

Vergaderjaar 2022–2023

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 740**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2022

Met deze brief reageer ik op het verzoek van de Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid om een reactie te geven op het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak, meer specifiek de gesignaleerde buikpijndossiers bij Regeling van Werkzaamheden van 17 mei 2022, gerappelleerd op 29 september 2022.

Zoals ik in het «Staat van de Rechtsstaat» debat met de Eerste Kamer op 21 juni 2022 meldde (Handelingen I 2021/22, nr. 34, item 7), zijn de door de Raad voor de rechtspraak gesignaleerde knelpunten ingebracht in de lopende inventarisatie van hardvochtige wet- en regelgeving, ter uitvoering van de motie van de leden Ploumen en Jetten.<sup>1</sup> Het kabinet heeft u bij brief van 11 juli 2022 geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van deze motie.<sup>2</sup> Daarin zijn de departementen waar dit voor hen aan de orde is, ingegaan op de signalen die de Raad voor de rechtspraak aan de wetgever heeft gegeven. Voor zover concrete knelpunten niet onder die motie vallen, komen deze hieronder aan bod. Deze brief past ook bij de wijze waarop uitvoering zal geven aan de motie-Talsma, waarin het kabinet wordt verzocht om signalen van instituties als de Hoge Raad, de Raad van State, de Nationale ombudsman, de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de advocatuur over knelpunten in wetgeving en over zorgen over de effecten van wetgeving in de praktijk jaarlijks te bundelen en – voorzien van een kabinetsreactie – toe te sturen aan beide Kamers der Staten-Generaal.<sup>3</sup> Het kabinet kiest ervoor uw Kamers zo veel mogelijk via reguliere beleidsbrieven over de specifieke inhoudelijke beleidsthema's te informeren over de opvolging van de op dat terrein ontvangen signalen.

<sup>1</sup> Kamerstuk 35 510, nr. 24.

<sup>2</sup> Kamerstuk 35 510, nr. 102.

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 925 VI, V.

Op 25 mei 2022 heb ik uw Kamer het jaarverslag over 2021 van de Raad voor de rechtspraak toegestuurd.<sup>4</sup> In zijn jaarverslag over 2021 is de Raad voor de rechtspraak ingegaan op de rol van de rechter en de rechtspraak en benadrukt de Raad het belang van het voeren van een dialoog tussen de staatsmachten. In dat kader signaleert de Raad trends in wetgeving en buikpijndossiers. Hieronder ga ik daar achtereenvolgens op in.

*Tendensen in wetsvoorstellen – inperking van grondrechten*

De Raad voor de rechtspraak constateert dat hij bij het vervullen van zijn adviserende werkzaamheden in 2021 meerdere wetsvoorstellen kreeg voorgelegd die voorzagen in het stellen van beperkingen op grondrechten. Met de Raad voor de rechtspraak meen ik dat aan de motivering van grondrechteninperkingen hoge eisen mogen worden gesteld. Dat vloeit voort uit de aard van de grondrechten en de daaraan ten grondslag liggende waarden en in het verlengde daarvan uit de beperkingensystematiek van de Nederlandse Grondwet, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de VN-mensenrechtenverdragen. Bij de departementale voorbereiding van wetgeving die voorziet in beperkingen van grondrechten wordt daarom nadrukkelijk aandacht besteed aan constitutionele aspecten. Ook de interdepartementale samenwerking bevordert zorgvuldigheid bij het beoordelen van wetgeving die raakt aan grondrechten. Zo verricht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een zogeheten constitutionele toets en wordt in de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gelet op de zorgvuldige belangenafweging in en motivering van wetsvoorstellen die grondrechtenbeperkingen mogelijk maken. Van grote waarde is bovendien het werk van de Afdeling advisering van de Raad van State, die in haar adviezen indringend toeziet op de constitutionele kwaliteit van wetgeving, en van het College voor de rechten van de mens dat gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengt ten aanzien van wetsvoorstellen die grondrechten beogen te beperken.

