



Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming

Afdeling strategie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 20 maart 2024
doorkiesnummer

e-mail

ons kenmerk

uw kenmerk

cc

onderwerp

De minister van Justitie en Veiligheid
Advies Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2024

Geachte

Bij brief van 21 december 2024, kenmerk , verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2024 (hierna: het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

In het Wetsvoorstel worden onder meer in wetgeving terechtgekomen abusievelijke onvolkomenheden hersteld. Hierbij kan worden gedacht aan verschrijvingen, taalkundige omissies, foutieve verwijzingen en andere technische gebreken. Om de kwaliteit van wetgeving te waarborgen, worden deze verbeteringen op periodieke basis in een verzamelwetsvoorstel opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel betreft een verzameling van dergelijke wijzigingen in verschillende wetten op het terrein van Justitie en Veiligheid.

Het Wetsvoorstel bevat daarnaast een aantal beperkt inhoudelijke wijzigingen die voortvloeien uit recent tot stand gekomen wetgeving of ontwikkelingen in de rechtspraak, dan wel uit toezeggingen die aan de Tweede Kamer zijn gedaan.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 20 maart 2024
kenmerk
pagina 2 van 7

ADVIES

Het advies bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat een reactie op de voorstellen tot wijziging in het Wetsvoorstel en in de Memorie van Toelichting (hierna: de 'MvT') (I). In het tweede deel doet de Raad uit eigen beweging een aantal aanvullende suggesties voor aan het Wetsvoorstel toe te voegen elementen (II).

I. Opmerkingen n.a.v. het Wetsvoorstel en de MvT

Wetboek van Strafrecht

In Artikel XXXIII, onderdeel D, wordt voorgesteld het Wetboek van Strafrecht (hierna: 'Sr') als volgt te wijzigen:

'In artikel 252 wordt de tekst "waarbij een kind dat kennelijk de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt is betrokken of schijnbaar is betrokken" vervangen door "waarbij een persoon beneden de leeftijd van achttien jaren is betrokken of schijnbaar is betrokken".'

De Raad stelt voorop dat het Wetsvoorstel ziet op een wijziging van een nog in te voeren artikel 252 Sr dat het bestaande artikel 240b Sr zal vervangen. Nu het wetsvoorstel waarmee die wijziging wordt doorgevoerd ten tijde van dit advies nog ter behandeling in de Eerste Kamer ligt (voorstel Wet seksuele misdrijven, Kamerstukken 36222) en op de uitkomst van de parlementaire behandeling niet vooruit kan worden gelopen, is voorstelbaar dat in het onderhavige Wetsvoorstel nader onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie dat de Wet seksuele misdrijven ten tijde van de eventuele inwerkingtreding het Wetsvoorstel nog niet is aangenomen c.q. in werking is getreden en de situatie waarin dat al wel het geval is. De nu voorgestelde wijziging van artikelen 240b/252 Sr lijkt nog niet met alle mogelijke situaties rekening te houden.

De Raad werpt echter ook de vraag op of de voorgestelde wijziging noodzakelijk en wenselijk is. De Raad licht dat als volgt toe.

In de MvT wordt vermeld dat het woord 'kennelijk' wordt geschrapt om de strafbaarstelling te vereenvoudigen en te verduidelijken, zonder verandering te brengen in de reikwijdte van de strafbaarstelling.

Volgens de MvT (p. 21) brengt 'is betrokken of schijnbaar is betrokken' in combinatie met 'een persoon beneden de leeftijd van achttien jaren' tot uitdrukking dat het delict kinderpornografie de drie categorieën visueel weergegeven personen kan omvatten, te weten:

- (1) een bestaand persoon beneden de leeftijd van achttien jaar ('is betrokken'),
- (2) een bestaand persoon van achttien jaar of ouder die eruit ziet als een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar ('schijnbaar is betrokken'), en
- (3) een niet bestaand persoon beneden de leeftijd van achttien jaar ('schijnbaar is betrokken').

