling dat re-integratie inspanningen tot een verminderde kans op herstel zullen leiden. Dat dilemma weegt zwaar vanwege het feit dat het rechterlijk oordeel op verschillende gebieden (werk, Ziektewetuitkering) grote gevolgen heeft voor de werknemer.²⁰

De Rechtspraak geeft aan te hopen dat de recente ontwikkelingen op medisch terrein meer houvast zullen bieden bij arbeidsgeschillen waarbij de werknemer long covidklachten heeft.

Griffierechten en proceskosten

De Rechtspraak betreurt het dat de Minister voor Rechtsbescherming heeft afgezien van het wetsvoorstel Wet verlaging griffierechten. De Rechtspraak hoopte dat met dit wetsvoorstel een aantal door de Rechtspraak ervaren knelpunten ten aanzien van de griffierechtssystematiek zouden worden aangepakt. In zijn advies van 6 december 2022 met betrekking tot dit wetsvoorstel heeft de Raad een drietal situaties geschetst waarbij de huidige griffierechtssystematiek als knellend wordt ervaren. De Rechtspraak gaat ervan uit dat een beperkt aantal verbeteringen van de griffierechtssystematiek (verlaging van de griffierechten in het kader van de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa) en vrijstelling van griffierechten bij betalingsonmacht in het bestuursrecht) alsnog ter hand worden genomen. Een groot aantal van de eerder gesignaleerde knelpunten blijft actueel. In het bijzonder de proceskostenveroordeling van een natuurlijk persoon in de proceskosten van een niet-natuurlijk persoon (met bijbehorend hoger griffierecht voor niet-natuurlijke personen) wordt daarbij als knellend ervaren.

Bij brief van 1 december 2023 heb ik uw Kamer laten weten af te zien van het wetsvoorstel verlaging griffierechten.²¹ In deze brief heb ik toegelicht dat in het kader van de Voorjaarsnota van 28 april 2023 keuzes voor de rijksbrede dekkingsopgave zijn gemaakt. Deze keuzes hebben gevolgen gehad voor het bedrag dat was gereserveerd voor het verlagen van de griffierechten. Hierdoor waren er onvoldoende middelen om via het wetsvoorstel verlaging griffierechten de griffierechten met 25% te verlagen. In plaats daarvan is besloten de voor de verlaging beschikbare financiële middelen in te zetten om af te zien van de uitgestelde indexering voor 2023 en gedeeltelijk af te zien van de indexering voor 2024. Hierdoor zijn de griffierechten in het bestuursrecht en in het civiele recht, met uitzondering van griffierechten voor zaken bij het Netherlands Commercial Court en voor vorderingen of verzoeken van boven de € 100.000, structureel circa 13,5% lager dan ze anders waren geweest.

²⁰ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHDHA:2023:118.

²¹ *Kamerstukken II 2023/24*, 29 279, nr. 830.

De door de Raad genoemde verbeteringen van de griffierechtensystematiek – verlaging van de griffierechten in het kader van de WHOA en vrijstelling van griffierechten bij betalingsonmacht in het bestuursrecht – worden meegenomen in de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2024. Het wetsvoorstel voor de Verzamelwet JenV is van 23 december 2023 tot 16 februari 2024 in consultatie geweest en na verwerking van de consultatiereacties naar de afdeling advisering van de Raad van State gezonden voor advies. De overige door de Rechtspraak geïdentificeerde knelpunten worden nader gezien.

Familie- en jeugdrecht

Knelpunten vorig jaarverslag

In het Jaarverslag Rechtspraak 2022 werden de volgende onderwerpen als knelpunt aangemerkt: kinderbeschermingszaken en nader onderzoek, het perspectiefbesluit, de termijn voor hoger beroep en het uniform hulpaanbod in familiezaken. Op deze onderwerpen is voortgang geboekt, maar ze vragen nog steeds de aandacht van de wetgever en de ketenpartners in het familierecht. De Rechtspraak doet een beroep op de verschillende betrokken partijen om de ingezette trajecten met voortvarendheid voort te zetten.

Met betrekking tot de knelpunten geconstateerd door Familie- en Jeugdrechters in het jaarverslag 2021, en de oproep de ingezette trajecten met voortvarendheid voort te zetten, kan ik aangeven dat het perspectiefbesluit en het verkorten van de termijn voor hoger beroep onderdeel zijn van het wetsvoorstel voor aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving ter verbetering van de rechtsbescherming van kinderen en ouders. De Tweede Kamer wordt in het najaar geïnformeerd over de contouren van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van nader onderzoek in kinderbeschermingszaken zoekt ik samen met onder meer het NIFP en betrokken partners naar oplossingen om de beslisdiagnostiek in de jeugdbescherming beter te organiseren. Verder verwijs ik op dit punt ook naar de eerdergenoemde beleidsreactie op het adviesrapport «Kinderen en ouders met recht goed beschermd».