Voor zover het wetten in formele zin betreft, is de toetsing aan de Grondwet vooralsnog een exclusieve bevoegdheid van de formele wetgever, daarin bijgestaan door de Raad van State. De Raad voor de rechtspraak herhaalt zijn pleidooi voor het mogelijk maken van rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet in individuele zaken. Ik verwelkom dit pleidooi. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is aangekondigd dat het kabinet de uitwerking van constitutionele toetsing in lijn met het advies van de Staatscommissie Parlementair stelsel ter hand neemt. Kort voor het zomerreces zond de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met mij, een brief met daarin de hoofdlijnen van de voorgenomen uitwerking van constitutionele toetsing.<sup>5</sup> Uit die brief blijkt dat het kabinet de voorkeur geeft aan de variant van constitutionele toetsing waarbij iedere rechter bevoegd is tot toetsing aan met name genoemde grondwetsbepalingen over vrijheidsrechten. Over die brief zal binnenkort met beide Kamers van gedachten worden gewisseld.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 279, nr. 713.

<sup>5</sup> Kamerstuk 35 925 VII, nr. 169.

<sup>6</sup> Naar ik begreep is de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer voornemens over deze brief een rondetafelgesprek te beleggen. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning uit de Eerste Kamer heeft bij brief van 11 oktober jl. vragen gesteld over brief met de hoofdlijnen van constitutionele toetsing. Die vragen zullen schriftelijk worden beantwoord.

## *Aandacht voor rechtsbescherming in toelichtingen*

In zijn jaarverslag opperde de Raad voor de rechtspraak de rechtsbeschermingsaspecten in nieuwe wet- en regelgeving zo expliciet en concreet mogelijk uit te werken zodat hierover geen onduidelijkheid kan ontstaan. Ook gaf de Raad in overweging om in de toelichting bij wetgeving met rechtsbeschermingsaspecten standaard een aparte rechtsbeschermingsparagraaf op te nemen.

Tijdens het commissiedebat met de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van 8 september jl. (Kamerstuk 29 668, nr. 68) gaf ik aan enthousiast te zijn over de suggestie om bij regelgeving waarbij rechtsbescherming een belangrijk aandachtspunt is, in de toelichting daar explicieter aandacht aan te besteden. Op dit moment is het al gebruikelijk om in toelichtingen bij wetgeving die belangrijke gevolgen heeft voor de (belasting van de) rechterlijke macht, nader in te gaan op die gevolgen. De suggestie van de Raad voor de rechtspraak ziet evenwel op het perspectief van de rechtzoekende. De Aanwijzingen voor de regelgeving dringen erop aan regelingen zodanig in te richten dat ze zo weinig mogelijk conflicten oproepen.<sup>7</sup> Dat laat onverlet dat het tot op zekere hoogte onvermijdelijk zal zijn dat in de praktijk geschillen ontstaan over de toepassing van regelingen. Met de Raad acht ik het daarom gewenst om, waar aangewezen, duidelijkheid te verschaffen over de rechtsbescherming die openstaat voor rechtzoekenden. Ik zal daarom bevorderen dat deze suggestie deel gaat uitmaken van het rijksbrede wetgevingskwaliteitsbeleid.

Een eerste concrete stap die ik daartoe wil zetten betreft het versterken van de aandacht voor rechtsbescherming in het rijksbrede instrumentarium ter bevordering van de kwaliteit van beleid en regelgeving. Ik denk hierbij aan mogelijke aanvullingen van het Beleidskompas, de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Schrijfwijzer memorie van toelichting.<sup>8</sup> Het Beleidskompas, dat zoals ik u onlangs berichtte in de eerste helft van 2023 zal worden gelanceerd als opvolger van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, biedt een richtinggevende structuur die helpt om het beleidsvormingsproces goed in te richten met als doel een goede beleidskwaliteit.<sup>9</sup> Het zorgt dat alle relevante beslisinformatie in beeld is en beschikbare hulpbronnen geraadpleegd zijn. De Aanwijzingen voor de regelgeving zien hoofdzakelijk op de te hanteren wetgevingstechniek. De Schrijfwijzer geeft beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen praktische handvatten bij het schrijven van toelichtingen op wetsvoorstellen en andere regelingen.