De Raad werpt de vraag op of het begrip 'kennelijk' inderdaad als overbodig kan worden beschouwd.

datum 20 maart 2024
kenmerk
pagina 3 van 7

Het begrip ‘kennelijk’ brengt tot uitdrukking dat de echte leeftijd niet hoeft te worden bewezen, maar dat het gaat om een verantwoorde schatting, op grond van kenmerken die in het algemeen in de beoordeling kunnen en plegen te worden betrokken bij de schatting van de leeftijd van een bepaalde persoon, waarbij onder meer gedacht kan worden aan de lengte en de lichamelijke ontwikkeling.² Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan artikel 240b Sr betoogde de Minister:³

‘Het begrip “kennelijk” moet gehanteerd worden, omdat we het openbaar ministerie moeten vrijwaren van het risico, dat moet worden bewezen, hoe oud het kind in kwestie is geweest. Zodra het kind achterhaalbaar is, kan bij wijze van spreken het delict ten gronde ten laste worden gelegd. Dat zou nog veel beter zijn. Het gaat erom, dat het de kennelijke bedoeling is geweest, een kind van beneden de 16 af te beelden en dat het kind ook niet ouder is dan 16 jaar.’

Met de Wet partiële wijziging zedelijkheidswetgeving (Stb. 2002, 388) is in 2002 aan artikel 240b Sr ‘of schijnbaar is betrokken’ toegevoegd. Die aanvulling was volgens de wetgever nodig om ook effectief te kunnen optreden tegen - kort gezegd - virtuele kinderporno. De overweging daarbij was dat van de politie en het openbaar ministerie niet kan worden verlangd dat bewezen wordt dat het aangetroffen materiaal echte personen afbeeldt.⁴ De ‘schijnbaarheid’ ziet ook grammaticaal gezien op de betrokkenheid, niet op de leeftijd.

De Raad adviseert om in de MvT tegen deze achtergrond nader toe te lichten hoe het voorgaande zich verhoudt tot het voorstel om het begrip ‘kennelijk’ te schrappen, zonder daarmee de reikwijdte van de strafbaarstelling aan te passen.

Wet griffierechten burgerlijke zaken (hierna: de ‘Wgbz’)

De aanpassing van artikel 19a Wgbz

Met instemming neemt de Raad kennis van de aanpassing van het griffierecht dat voor verzoeken tot homologatie van een akkoord en voor verzoeken tot afwijzing van de homologatie wordt geheven. Nu het eerste lid van artikel 11 Wgbz van toepassing wordt verklaard op verzoeken op grond van de Wet homologatie onderhands akkoord (hierna: ‘Whoa’), kan het totaal verschuldigde griffierecht per zaak veel lager uitvallen dan nu het geval is in zaken waarin meerdere verzoeken worden ingediend. Indien een verzoeker in het kader van dezelfde akkoordprocedure al eerder een verzoek heeft gedaan aan de rechtbank, wordt op het griffierecht voor het nieuwe verzoek in mindering gebracht (verrekend met) het griffierecht dat deze verzoeker reeds heeft voldaan voor het eerdere verzoek. Voor een schuldenaar, die met het Whoa-traject een faillissement wil afwenden, kan het immers problematisch zijn als hij steeds opnieuw griffierecht verschuldigd is. De Raad kan zich vinden in deze wijziging.

² HR 8 mei 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1517; HR 6 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL8772. Zie ook *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, 6, p. 10.

³ *Handelingen I* 1984-1985, nr. 38, 2 juli 1985, p. 1447.

⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27745, nr. 3, p. 4.



Raad voor de
rechtspraak

datum 20 maart 2024
kenmerk
pagina 4 van 7

Tegelijkertijd constateert de Raad dat de wetswijziging geen gevolgen heeft voor verzoeken op grond van de Whoa waarbij meerdere rechtspersonen in een groep betrokken zijn (en artikel 372 Faillissementswet niet van toepassing is). Dat betekent dat elke rechtspersoon/schuldenaar in een dergelijk geval een apart verzoekschrift moet indienen. Voor elk verzoek moet griffierecht worden geheven. Als een schuldeiser een afwijzingsverzoek indient ten aanzien van een verzoek tot homologatie van een akkoord, moet deze schuldeiser griffierecht betalen voor elke schuldenaar waarvoor hij een afwijzingsverzoek indient. De Raad geeft in overweging om ook in deze gevallen tot een griffierechtverlaging te komen. Immers, het kan problematisch zijn als steeds opnieuw griffierecht verschuldigd is. De Raad meent dat artikel 19a Wgbz op dat punt aanpassing behoeft.

II. Overige suggesties

De Raad maakt van de gelegenheid gebruik om uit eigen beweging ook de volgende suggesties te doen.

Algemene wet bestuursrecht

Verzoek tot wijziging artikel 8:25 Algemene wet bestuursrecht

De Raad maakt van de gelegenheid gebruik om het volgende verzoek vanuit de Rechtspraak onder de aandacht te brengen. Bij de bestuurs- en belastingrechtshouders leeft al geruime tijd de uitdrukkelijke wens om de mogelijkheid om een gemachtigde⁵ te weigeren, uit te breiden en artikel 8:25 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de 'Awb') daartoe aan te passen.