Tot slot werd in het jaarverslag over 2021 het Uniform Hulpaanbod (het UHA) als knelpunt opgenomen. Om die reden is in samenwerking tussen De Rechtspraak, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid een handreiking opgesteld. Deze handreiking helpt regio's en gemeenten bij het organiseren en het maken van afspraken over het aanbieden van het Uniform Hulpaanbod.

De ondertoezichtstelling (OTS) als doorlopende maatregel en ondersteuning van het kind in procedures

Familie- en Jeugdrechters vragen in het jaarverslag 2023 aandacht voor twee onderwerpen: de ondertoezichtstelling als doorlopende maatregel en de ondersteuning van het kind in procedures. Iedere rechtszaak in het kader van een OTS wordt gezien als een nieuwe procedure. In het dossier bevinden zich de stukken die op die ene procedure betrekking hebben. De rechter kan daardoor niet kennisnemen van eerdere beschikkingen. De Rechtspraak is van mening dat zulke procedures niet als op zichzelf staande procedures zouden moeten worden beschouwd, maar als onderdeel uitmakend van één en dezelfde procedure.

De Rechtspraak constateert ook een gebrek aan ondersteuning van kinderen in kinderschermingsprocedures en roept op daarbij te kijken naar een zogeheten kindbehartiger en de bijzonder curator.

Ik herken de door de Rechtspraak aangedragen zorgen; de voorstellen van de Rechtspraak komen (deels) overeen met de aanbevelingen van de adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het rapport «Kinderen en ouders met recht goed beschermd». Op 24 april 2024 heb ik een beleidsreactie gegeven op het adviesrapport.²² Als het gaat om de rol van de kinderrechter heb ik in de beleidsreactie aangegeven hierover met de Rechtspraak in gesprek te gaan. Daarnaast heb ik toegezegd te verkennen hoe we bijstand van het kind kunnen verbeteren, in de vorm van bijvoorbeeld een JIM (*Jouw ingebrachte Mentor*) of bijzonder curator.

Strafrecht

Knelpunten vorig jaarverslag

In het Jaarverslag Rechtspraak 2022 werden drie knelpunten genoemd op het gebied van het strafrecht: het taakstrafverbod, de ongewenstverklaring van terbeschikkinggestelden en het niet verlenen van schorsende werking bij een bezwaar tegen omzetting van een taakstraf. Deze knelpunten zijn nog altijd aanwezig. Over het laatste onderwerp zijn gesprekken gaande.

Zoals al eerder aangegeven zijn er geen voornemens om het bestaande taakstrafverbod te laten vervallen. Inmiddels is wel een start gemaakt met de beleidsmatige voorbereiding van een wetsvoorstel over aanpassing van het taakstrafverbod.

In de brief over Straffen op maat van 13 juli 2023 is aangegeven dat uit de verkenning die als onderdeel van het traject Straffen op maat is uitgevoerd naar voren is gekomen dat bij de betrokken ketenpartners de wens leeft om de rechter in bepaalde gevallen van recidive meer ruimte te geven voor het vaker opleggen van taakstraffen. Dit is in lijn met de uitkomsten van het WODC-onderzoek naar korte vrijheidsstraffen. Gelet op de uitkomsten van de verkenning en het WODC-onderzoek wordt nu uitgewerkt of de recidivebepaling van het taakstrafverbod (tweede lid van artikel 22b Sr) altijd nodig en wenselijk is en hoe een eventuele aanpassing zich zou verhouden tot de door de Minister van Justitie en Veiligheid aangekondigde stappen voor een mogelijk wetsvoorstel ter uitbreiding van het taakstrafverbod bij mishandeling van onder meer journalisten en hulpverleners.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer op 20 oktober jl. geïnformeerd dat er op dit moment gewerkt wordt aan een aangepast wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod, dat een taakstrafverbod regelt bij agressie en geweld tegen mensen met een publieke taak.²³ Daarbij wordt opnieuw gekeken naar de kritiekpunten in het eerdere wetstraject, de precieze afbakening van het wetsvoorstel en worden ook de aangenomen moties van uw Kamer meegenomen. In dit verband is dit voorjaar een expertmeeting gehouden en zijn verschillende stakeholders gesproken. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer tijdens het tweeminutendebat politie van 1 februari jl. laten weten dat het wetsvoorstel wordt voorbereid maar dat het aan een nieuw kabinet is om te besluiten om het wetsvoorstel aan de Kamer aan te bieden. Dit mede gelet op de hiervoor genoemde beleidsmatige voorbereiding van het

²² Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nr. 1018.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 29 628 nr. 1190.

wetsvoorstel en de benodigde tijd hiervoor. Met voorgaande toelichting wordt tevens tegemoet gekomen aan de toezegging aan het lid Agema van de Minister van VWS om nader toe te lichten waarom het aan een nieuw kabinet is om stappen te zetten op dit wetsvoorstel.²⁴

Ter beschikking gesteld en ongewenst vreemdeling

In het dossier ter beschikking gestelden die de status ongewenst vreemdeling hebben gekregen heeft geen politieke besluitvorming meer kunnen plaatsvinden. Na de val van het kabinet heeft het demissionair kabinet bepaald verdere besluitvorming in dit dossier aan een volgend kabinet te laten en is het dossier stil komen liggen.

Wetgeving gedragsbeïnvloedende maatregel

De Raad ziet als knelpunt de complexiteit van de wetgeving met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM). Indien de minderjarige zich niet aan de GBM houdt, kan op drie manieren worden gereageerd:

1. Tenuitvoerlegging door de officier van justitie (zonder tussenkomst van de rechter, tenzij een bezwaarschrift wordt ingediend);
2. Indienen van een vordering tenuitvoerlegging bij de rechter-commissaris;
3. Indienen van een vordering time-out bij de raadkamer. Er zijn niet alleen onduidelijkheden per traject, ook is onhelder wanneer voor welk type terugmelding moet worden gekozen.

Ook bij de consultatie van de tweede vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering heeft de Raad aandacht gevraagd voor de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie bij de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is besloten de regeling aan te passen. Gekozen is voor behoud van de procedure bij de rechter-commissaris. Voor behoud van de rechterlijke procedure pleit dat ook de minder verstreckende interventie van tijdelijke opneming in een justitiële jeugdinrichting rechterlijke tussenkomst vereist (artikel 7.7.26). Ook brengt de procedure bij de rechter-commissaris mee dat de veroordeelde zo mogelijk wordt gehoord voordat vervangende jeugddetentie wordt toegepast (artikel 7.2.3, derde lid). Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van het OM om dat mogelijk te maken. Gelet op het beginsel van subsidiariteit zal de officier van justitie, voordat hij een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie indient bij de rechter-commissaris, moeten beoordelen of kan worden volstaan met het indienen van een vordering tot wijziging van de inhoud van de maatregel (artikel 7.7.25) of met een tijdelijke opneming (artikel 7.7.26). Tegen de beslissing van de rechter-commissaris kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank (artikel 7.7.30).

Capaciteitstekort in de geestelijke gezondheidszorg

De Raad heeft in het kader van de Rechtsstaatpoort naar voren gebracht bezorgd te zijn over de capaciteitstekorten en lange wachtlijsten voor de geestelijke gezondheidszorg. De Rechtsstaatpoort is een initiatief van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad. Het uitblijven van hulp kan ertoe leiden dat mensen ontsporen en (ernstige) strafbare feiten plegen, die mogelijk te voorkomen waren geweest. Vaak is er dan sprake van (ernstige) mentale problematiek, wat bovendien maakt dat die strafzaken complexer worden en meer behandeltijd kosten. Het plegen

²⁴ Toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat Arbeidsmarktbeleid in de zorg van 6 maart 2024.

van (dus deels te voorkomen) strafbare feiten door verwarde, verslaafde of anderszins geesteszieke personen kan bijdragen aan gevoelens van onveiligheid in de samenleving en draagt bij aan verstopping in de gehele, toch al belaste strafrechtketen. Dit raakt dus niet alleen de Rechtspraak, maar is ook een knelpunt voor de politie, het OM, de reclassering en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De Ministeries van JenV en VWS blijven zich inspannen om te zorgen dat personen met verward of onbegrepen gedrag snel de juiste zorg en ondersteuning krijgen, en niet onnodig in aanraking komen met politie en justitie. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar personen die een gevaar voor zichzelf of hun omgeving kunnen betekenen. Specifiek voor deze kleine groep van naar schatting 1.500 mensen stellen de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in samenwerking met betrokken veldpartijen, de gezamenlijke Werkagenda Aansluiting forensische zorg en reguliere zorg op (hierna: Werkagenda). Deze werkagenda bevat zowel bestaande en nieuwe maatregelen die zich specifiek richten op personen met een hoog veiligheidsrisico. Hierover wordt uw Kamer na de zomer geïnformeerd.

Toezicht

Gebrek aan waarborgen bij uitkering vergoeding kinderopvangtoeslagen aan minderjarige kinderen

De Raad merkt op dat er geen waarborgen zijn die ervoor zorgen dat de tegemoetkoming die in het kader van de Kindregeling wordt toegekend aan kinderen van gedupeerde ouders, ten goede komt aan de minderjarige kinderen.

De kindregeling is mede gebaseerd op het rapport «Ken ons, help ons». Hierin zijn de verschillende behoeften van kinderen van gedupeerde ouders verwoord. Eén van de behoeften was eigen regie over de financiële tegemoetkoming, gerelateerd aan de levensfase waarin het kind zich bevindt. De leeftijd van kinderen onder de kindregeling kan variëren van 0 tot 39 jaar. Eind 2023 waren 95.000 kinderen van gedupeerde ouders in beeld bij UHT, waarvan tweederde minderjarig is. Voor het toekennen van de financiële tegemoetkoming van kinderen is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande familierechtelijke (rechts)bescherming. Het kabinet herkent dat deze bescherming niet altijd effectief is ingeval van bewind van de ouder. Het kabinet heeft er echter voor gekozen geen aparte regeling in te richten, waarbij de familierechtelijke verhoudingen tussen wettelijk vertegenwoordiger en kind wordt aangepast. Om er zoveel mogelijk voor te zorgen dat het geld van de kindregeling ook daadwerkelijk bij het minderjarige kind terechtkomt, schrijft de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) voor dat de financiële tegemoetkoming op een bankrekening op naam van het kind moet worden overgemaakt. De wettelijk vertegenwoordiger van een minderjarige is verantwoordelijk voor het doorgeven van dit rekeningnummer. Deze wordt er via een informatiebrief op gewezen dat de tegemoetkoming bestemd is voor het kind, en aangemoedigd om het rekeningnummer van het kind door te geven. Pas als na 12 weken geen rekeningnummer wordt doorgegeven, wordt het bedrag van de kindregeling overgemaakt aan het bij de Dienst Toeslagen bekende rekeningnummer van de wettelijk vertegenwoordiger. In de memorie van toelichting van de Wht is expliciet het vertrouwen in ouders uitgesproken dat zij het juiste doen voor hun kinderen. Eventuele aanpassingen in de bescherming van het vermogen van minderjarigen met ouders die onder bewind zijn gesteld zouden in algemene zin moeten worden doorgevoerd.

Gebrek aan bescherming voor het vermogen van minderjarigen met een ouder die onder bewind is gesteld

De Raad geeft aan dat de wet geen effectieve bescherming biedt voor het vermogen van minderjarige kinderen als hun ouder onder beschermingsbewind is gesteld. Het bewind over de goederen van de ouder omvat niet tevens het vermogen van zijn of haar minderjarige kind.

De Raad vindt het wenselijk dat het vermogen van een kind ook onder het bewind komt bij de bewindvoerder van de ouder indien deze onder beschermingsbewind komt te staan en spreekt de hoop uit dat de eerder aangekondigde wetgeving op dit punt spoedig tot stand komt.

Met de Raad ben ik van mening dat het vermogen van een kind in deze gevallen beschermd dient te worden. Dit heb ik ook eerder aan uw Kamer medegedeeld.²⁵

In mijn brief aan uw Kamer d.d. 17 april 2023 met daarin een beleidsreactie op het WODC-onderzoek *Toezicht op het bewind van ouders en voogden over het vermogen van minderjarigen* heb ik meegedeeld dat ik de bescherming van het vermogen van minderjarigen op dit punt zal meenemen in het wetsvoorstel waarin aanbevelingen uit dit onderzoek wordt uitgewerkt.²⁶ Zoals ik uw Kamer heb gemeld, wordt ernaar gestreefd dit wetsvoorstel in het derde kwartaal van dit jaar in consultatie te brengen.²⁷

Slotwoord

Ik ben de Rechtspraak wederom zeer erkentelijk voor de signalering van de in haar praktijk ervaren knelpunten in beleid en wetgeving. Dit geeft de wetgevende en uitvoerende machten de gelegenheid relevante maatschappelijke problemen aan te pakken.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 33 836, nr. 66.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 83.

²⁷ Conceptverslag CD Personen- en familierecht 3 april 2024.