In hetzelfde commissiedebat van 8 september jl. is overigens ook gesproken over de Staat van de wetgevingskwaliteit. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik te melden dat ik later dit jaar uw Kamer in een afzonderlijke brief zal berichten over de opzet en planning van de Staat van de wetgevingskwaliteit.

### *Implementatie- en uitvoeringswetgeving*

Bij het opstellen van implementatie- en uitvoeringswetgeving bestaat, zoals de Raad voor de rechtspraak terecht stelt, geregeld ruimte voor het maken van inpassingskeuzes. Wanneer die keuzes gevolgen hebben op

<sup>7</sup> Aanwijzing 2.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>8</sup> Zie <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting>.

<sup>9</sup> Zie over het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving thans nog <https://www.naarhetai.nl>.

het terrein van de rechtspleging, kan de Raad voor de rechtspraak op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisaties advies uitbrengen. Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (over enkele maanden: het Beleidskompas) schrijft voor dat een officiële adviesaanvraag aan de Raad moet worden gericht wanneer een voorstel naar verwachting gevolgen zal hebben voor de organisatie en de werklust bij de gerechten. Naar aanleiding van de oproep van de Raad voor de rechtspraak wordt de noodzaak tot consultatie van de Raad nogmaals onder de aandacht gebracht van de wetgevingsdirecties van de ministeries.

#### *Gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van wetgeving en «buikpijn-dossiers»*

De Raad noemt 11 «buikpijndossiers» in het civiele, straf- en bestuursrecht. Deze zijn hieronder in cursief vermeld.

#### *Civil recht*

##### *Arbeidsrecht: transitievergoeding ex artikel 7:673 van het Burgerlijk Wetboek*

*Binnen de Rechtspraak bestaat het beeld dat de transitievergoeding meer dan knellend is. Een werkgever kan er nauwelijks aan ontkomen. Door de coronacrisis getroffen ondernemers zagen zich de afgelopen tijd in toenemende mate genoodzaakt de onderneming te staken om een faillissement te voorkomen. Voordat de beslissing tot stoppen door ondernemers is genomen, zijn vaak het spaargeld, de pensioenvoorziening en dergelijke al in de onderneming gestopt. Deze ondernemers lopen er vervolgens tegenaan dat toch de transitievergoeding moet worden betaald en dat er geen uitweg is. Het oude «habe nichts-verweer» had in deze gevallen uitkomst kunnen bieden. Wanneer een werkgever het initiatief neemt om zijn werknemer te ontslaan of zijn contract niet te verlengen, dan heeft de werknemer recht op een vergoeding. Dit heet de transitievergoeding.*

Het beeld dat de transitievergoeding knelt wordt vooralsnog niet goed herkend. Er zijn geen data bekend waaruit blijkt dat de transitievergoeding een belangrijke belemmering vormt. Daarnaast biedt de huidige regelgeving al de nodige flexibiliteit aan werkgevers. Zo biedt de wet de werkgever de mogelijkheid om de vergoeding in termijnen te betalen als betaling van de transitievergoeding leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de bedrijfsvoering. Bovendien vindt beëindiging van het dienstverband in de meeste gevallen met wederzijds goedvinden plaats. In die gevallen is geen transitievergoeding verplicht en kunnen partijen andere passende afspraken maken rekening houdend met elkaars gerechtvaardigde belangen. Het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid gaat graag met de Raad voor de Rechtspraak in gesprek om te achterhalen waar dit beeld vandaan komt.

##### *Zorgverzekeringswet: CAK-boete*

*De Rechtspraak ziet dat er in de uitvoering van artikel 18a door zorgverzekeraars en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) weinig ruimte is voor de menselijke maat en dat in deze zaken kwetsbare mensen en mensen met schulden, die jarenlang klant zijn van het CAK een boetepremie moeten betalen bij een achterstand in de betaling van de premie waardoor de problemen juist oplopen. Door het niet of niet op tijd betalen van eigen risico of zorgkosten aan de eigen verzekeraar, krijgen zij dan ook nog eens te maken met torenhoge proces- en beslagkosten. Dit soort zaken wordt veelvuldig bij verstek afgedaan. Omdat geen verweer wordt*

*gevoerd worden veel schrijnende situaties ook niet gezien door de Rechtspraak.*

Het Ministerie van VWS heeft hierop in de eerdergenoemde brief van 11 juli 2022 gereageerd.<sup>10</sup>

#### *Veroordeling tot betaling van het griffierecht van de wederpartij*

*In het huurrecht leidt de griffierechtenregeling tot knellende situaties; rechtspersonen betalen meer griffierechten dan privépersonen. Bij verlies van de procedure moet een privépersoon het griffierecht van de rechtspersoon betalen. De Rechtspraak ziet vaak situaties waarin huurders met een huurachterstand met hoge proceskosten worden geconfronteerd. Vaak hebben zij al meerdere schulden en schuldhulpverlening nodig. Huurders komen hierdoor vaak nog verder in de problemen. Verder wordt regelmatig gesignaleerd dat een huurder een betalingsregeling heeft gevraagd, maar dat de verhuurder daarover pas in gesprek wil ná de rechtszitting. De proceskosten zijn dan al gemaakt en komen vaak bovenop de schuldenlast die de huurder al draagt. In zijn algemeenheid zou de rechter de gedaagde meer bescherming kunnen bieden als hij de mogelijkheid krijgt om betalingsregelingen op redelijkheid te toetsen en hij die betalingsregelingen zelf zou kunnen opleggen. Schuldeisers zijn dan mogelijk geneigd om eerder in te gaan op een aanbod om een betalingsregeling te treffen.*

Het Wetsvoorstel opleggen betalingsregeling door de rechter voorziet erin dat de rechter een passende betalingsregeling kan opleggen, wanneer het op grond van de redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij zijn vordering in één keer betaalt. De rechter kan dit ook doen tegen de wil van de schuldeiser. De betalingsregeling mag de schuldeiser echter niet onevenredig benadelen. De verwachting is dat van de mogelijkheid van het opleggen van een betalingsregeling door de rechter een preventieve en normerende werking uit zal gaan en zal leiden tot meer inspanningen van de schuldeiser in de minnelijke fase om tot een betalingsregeling te komen om extra kosten te voorkomen. Op dit moment worden de reacties op de internetconsultatie, die liep tot 15 september jl., geïnventariseerd en geanalyseerd.

Daarnaast zijn in de Wet kwaliteit incassodienstverlening (WIK) die per 1 juli 2023 in werking zal treden inhoudelijke kwaliteitseisen gesteld aan de uitvoering van de werkzaamheden van incassodienstverleners. De eisen die in dit kader aan een zorgvuldige incasso worden gesteld gelden via de aanvullende werking van de redelijkheid en billijkheid (art. 6:248 BW) en de verplichting zich jegens een schuldenaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid (art. 6:2 BW) ook voor schuldeisers die zelf incasseren. Een van de kwaliteitseisen betreft de correcte omgang met schuldenaren en het bieden van informatie. Dit betekent o.a. dat waar mogelijk betalingsregelingen worden aangeboden die maatschappelijk verantwoord zijn. Dit punt van het aanbieden van een betalingsregeling wordt ook opgenomen in het Besluit kwaliteit incassodienstverlening (BIK). Dit besluit is in de fase verwerking consultatiereacties.

Wat betreft de hoge griffierechten bij proceskostenveroordelingen biedt art. 237, vijfde lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering al uitkomst. In dit artikel wordt de proceskostenveroordeling geregeld en biedt de rechter de mogelijkheid om in sommige gevallen burgers tegemoet te komen bij de proceskostenveroordeling om misbruik van de machtspositie door een

<sup>10</sup> Kamerstuk 35 510, nr. 102, p. 44.

financieel draagkrachtige partij te voorkomen. Bovendien zijn op 1 januari 2022 met de wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken de verschillen tussen natuurlijke en niet-natuurlijke personen voor kantonzaken verkleind (*Stb.* 2021, nr. 507).

In het wetsvoorstel verlaging griffierechten worden, conform het coalitieakkoord, de tarieven voor de griffierechten in het bestuursrecht en voor civiele zaken verlaagd met 25%. Op dit moment worden de consultatiereacties op dit wetsvoorstel geïnventariseerd en geanalyseerd. De verwachting is dat dit wetsvoorstel in 2024 in werking zal treden.

#### *Toegang tot de rechter in hoger beroep voor werknemers*

*De Rechtspraak ziet een knelpunt in de toegang tot de rechter in hoger beroep voor werknemers. De meeste arbeidszaken die door werknemers worden voorgelegd aan de gerechtshoven, betreffen zaken waarin wordt geprocedeerd met gefinancierde rechtsbijstand, ofwel op kosten van een rechtsbijstandsverzekering of een vakbeweging, dan wel door werknemers die een (zeer) hoog loon verdienen. Gerechtshoven zien in toenemende mate arbeidszaken (waarin de werknemer appellant is), van werknemers met een laag of hoog loon. Werknemers met een gemiddeld inkomen gaan relatief minder vaak in hoger beroep. De Rechtspraak vermoedt dat de vrees voor een (hoge) proceskosten- (veroordeling) hiervoor redengevend is. Als mogelijke oplossing kan worden gedacht aan verlaging van het griffierecht of een bepaling vergelijkbaar met die van artikel 7:629a lid 6 BW (alleen een veroordeling in de kosten van de werkgever als sprake is van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht) of proceskosten voor behoud van werk weer aftrekbaar maken voor de inkomstenbelasting. Dit probleem doet zich trouwens ook voor op andere rechtsgebieden, zoals huurrecht en consumentenrecht.*

Naast verlaging van de griffierechten zet het kabinet zich ook in bredere zin in op de versterking van de toegang van het recht. Dit wordt langs drie pijlers gedaan, namelijk 1) het beschikken over objectieve (betrouwbare) informatie over rechten en plichten; 2) advies en ondersteuning bij het uitoefenen van rechten en het oplossen van geschillen; en 3) de mogelijkheid tot het verkrijgen van een beslissing van een onafhankelijke en deskundige instantie. Naar aanleiding van een eerste inventarisatie van mogelijke maatregelen die kunnen worden verkend, voortgezet of in gang gezet om deze drie pijlers te versterken is een beleidsdocument opgesteld. Dit document wordt momenteel als leidraad gebruikt tijdens een informele consultatie van betrokken partners die een rol hebben in het recht, waaronder de rechtspraak, advocatuur, deurwaarders. Daarnaast worden ideeën opgehaald bij rechtszoekenden over de versterking van de toegang tot het recht. Het is de verwachting dat deze informele consultatie begin volgend jaar zal leiden tot verder uitgewerkte voorstellen voor de versterking van de toegang tot het recht.

In het coalitieakkoord is voorts de ambitie opgenomen de aanbevelingen uit het rapport van het aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (anjaagteam Roemer) uit te voeren. In het rapport van het aanjaagteam Roemer is aanbevolen om een arbeidscommissie (een laagdrempelige vorm van conflictbeslechting) in het leven te roepen om de toegang tot het recht te verbeteren. Het lijkt, gelet op eerdere rapporten op het gebied van de arbeidsmarkt, wenselijk dat de arbeidscommissie zich richt op kwetsbare werknemers, niet enkel op arbeidsmigranten. Momenteel wordt deze verbreding en de vormgeving van de arbeidscommissie, samen met sociale partners en andere betrokken partijen, verkend. Politieke besluitvorming hierover vindt dit najaar plaats.

## *Strafrecht*

### *Het taakstrafverbod*

*Al vaker is aangegeven dat het taakstrafverbod van artikel 22b Wetboek van Strafrecht (Sr) als knellend wordt ervaren. Het verbod om in de hier aangegeven gevallen een taakstraf op te leggen, kan maatwerk verhinderen. Iemand een gevangenisstraf of een geldboete op moeten leggen terwijl het delict, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, juist alle redenen geven om een taakstraf op te leggen, kan onrechtvaardig voelen. Momenteel ligt het wetsvoorstel tot uitbreiding van het taakstrafverbod bij de Eerste Kamer. Als dit wordt aangenomen, zal de ruimte voor de strafrechter om de meest passende straf op te leggen verder worden beperkt.*

Over het wetsvoorstel uitbreiding taakstrafverbod is op 18 oktober jl. in de Eerste Kamer gestemd. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel verworpen (Handelingen I 2022/23, nr. 4, item 11).

### *Geen schorsende werking bezwaar omzetting taakstraf*

*Indien een taakstraf wordt opgelegd en deze niet (geheel) wordt uitgevoerd, zet de officier van justitie de taakstraf om in een hechtenis. Voor elke 2 uur niet uitgevoerde taakstraf dient de veroordeelde dan 1 dag te zitten. Indien de veroordeelde het niet eens is met de omzetting van de taakstraf in vervangende hechtenis, kan hij een bezwaarschrift indienen bij de rechter (artikel 6:6:23 Wetboek van Strafvordering). Dat bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Omdat de tenuitvoerlegging van straffen sinds 1 januari 2020 is overgegaan van het OM naar de Minister (het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen, AICE), wordt een bezwaarschrift bij binnenkomst niet meer magistraatelijk op inhoud bekeken en lijkt het standaard uitgangspunt van «geen schorsende werking» leidend. Het gevolg is dat de aangehouden veroordeelde in alle gevallen blijft vastzitten totdat op het bezwaarschrift is beslist. Dit is ook het geval als op voorhand duidelijk is dat het bezwaarschrift grote of op zijn minst gedegen kans van slagen heeft. Indien de rechter na een aantal weken het bezwaarschrift alsnog gegrond verklaart, is het leed al geschied en heeft de veroordeelde de vervangende hechtenis al uitgezeten, met alle mogelijke ontwrichtende consequenties voor zijn leven van dien.*

Het is inderdaad zo dat de wet van rechtswege geen schorsende werking toekent aan een bezwaarschrift bij de omzetting van een taakstraf. Echter kan ik u melden dat het CJIB alle verzoeken tot opschorting individueel beoordeelt. Het CJIB bekijkt dan of er aanleiding is de hechtenis te schorsen of de last tot aanhouding in te trekken. Naast persoonlijke omstandigheden wordt ook gekeken naar de verwachte termijn van de afhandeling van bezwaarschriften. Het CJIB geeft aan dat door deze toets in de meerderheid van de gevallen het verzoek tot opschorting toch wordt gehonoreerd. Samen met CJIB en de Raad voor de rechtspraak wil ik hierover verder in gesprek.

### *Ongewenstverklaring van tbs'ers*

*Een derde onderdeel in het strafrecht waarbij onrecht aan de orde kan zijn, dient in samenhang met het vreemdelingenrecht te worden beschouwd. Het betreft veroordeelden tot terbeschikkingstelling (tbs) die de status van ongewenst vreemdeling hebben gekregen. Zij mogen niet in Nederland blijven maar kunnen om verschillende redenen (tijdelijk) niet terugkeren naar het land van herkomst. Tegelijkertijd zijn de behandel mogelijkheden in een tbs-kliniek beperkt. Omdat deze vreemdelingen geen*

*verblijfsrecht hebben, kan hen geen verlof worden verleend: niet voor resocialiseren, niet om de «kwaliteit van leven» te verbeteren, maar ook niet om via transmuraal verlof naar een passende verblijfinstelling te gaan. Anderzijds geldt: tijdens de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, zal er geen uitzetting naar het buitenland volgen. Zo houden het tbs-systeem en het vreemdelingenbeleid elkaar in een houdgreep en kan een strafrechter gedwongen worden een tbs-maatregel te verlengen, ook wanneer dit, bijvoorbeeld door een hoge leeftijd met hulpafhankelijkheid van de tbs-gestelde, niet meer passend is en een andere voorziening is aangewezen.*