Een notitie met de achtergrond van dit verzoek is geruime tijd geleden ambtelijk binnen uw Ministerie gedeeld. Tot nu toe is het echter niet mogelijk gebleken uitvoering te geven aan deze wens. De Raad acht het een uitgelezen kans om dit onderwerp in onderhavig Wetsvoorstel te regelen en verzoekt u met klem het Wetsvoorstel hiermee uit te breiden.

Kort samengevat is de achtergrond van dit verzoek het volgende. In het bestuursrecht is er bewust voor gekozen dat een belanghebbende kan procederen zonder verplichte procesvertegenwoordiging. Dit betekent onder meer dat geen kwaliteitseisen worden gesteld aan een rechtsbijstandverlener, omdat deze geen advocaat behoeft te zijn (artikel 2:1 Awb). Dit heeft tot gevolg dat voor de gemachtigde in het bestuursrecht die geen advocaat is geen kwaliteitseisen, geen gedragsregels en geen mogelijkheden bestaan om de kwaliteit van een gemachtigde of zijn gedrag aan de orde te stellen, zoals in de advocatuur. Ook niet als dat ten nadele werkt van de belanghebbende aan wie het handelen van de gemachtigde wordt toegerekend. Om in voorkomend geval toch in te kunnen grijpen, is in artikel 2:2 Awb aan bestuursorganen de bevoegdheid gegeven om een gemachtigde te weigeren. In artikel 8:25 Awb is die bevoegdheid aan de bestuursrechter gegeven, met als doel om partijen te beschermen tegen gemachtigden van wie moet worden aangenomen dat hun optreden ernstige schade kan toebrengen.

In de jurisprudentie is een belangrijk verschil tussen deze twee bevoegdheden aangebracht; een bestuursorgaan kan een gemachtigde voor een langere periode weigeren, dus in alle procedures die bij

⁵ Of een rechtspersoon die onder de feitelijke leiding van de betreffende gemachtigde staat.

datum 20 maart 2024
kenmerk 1
pagina 5 van 7

dat bestuursorgaan lopen en voor alle belanghebbenden namens wie die procedures worden gevoerd. De bestuursrechter kan daarentegen alleen in een specifieke zaak een gemachtigde weigeren.⁶ In de praktijk is gebleken dat de bestuursrechter in bepaalde gevallen behoefte heeft aan dezelfde bevoegdheid als die aan bestuursorganen is gegeven.⁷ Daarnaast zou uitbreiding van de mogelijkheid tot het weigeren van een gemachtigde in het bestuursrecht in lijn zijn met de bestaande bevoegdheid die de kantonrechter heeft. Die bevoegdheid is neergelegd in artikel 81 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit artikel zou de basis kunnen vormen voor de aanpassing van artikel 8:25 Awb met dien verstande dat in die regeling kan worden opgenomen dat de bestuursrechter in de beschikking (in detail) motiveert wat de aanleiding is geweest voor de weigering. Deze motivering kan worden beoordeeld door de appelrechter, zonder dat daarvoor een nadere toelichting nodig is.

De Raad is graag bereid om over deze aanpassing van artikel 8:25 Awb in overleg te treden.

Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering (hierna: 'Sv')

Artikel 36f Sr

In artikel 36f Sr is – kort gezegd – de maatregel neergelegd die de verdachte verplicht tot betaling van een som geld aan de Staat ten behoeve van het slachtoffer, te weten de schadevergoedingsmaatregel.

Het eerste lid van dit wetsartikel luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

'Aan degene die bij rechterlijke uitspraak wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld tot een straf of aan wie bij rechterlijke uitspraak een maatregel wordt opgelegd dan wel ten aanzien van wie met toepassing van artikel 2.3, onderdeel 1°, 2° of 4°, van de Wet forensische zorg een zorgmachtiging is afgegeven, of waarbij door de rechter bij de strafoplegging rekening is gehouden met een strafbaar feit, waarvan in de dagvaarding is meegedeeld dat het door de verdachte is erkend en ter kennis van de rechtbank wordt gebracht dan wel jegens wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, kan de verplichting worden opgelegd (...)'