Vooropgesteld moet worden dat de situatie die hier geschetst wordt van toepassing is bij elke vreemdeling zonder verblijfsrecht. Het is hiervoor niet noodzakelijk dat de vreemdeling een vreemdelingrechtelijke maatregel in de zin van artikel 67 Vreemdelingenwet 2000 is opgelegd. Voor de verdere reactie wordt daarom ingegaan op de situatie van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf met een tbs-maatregel.

De knelpunten ten aanzien van ter beschikking gestelde vreemdelingen die ontstaan doordat het strafrecht en vreemdelingenrecht samenkomen en botsen, zijn bekend en worden geadresseerd in het rapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming over vreemdelingen in tbs van 28 januari 2021.<sup>11</sup> De beleidsreactie op dit rapport wordt naar verwachting binnen drie maanden met uw Kamer gedeeld. Door het ontbreken van verblijfsrecht zijn veel vormen van verlof voor de groep vreemdelingen in tbs niet wenselijk en uitvoerbaar. Vanwege het koppelingbeginsel hebben deze onrechtmatig verblijvende vreemdelingen geen recht op voorzieningen in Nederland en dienen zij terug te keren naar het land van herkomst. Het behandeltraject voor deze vertrekplichtige vreemdelingen in tbs is gericht op resocialisatie in het land van herkomst. Het is dus zoeken naar een balans om middels begeleid verlof te oefenen met vrijheden en tegelijkertijd de focus op terugkeer naar het land van herkomst te houden. Inmiddels is de Verlofregeling tbs zo aangepast dat begeleid verlof voor vreemdelingen verruimd is naar alle gevallen waarin begeleid verlof voor de betreffende vreemdelingen behandelinhoudelijk geïndiceerd is én veilig en verantwoord kan worden vormgegeven.<sup>12</sup> Ik verwacht dat deze verruiming een goede stap is om behandelimpasses te voorkomen en de behandeling richting resocialisatie in het land van herkomst en repatriëring te versoepelen.

#### *Bestuursrecht*

#### *Rijbewijszaken*

*De wettelijke bepalingen uit de Wegenverkeerswet (WVW) 1994 en de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011, die voorschrijven dat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) een onderzoek moet laten doen naar de rijgeschiktheid van verzoeker en dat tot die tijd het CBR het rijbewijs van verzoeker moet schorsen, laten geen ruimte om een belangenafweging te maken en op grond van persoonlijke omstandigheden daarvan af te wijken. De gevolgen kunnen daardoor hard zijn voor de betrokkene, zeker als de afhankelijkheid van een auto in verband met werk- of privéomstandigheden groot is.*

In de eerdergenoemde brief van 11 juli 2022 is erop gewezen dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat signalen van de Raad voor de

<sup>11</sup> Bijlage bij Kamerstukken 29 452 en 19 637, nr. 241

<sup>12</sup> Stcrt. 2022, nr. 545



rechtspraak betreft bij het traject waarin hardvochtige effecten van wetgeving worden geïnventariseerd en geadresseerd.<sup>13</sup> Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaat hierover in gesprek met de Raad voor de rechtspraak.

*Tot slot*

De dialoog die de Raad voor de rechtspraak met de andere staatsmachten aangaat in zijn jaarverslag over trends in wetgeving en gesignaleerde knelpunten in de uitvoering en «buikpijndossiers», waardeer ik zeer. Hierboven heb ik laten zien op welke wijze deze observaties zijn of worden geadresseerd. Ik verheug mij op de voortzetting van deze dialoog met de Raad en ook met uw Kamer.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind

---

<sup>13</sup> Kamerstuk 35 510, nr. 102, p. 38.