Uit de wettekst volgt niet dat oplegging van de schadevergoedingsmaatregel ook mogelijk is bij toepassing van artikel 9a Sr, de schuldigverklaring zonder oplegging van een straf of maatregel. In 2015 heeft de Hoge Raad echter, aan de hand van de wetsgeschiedenis van artikel 36f Sr, geoordeeld dat die mogelijkheid er wel is en dat artikel 36f, eerste lid, Sr moet worden gelezen alsof de woorden 'tot een straf' daarin niet voorkomen.⁸ De Raad adviseert om het Wetsvoorstel aan te grijpen om de tekst van artikel 36f, eerste lid, Sr in overeenstemming te brengen met voornoemd arrest, dan wel toe te lichten waarom daarvoor niet wordt gekozen.

⁶ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1061, Hoge Raad 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1730, en Hoge Raad 29 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:141.

⁷ Zie bijvoorbeeld: rechtbank Gelderland 6 augustus 2020 ECLI:NL:RBGEL:2020:3966, Rechtbank Midden-Nederland 2 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:286, rechtbank Den Haag 20 december 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:14043.

⁸ HR 3 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3203.

datum 20 maart 2024
kenmerk
pagina 6 van 7

Artikel 495 Sv

De Raad heeft signaleerd dat in artikel 495, zesde lid, Sv wordt verwezen naar de artikelen 263 en 287 Sv, terwijl lijkt te worden bedoeld te verwijzen naar de artikelen 259 en 285 Sv. De Raad geeft u in overweging deze verwijzingen te verbeteren.

Artikel 6:6:1 Sv

Tot slot vraagt de Raad aandacht voor de bevoegdheid van de kantonrechter om een beslissing te nemen op vorderingen tot tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 6:6:21 juncto artikel 6:6:1, tweede lid, Sv.

Tot 1 januari 2020 luidde artikel 14g, derde lid, Sr als volgt (met onderstreping van de hier relevante passage door de Raad):

'Tot behandeling van de vordering is bevoegd de rechter die de straf heeft opgelegd. Indien de veroordeelde wordt vervolgd wegens een strafbaar feit, begaan voor het einde van de proeftijd, is tot behandeling van de vordering bevoegd:

- a. de rechtbank, indien deze bevoegd is tot kennisneming in eerste aanleg van het feit,*
- b. de kantonrechter, indien deze bevoegd is tot kennisneming van dat feit en van feiten, terzake waarvan de veroordeling, waarop de vordering betrekking heeft, is uitgesproken.*

De regeling van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijk opgelegde sancties is thans neergelegd in onder meer de artikelen 6:6:1 en 6:6:21 Sv. De Raad leidt uit de huidige wettelijke regeling af dat de kantonrechter ook nu nog bevoegd is om over vorderingen tot tenuitvoerlegging te oordelen. De beperking uit artikel 14g, derde lid onder b, (oud) Sr tot alleen die 'TUL-vorderingen' die betrekking hebben op veroordelingen ter zake van strafbare feiten die tot de bevoegdheid van de kantonrechter behoren (vgl. artikel 382 Sv) ontbreekt echter in de huidige wettelijke regeling.

De Raad acht het wenselijk dat wordt verduidelijkt of dit een bewuste keuze was en welke bevoegdheid de kantonrechter heeft om te beslissen op de hiervoor bedoelde vorderingen tot tenuitvoerlegging.

WAHV⁹/Wet Mulder

De Raad geeft in overweging om afdeling 8.2.4 en artikel 8:57 Awb ook van toepassing te verklaren op de WAHV-procedures bij de kantonrechter. Dit zou de kantonrechter de mogelijkheid geven sommige van dergelijke verkeersboete-zaken buiten de zitting af te doen. Dat zou de doorlooptijden zeer ten goede kunnen komen.

⁹ Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften, ook wel bekend als Wet Mulder.

datum 20 maart 2024
kenmerk
pagina 7 van 7

Wet griffierechten burgerlijke zaken

Onder verwijzing naar [het op 6 december 2022 uitgebrachte advies 'Wet verlaging griffierechten'](#) brengt de Raad nogmaals onder de aandacht dat de verankering van de betalingsonmacht voor het griffierecht in de Awb tevens dient te worden toegepast in de Wgbz. De arresten in het bestuursrecht waar het wetsvoorstel naar verwijst hebben ook impact op de griffierechtheffing op basis van de Wgbz. Vanwege het belang om toegang tot de rechter te verzekeren dient te worden vastgelegd in de Wgbz dat de rechter vrijstelling kan verlenen van betaling van griffierecht bij betalingsonmacht. De Raad meent dat de Wgbz op dat punt aanpassing behoeft.

WERKLAST

De Raad verwacht in het kader van dit Wetsvoorstel geen gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak