

# Rechtsbescherming onder druk

Michelle Bruijn<sup>1</sup>

De jaarrede voor de NJV-jaarvergadering 2026 werd dit jaar niet, zoals de traditie wil, uitgesproken door de voorzitter van de Nederlandse Juristen-Vereniging, maar door het jongste bestuurslid van de afzwaaiende jaarlaag, Michelle Bruijn. Die jaarlaag, verder bestaande uit Willemien den Ouden en Ton Hartlief, koos voor het thema *De uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk*. In haar rede verbindt Bruijn dat thema met een vraag die in het debat over uitvoerbaarheid soms te weinig centraal staat: wat betekent steeds veranderende en complexere wetgeving voor de rechtsbescherming van burgers?

Over de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving is de afgelopen tijd veel geschreven. Burgers wachten te lang op besluiten. Uitvoeringsorganisaties lopen vast in regels en uitzonderingen op uitzonderingen. Rechters worden geconfronteerd met wetgeving die al kraakt voordat zij in werking treedt, en politici kondigen oplossingen aan waarvan velen al weten dat deze onuitvoerbaar zijn. Dit lezen we niet alleen in de preadviezen van de NJV,<sup>2</sup> maar ook in recente rapporten, jaarverslagen en notities over wetgevingskwaliteit, rechtspraak en overheidshandelen,<sup>3</sup> in *NJB*-bijdragen,<sup>4</sup> en onlangs ook in de preadviezen van de VAR.<sup>5</sup> De conclusie uit al dat schrijven is tamelijk helder: wij juristen beschikken over een gezonde dosis kritiek op de wetgever.

Dat is overigens geen nieuw inzicht. In de jaarrede van 2023 heeft Corjo Jansen al laten zien dat kritiek op de wetgever een vertrouwd genre is binnen de NJV. Je zou bijna kunnen zeggen dat het een van onze oudste tradities is. En ondanks dat mijn relatieve jeugdigheid ervoor zorgt dat ik van nature wat minder heb met tradities, zet ik deze toch graag voort. Maar ik heb het vandaag niet alleen over de wetgever; ik richt mijn blik vooral op de gevolgen van complexe wet- en regelgeving. Wat gebeurt er wanneer wet- en regelgeving steeds complexer wordt? Wat

gebeurt er wanneer de overheid voortdurend nieuwe bevoegdheden introduceert, bestaande bevoegdheden verruimt, en procedures versnelt? En vooral: wat gebeurt er met de burger die bescherming zoekt tegen diezelfde overheid?

De stelling die in mijn jaarrede centraal staat, luidt als volgt: als de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk staat, staat ook de rechtsbescherming onder druk. Onuitvoerbare wetgeving is niet alleen een probleem voor uitvoeringsorganisaties. Het is niet alleen vervelend voor ambtenaren, advocaten, rechters of docenten die het stelsel proberen uit te leggen aan studenten die zich vertwijfeld afvragen of zij niet toch beter geneeskunde hadden kunnen studeren. Onuitvoerbare wetgeving raakt uiteindelijk de burger. En dat geldt des te meer wanneer die burger kwetsbaar is of weinig maatschappelijke sympathie geniet.

Wij leven in een rechtsstaat waarin de burger wordt geacht het recht te kennen. Maar dat wordt een steeds merkwaardigere fictie. Want laten we eerlijk zijn: ook juristen kennen het recht vaak alleen nog per deelgebied of per specialisme. Toch blijft het uitgangspunt dat de burger zijn rechtspositie moet kunnen begrijpen, en daar wringt het.

Ik bespreek vandaag drie casus. Niet omdat zij het hele probleem dekken, maar omdat zij laten zien hoe rechtsbescherming achterop kan raken wanneer het recht verandert. De eerste casus gaat over krakers. Daar zien we hoe wetgeving wordt aangescherpt terwijl nut en noodzaak worden betwijfeld, en het zoeken van rechtsbescherming wordt gezien als misbruik van het recht. De tweede casus gaat over de burgemeester en het openbare orderrecht. Daar zien we hoe bestuursrechtelijke bevoegdheden steeds ingrijpender worden, terwijl de

**Als de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk staat, staat ook de rechtsbescherming onder druk**

rechtsbescherming nog is ingericht alsof het gaat om klassieke bestuurlijke ordehandhaving. De derde casus gaat over het recht op gezondheid. Daar zien we de andere kant van hetzelfde probleem: niet de overheid die te veel ingrijpt, maar de overheid die nalaat om in te grijpen en de beperkte middelen die de burger heeft om daartegen op te komen. In alle drie de casus speelt dezelfde vraag: kan de rechtsbescherming de ontwikkeling van het recht nog bijhouden?

## 1. Krakers

De eerste casus gaat over de aanpak van krakers. Op het eerste gezicht lijkt dit een overzichtelijke aanpak. Kraken is strafbaar en het eigendom moet worden beschermd.<sup>6</sup> Wie zonder recht of titel in een pand verblijft, moet daaruit kunnen worden verwijderd. Maar juist in dit soort ogenschijnlijk eenvoudige dossiers wordt zichtbaar hoe rechtsbescherming moet concurreren met politieke daadkracht en snelheid.

Dat begon al bij de strafbaarstelling van kraken in 2010.<sup>7</sup> Daarmee werd een conflict dat voorheen primair een civielrechtelijk geschil was tussen eigenaar en bewoner, verplaatst naar het strafrecht. De ontruiming werd niet langer alleen een zaak van de eigenaar, maar ook een zaak van de staat. Opsporingsambtenaren kregen de mogelijkheid om mensen die verdacht werden van kraken te ontruimen zonder enige voorafgaande juridische procedure.<sup>8</sup> Zowel het Gerechtshof Den Haag als de Hoge Raad staken daar al snel een stokje voor en oordeelden dat ontruiming zonder voorafgaande rechterlijke toets niet voldoet aan de vereisten uit de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).<sup>9</sup> Het Openbaar Ministerie kwam vervolgens met nieuw beleid. Hierin werd de mogelijkheid neergelegd voor krakers om een kortgedingprocedure aan te spannen tegen de staat. Deze procedure heeft een opschortende werking, waardoor de ontruiming zou voldoen aan de vereisten uit het EVRM.<sup>10</sup>

Daarna gebeurde iets opmerkelijks. Er ontstond politieke ergernis over de vertraging die deze kortgedingprocedure veroorzaakt. De kortgedingprocedure werd gezien als een obstakel en werd 'geframed' als een manier van krakers om tijd te rekken.<sup>11</sup> Er moest dus iets veranderen.

In 2019 kwam er een nieuw wetsvoorstel: de Wet handhaving kraakverbod. Het doel van dit wetsvoorstel was om de ontruimingsprocedure te versnellen.

Sinds de inwerkingtreding van deze wet is het niet langer de opsporingsambtenaar, maar de officier van justitie die de ontruiming initieert. Daarvoor heeft de officier wel eerst een machtiging van de rechter-commissaris nodig.<sup>12</sup> Om ervoor te zorgen dat dit niet net zo 'vertragend' werkt als de kortgedingprocedure, heeft de rechter-commissaris 72 uur om te beslissen. Dit zou volgens de initiatiefnemers van het wetsvoorstel moeten lukken, omdat er volgens hen geen indringende proportionaliteitstoets nodig is. Kraken is immers strafbaar en het recht op eigendom prevaleert daarom automatisch boven het recht op huisvesting, zo was althans de gedachte.<sup>13</sup>

## Verschillende organisaties gaven aan dat de nieuwe wet niet nodig is en dat het de praktijk er alleen maar ingewikkelder op zou maken

Verschillende organisaties gaven aan dat de nieuwe wet niet nodig is en dat het de praktijk er alleen maar ingewikkelder op zou maken. De Raad voor de rechtspraak waarschuwde dat de aannames onder het wetsvoorstel niet kloppen en dat de kortgedingzaken onder de huidige wet veel sneller worden afgehandeld dan wordt verondersteld. Daarnaast wordt slechts in een klein aantal zaken een kortgeding aangespannen; de meeste krakers vertrekken zonder morren.<sup>14</sup> De VNG wees daarnaast op de belasting voor politie, OM en rechtspraak, nu de rechter-commissaris in alle gevallen een machtiging moet afgeven.<sup>15</sup> En de Nederlandse orde van advocaten twijfelde of de rechter-commissaris wel de juiste instantie is om de botsing tussen het eigendomsrecht en het huisrecht te beoordelen.<sup>16</sup> Ook de Afdeling advisering van de Raad van

### Auteur

1. Prof. mr. dr. L.M. Bruijn is hoogleraar Regulerings van veiligheid en gezondheid aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

2. M. Tjepkema e.a., *De uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk*, Deventer: Wolters Kluwer 2026.  
3. Zie o.a. Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman & Raad van State, *Naar een realistische overheid*, 2026, raadvanstate.nl/actueel/nieuws/januari/notitie-naar-een-realistische-overheid/; Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Staat van de wetgevingskwantiteit*, *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI,

nr. 27; Van Haersma Buma, *Eindverslag informateur Van Haersma Buma*, 8 december 2025, [kabinetformatie2025.nl](https://www.kabinetformatie2025.nl); Price-waterhouseCoopers (PwC), *Feiten en effecten wet- en regelgeving op uitvoeringsorganisaties*, 2025, [pwc.nl](https://www.pwc.nl); Staat van de uitvoering, *Special 2025 – Inspiratie uit de toekomst*, 2025, [staatvandeuitvoering.nl](https://www.staatvandeuitvoering.nl); Staat van de uitvoering, *Staat van de uitvoering 2024: Doorbreek de status quo*, 2024, [staatvandeuitvoering.nl](https://www.staatvandeuitvoering.nl).  
4. Zie o.a. de besprekingen van de preadviezen in afl. 18 van het *NJB* (2026), p. 968-971, maar ook: T. Hartlief, 'Tijd voor realisme als nieuw ideaal?', *NJB* 2026/965, afl. 18; T. Barkhuysen & W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht',

*NJB* 2026/1040, afl. 19; S. Bakker & R. Hartendorp, 'Kroniek van de rechtspleging', *NJB* 2026/1042, afl. 19.  
5. S. Zouridis e.a., *Loopt het bestuursrecht vast?*, VAR-reeks 178, Den Haag: Boom 2026.  
6. Art. 138a Wetboek van Strafrecht; *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 3.  
7. Voor een uitgebreide analyse van de ontwikkeling van de antikraakwetgeving, zie P. Schutte, 'De strijd tussen het huisrecht en het eigendomsrecht in de ontwikkeling van de strafrechtelijke antikraakwetgeving in Nederland', *TBS&H* 2026/1.  
8. Art. 551a(oud) Wetboek van Strafvordering.  
9. Hof Den Haag 8 november 2010,

ECLI:NL:2010:GHSGR:BO3682; HR 28 oktober 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ9880.  
10. Strafrechtelijke ontruimingen, Openbaar Ministerie (*Stcr.* 2010, 19500).  
11. *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nrs. 6 en 9.  
12. Art. 551a Wetboek van Strafvordering.  
13. *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 6.  
14. *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 11.  
15. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Standpunt VNG over initiatief handhaving kraakverbod*, 27 oktober 2020.  
16. *Kamerstukken II* 2020/21, 35296, nr. 10.

Nju-congres 2026

De uitvoerbaarheid van Wet- en Regelgeving onder druk

ronaldvanderheide.nl 

als de uitvoerbaarheid onder druk staat, staat de rechtsbescherming onder druk!



Aan de slag!

Rechtsbescherming + mensenrechten meenemen



Aandacht voor rechtspositie burger



Houd het praktisch uitvoerbaar



Kraakbeleid



Burgemeesters



Rookbeleid



© Ronald van der Heide

State betwistte of de beoogde tijdswinst werkelijk zou worden bereikt, juist omdat nu in *alle* zaken een toetsing zou moeten plaatsvinden. Daarnaast gaf de Afdeling aan dat de rechter-commissaris een indringende proportionaliteitstoets zou moeten verrichten, omdat er mensenrechten in het geding zijn.<sup>17</sup>

Desondanks werd het wetsvoorstel aangenomen, en de Wet handhaving Kraakverbod trad in 2022 in werking. En ook hier moest de rechterlijke macht corrigerend optreden. Anders dan de initiatiefnemers veronderstelden, hebben rechter-commissarissen meermaals duidelijk gemaakt dat de proportionaliteitstoets in deze ontruimingszaken een volle toets moet zijn en dat deze gelijk is aan de privaatrechtelijke toets. De vastgelegde 72 uur waarin de rechter-commissaris het besluit moet nemen is in veel gevallen te weinig om die toets zorgvuldig te verrichten. Dit leidt er in sommige gevallen zelfs toe dat de rechter-commissaris de ontruiming afwijst.<sup>18</sup>

Deze casus laat een bekend probleem zien. Wetgeving wordt gepresenteerd als oplossing voor een probleem, maar creëert zelf een nieuw probleem. De wens om sneller te handelen leidt tot nieuwe procedures en de uitvoeringspraktijk moet vervolgens werken met een

procedure waarvan de noodzaak wordt betwist en waarvan de randvoorwaarden onvoldoende zijn uitgewerkt. Bezwaren over uitvoering en rechtsbescherming worden gemakkelijk naar achteren geschoven en de burger is uiteindelijk de dupe. Want dat de rechter-commissaris de ontruimingsverzoeken afwijst omdat hij te weinig tijd of te weinig informatie heeft voor een volle proportionaliteitstoets is mooi voor de kraker, maar hierdoor raakt de eigenaar van het pand vervolgens in de knel.

## 2. Het openbare-orderecht

De tweede casus betreft het openbare-orderecht en de positie van de burgemeester. De burgemeester heeft in de afgelopen decennia steeds meer taken en bevoegdheden gekregen, vooral op het terrein van openbare orde en veiligheid. De burgemeester kan tegenwoordig samenscholingsverboden opleggen, cameratoezicht inzetten, gebiedsverboden en tijdelijke huisverboden opleggen en woningen sluiten.

Naast de grote hoeveelheid nieuwe bevoegdheden, is er daarnaast ook sprake van een verruiming van al bestaande bevoegdheden. Zo is de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet om lokalen te sluiten als er sprake is van

**Deze casus laat een bekend probleem zien. Wetgeving wordt gepresenteerd als oplossing voor een probleem, maar creëert zelf een nieuw probleem**

drugshandel in 2007 uitgebreid tot woningen. In 2019 is deze bevoegdheid opnieuw verruimd, zodat ook panden kunnen worden gesloten waarin drugshandel wordt voorbereid.

Een andere bevoegdheid die recentelijk is uitgebreid is de bevoegdheid om woningen te sluiten als er sprake is van een verstoring van de openbare orde, artikel 174a Gemeentewet. Sinds 1 januari 2024 is de burgemeester bevoegd om een woning te sluiten na het aantreffen van verboden wapens, na ernstig geweld en in geval er ernstige vrees bestaat voor een openbare-ordeverstoring.

Begin juni kwamen minister Heerma en minister van Weel met een brief aan de Tweede Kamer waarin zij schrijven dat het kabinet opnieuw een verruiming van bevoegdheden wil, dit keer op het terrein van het demonstratierecht. Het kabinet wil dat burgemeesters sneller kunnen ingrijpen als een demonstratie uit de hand loopt.<sup>19</sup> Zo moet er volgens het kabinet een expliciete grondslag in de Gemeentewet komen om demonstranten gedwongen te verplaatsen. Daarnaast wil het kabinet een expliciete noodbevoegdheid opnemen in de Wet openbare manifestaties. Ik zal niet al te veel gras voor de voeten van de Nationale ombudsman wegmaaien, die aan het eind van deze ochtend een lezing houdt. Want ook hij heeft onlangs een rapport gepubliceerd over het recht om te demonstreren. Daarin concludeert hij dat er geen behoefte is aan nog meer wetgeving om demonstraties te kunnen beperken.<sup>20</sup> Daarnaast zijn mijn collega's Noor Swart en Berend Roorda bij uitstek veel geschikter dan ik om deze materie uit te diepen.<sup>21</sup>

Dus terug naar het openbare-orderecht in brede zin. Laat ik vooropstellen: geweld, explosies, drugsoverlast en uit de hand gelopen demonstraties vragen om overheids-optreden. Niemand is gebaat bij een overheid die machteloos toekijkt. Maar de vraag die ik centraal stel is niet of de overheid mag optreden. De vraag is *hoe* zij optreedt.

De meest in het oog springende bevoegdheid die de burgemeester er in de afgelopen decennia heeft bijgekregen, is de bevoegdheid om woningen te sluiten als daar drugshandel plaatsvindt of een handelshoeveelheid drugs aanwezig is. Net als veel van de openbare-ordebevoegdheden, is deze bevoegdheid ontstaan vanuit de wens om de tekortkomingen in het strafrechtelijk apparaat te compenseren. Strafrechtelijk optreden is duur en duurt vaak te lang. Daarnaast is er sprake van een ernstig capaciteitsgebrek bij politie en justitie. Maar waar het strafrecht is omkleed met allerlei waarborgen, is de rechtsbescherming binnen het bestuursrecht nog altijd ingericht alsof de bur-

gemeester vooral lintjes doorknipt en bloemen overhandigt aan inwoners die de leeftijd van honderd bereiken.<sup>22</sup>

Het onderscheid tussen de rechtsbescherming binnen het strafrecht en het bestuursrecht wordt het scherpst zichtbaar als we het strafrechtelijke en bestuursrechtelijke optreden vergelijken voor dezelfde overtreding. Wie strafrechtelijk wordt vervolgd voor het aanwezig hebben van 15 gram harddrugs, wordt volgens de Oriëntatiepunten voor straftoemeting geconfronteerd met een boete van € 950.<sup>23</sup> Als ook handel tenlastegelegd wordt, kan dit oplopen tot een taakstraf van 120 uur. Een strafbeschikking is bij dit delict niet mogelijk.<sup>24</sup> Wie met dergelijk strafrechtelijk optreden geconfronteerd wordt, komt in een stelsel terecht met allerlei waarborgen: de onschuldpresumptie, recht op rechtsbijstand, recht op een tolk, een onafhankelijke rechter die in de zaak beslist, en rechtsmiddelen die een schorsende werking hebben.

Wanneer de burgemeester handhavend optreedt vanwege hetzelfde feit in een woning, leidt dat in veel gevallen tot sluiting van die woning voor drie maanden, en soms zelfs voor zes of twaalf maanden.<sup>25</sup> In het geval van een huurwoning kan de verhuurder vervolgens de huur-overeenkomst buitengerechtelijk ontbinden.<sup>26</sup> De betrokkene verliest dan permanent de woning.

Terwijl de bestuursrechtelijke aanpak een stuk ingrijpender is voor de burger, is de rechtsbescherming aanzienlijk beperkter. Er is geen onschuldpresumptie, de bewijslast ligt bij de burger, er is geen verplichte rechtsbijstand, geen recht op een tolk, en het besluit wordt genomen door het bestuursorgaan zelf, zonder rechterlijke tussenkomst. Daarnaast hebben het instellen van bezwaar of beroep geen schorsende werking. En, anders dan in het strafrecht, moeten voor toegang tot de bestuursrechter griffierechten worden betaald. Dit roept de vraag op of het formele bestuursrecht niet enorm achterloopt op de ontwikkelingen in het materiële bestuursrecht.

## Terwijl de bestuursrechtelijke aanpak een stuk ingrijpender is voor de burger dan de strafrechtelijke, is de rechtsbescherming aanzienlijk beperkter

17. Kamerstukken II 2020/21, 35296, nr. 4.

18. Voor een analyse van deze zaken, zie L.M. Bruijn, 'Owning the Right to Stay: The Right to Housing and the Protection of Squatters Against Eviction in the Netherlands', *European Property Law Journal* 2026, 15, 2, doi.org/10.1515/eplj-2026-3003.

19. P. Heerma & D.M. van Weel, Brief Inzet kabinet op terrein demonstratierecht, 3 juni 2026, *Kamerstukken II* 2025/26,

34324, nr. 40.

20. Nationale ombudsman. *Sta op voor protest! Een onderzoek naar de mate waarin de overheid het demonstratierecht behoorlijk beschermt en faciliteert*, Den Haag, 26 mei 2026, publicatienummer 20260043.

21. Zie bijvoorbeeld N.J.L. Swart e.a., *Het recht om te demonstreren in de democratische rechtsstaat*, Den Haag: WODC 2025.

22. Over het veranderde burgemeesters-

ambt, zie o.a. A.E. Schilder & J.H.A. van der Grinten, 'De burgemeester bevoegd? Perspectieven op het burgemeestersambt: handreiking voor een discussie', 2021, discussienota in opdracht van het Ministerie van BZK, kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/discussienota-toedeling-taken-en-bevoegdheden-aan-burgemeesters/.  
23. Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, Oriëntatiepunten voor straftoemeting en

LOVS-afspraken, januari 2026, rechtspraak.nl.

24. Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, lijst I en lijst IA (2025R005).

25. A.E. Schipaanboord, L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet 2021-2023*, Den Haag: WJS Uitgevers 2026.

26. Art. 7:231 lid 2 BW.



Gelukkig heeft de bestuursrechter in de afgelopen jaren niet stilgezeten. De evenredigheidstoets is aangescherpt.<sup>27</sup> Er is meer aandacht voor persoonlijke omstandigheden, voor de gevolgen van sluiting en de aanwezigheid van minderjarige kinderen.<sup>28</sup> Maar net als bij krakers, geldt ook hier dat de omissies in de wet, gerepareerd moeten worden door de rechter. Daarnaast geldt nog steeds dat rechtsbescherming achteraf komt. De burger moet haar zelf activeren, in een complex stelsel, onder tijdsdruk, met een besluit dat vaak al op korte termijn wordt uitgevoerd.

Als de burgemeester steeds verder kan ingrijpen in het leven van burgers, kan de rechter dan nog het *ultimum remedium* blijven? Of moeten we erkennen dat rechtsbescherming eerder moet worden georganiseerd?

### 3. Gezondheid

De derde casus gaat over gezondheid. Bij krakers en de handhaving van de openbare orde gaat het om de overheid die snel en stevig wil ingrijpen. Bij gezondheid gaat het juist om de overheid die soms te langzaam en te terughoudend optreedt, terwijl de schade en risico's bekend zijn. Ik neem roken hier als voorbeeld.

Ook hier is het recht complex en komt er steeds meer regelgeving bij. Er is een internationaal verdrag (het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging), er zijn Europese richtlijnen,<sup>29</sup> en er is een breed nationaal rechtelijk kader met toezicht door de NVWA, accijnsbeleid, verkoopverboden, rookverboden, preventiebeleid en reclamebeperkingen.<sup>30</sup> Daarnaast zijn er op zowel nationaal als lokaal niveau allerlei gezondheidsakkoorden en convenanten die de implementatie en de handhaving van het rookbeleid delegeren aan scholen en sportverenigingen.<sup>31</sup> Wie het geheel overziet, ziet een warrig stelsel waarin vrijheid, gezondheid, economische belangen, en private en publieke verantwoordelijkheden door elkaar lopen.

Roken is niet alleen een interessante casus vanwege het inmiddels complexe stelsel van wet- en regelgeving, maar ook omdat het de klassieke spanning laat zien tussen vrijheid en bescherming.<sup>32</sup> Volwassenen maken eigen keuzes en de overheid hoeft niet iedere ongezonde keuze te verbieden, toch? We zijn immers geen gezondheidsstaat.

Maar die vrijheid om eigen keuzes te maken is niet het hele verhaal. We weten inmiddels dat roken verslavend, schadelijk en dodelijk is. In Nederland is roken nog steeds de belangrijkste oorzaak van sterfte.<sup>33</sup> En roken raakt ook anderen, zelfs ongeboorte kinderen.<sup>34</sup> De maatschappelijke kosten zijn dan ook hoog. Daarnaast laat onderzoek zien dat vooral kinderen en jongeren kwetsbaar zijn voor beïnvloeding. En juist mensen in kwetsbare sociaaleconomische posities dragen vaak de zwaarste gezondheidslast.<sup>35</sup>

Hier komt het recht op gezondheid in beeld. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid. Internationale mensenrechtennormen benadrukken eveneens dat staten gezondheidsbescherming serieus moeten nemen. Toch zien we in de praktijk dat de afdwingbaarheid van die verplichtingen vaak beperkt is. Sociale grondrechten geven richting, maar bieden burgers zelden een helder, individueel afdwingbaar rechtsmiddel.

En daar zit het rechtsbeschermingsprobleem. Wanneer de overheid te veel ingrijpt, weet de burger over het algemeen meestal waar hij moet zijn. Wanneer de overheid te weinig doet, is dat een ander verhaal. Er is geen besluit waartegen bezwaar kan worden aangetekend. Er is een internationale norm en een nationale doelstelling voor een Rookvrije Generatie in 2040. En om deze te bereiken zijn er gefaseerde maatregelen.<sup>36</sup> Maar wat nou als je van mening bent dat de overheid nog steeds te weinig doet om roken terug te dringen? Rechtsbescherming tegen nalaten is bijzonder ingewikkeld. De burger die wordt geraakt door een woningsluiting weet welk besluit hij moet aanvechten. Maar de burger die ziek wordt door tekortschietend preventiebeleid, de jongere die verslaafd raakt, het kind dat opgroeit in een omgeving waarin nicotineproducten beschikbaar zijn: waar begint hun rechtsgang?

## Sociale grondrechten geven richting, maar bieden burgers zelden een helder, individueel afdwingbaar rechtsmiddel

Hier raken uitvoerbaarheid en rechtsbescherming elkaar op een andere manier. De overheid formuleert ambitieuze doelen, maar vertaalt die niet altijd in afdwingbare normen. En daardoor blijft rechtsbescherming achter. Rechtsbescherming gaat dus niet alleen over bescherming tegen de overheid, maar ook over bescherming door de overheid. De rechtsstaat beschermt burgers niet alleen door macht te beteugelen, maar ook door te waarborgen dat mensenrechten, zoals het recht op leven en het recht op gezondheid, niet worden verwaarloosd.

Dat is ongemakkelijk. Zeker voor juristen. En zeker voor juristen in Nederland, een land waarin woorden zoals 'betutteling' en het zelfbeschikkingsrecht al snel hun weg vinden in de discussie. Wij zijn goed in grenzen stellen aan overheidsmacht, maar we zijn minder goed in het beantwoorden van de vraag wat het recht verlangt wanneer de overheid te weinig doet. Toch wordt die vraag steeds belangrijker, denk aan de discussies over ongezond voedsel, alcoholgebruik, de fietshelm en fatbikes.<sup>37</sup> En als we het lostrekken van risicovolgedrag, dan denk ik ook aan discussies over klimaat, wonen, zorg, migratie en bestaanszekerheid.

De ontwikkeling op deze terreinen vraagt wat mij betreft om een grotere rol voor sociale grondrechten. Ik verwijs hiervoor graag naar het mooie project van Gijsbert Vonk over de herziening van de Grondwet, waarin de sociale grondrechten opnieuw zijn geformuleerd zodat deze duidelijker en beter afdwingbaar zijn voor de burger. Deze herformulering loopt natuurlijk vooruit op de afschaffing van het constitutionele toetsingsverbod.<sup>38</sup>

Deze casus over roken en dit pleidooi voor een sterkere overheid op het terrein van gezondheid is mede

ter nagedachtenis aan (het werk van) Brigit Toebes, collega, mentor en hoogleraar Gezondheidsrecht in internationaal perspectief, die ons in mei is overleden. Brigit heeft mij laten zien dat kwetsbare mensen niet alleen worden geraakt door overheidshandelen, maar juist ook door overheidsnalaten, vooral op het terrein van gezondheid.

#### 4. Afronding

Ik kom tot een afronding. Ik heb drie casus besproken: krakers, burgemeestersbevoegdheden en gezondheidsbescherming. Deze casus beslaan verschillende rechtsgebieden, maar hebben alle drie achterblijvende rechtsbescherming als rode draad.

In de eerste casus wordt rechtsbescherming gezien als vertraging. De wetgever wil sneller ontruimen en verzaakt vervolgens in het goed regelen van fundamentele rechtsmiddelen. In de tweede casus worden bestuursrechtelijke bevoegdheden steeds ingrijpender, maar groeit de rechtsbescherming onvoldoende mee met de impact van die bevoegdheden. In de derde casus is het probleem niet te ingrijpend optreden, maar een gebrek aan afdwingbaar overheidsoptreden.

In alle drie de casus zien we dat rechtsbescherming achterloopt op de ontwikkeling van het materiële recht. Wat deze drie casus daarnaast met elkaar gemeen hebben, is dat het gaat om groepen mensen die politiek gezien niet populair zijn.<sup>39</sup> Krakers, bewoners van drugspanden, mensen die overlast veroorzaken, rokers, verslaafden, mensen in kwetsbare wijken: dit zijn geen groepen waarvoor de publieke opinie snel warmloopt. Maar de kwaliteit van de rechtsstaat blijkt niet uit de bescherming van de populaire burger. Zij blijkt uit de bescherming van degene die gemakkelijk buiten beeld raakt. Juist daar moet de wetgever zorgvuldig zijn, moet de rechter toegankelijk zijn, en juist daar moet de uitvoering niet alleen efficiënt, maar ook rechtmatig zijn.

De vraag is dus: hoe vullen we het gat tussen steeds complexere wetgeving en achterblijvende rechtsbescherming? De reflex ligt voor de hand: met nog meer wetgeving. En natuurlijk moet rechtsbescherming wettelijk worden verankerd, maar nog meer wetgeving is niet altijd de oplossing voor de veroorzaakte complexiteit. De vergelijking met een doolhof wordt in de preadviezen meermaals gemaakt. Meer wetgeving zou hetzelfde zijn als iemand

## Wat deze drie casus daarnaast met elkaar gemeen hebben, is dat het gaat om groepen mensen die politiek gezien niet populair zijn

die verdwaald is in een doolhof helpen door er nog een gang bij te bouwen.

Een tweede mogelijkheid is om het de rechter te laten oplossen. De rechter heeft in de besproken casus een belangrijke rol gespeeld. De rechter dwong voorafgaande toetsing af bij ontruiming van krakers. De bestuursrechter heeft de evenredigheidstoets bij woningsluitingen aangescherpt. En in het gezondheidsrecht heeft de rechter de overheid meermaals herinnerd aan haar verplichtingen die voortvloeien uit het WHO-Kaderverdrag. Denk bijvoorbeeld aan de rechtszaken die zijn aangespannen door *Clean Air Nederland*. Maar ook de rechter kan niet alles oplossen. De rechter is vaak afhankelijk van zaken die aan hem worden voorgelegd, hij oordeelt vaak achteraf en binnen de grenzen van een specifiek geschil. Er is daarom een derde smaak nodig.

Die derde smaak is dat rechtsbescherming en mensenrechten explicieter worden betrokken bij beleidsplannen en nieuwe wet- en regelgeving. Beoordeel of maatregelen voldoen aan de proportionaliteitstoets en integreer een zichtbare mensenrechtentoets.<sup>40</sup> Bij elk wetsvoorstel zou de vraag moeten zijn: wat betekent dit voor de toegang tot het recht? Begrijpt de burger wat zijn rechtspositie is? Is het duidelijk wanneer de rechter kan worden ingeschakeld? Is er voldoende tijd om rechtsbescherming te zoeken? Heeft het rechtsmiddel schorsende werking als de gevolgen onomkeerbaar zijn? Is rechtsbijstand beschikbaar voor wie die nodig heeft? En is de rechterlijke toetsing passend bij de ernst van de inmenging?

En daar ligt ook een taak voor ons, als juristen. Wij moeten ons niet pas melden wanneer de schade is ontstaan, wanneer de procedure vastloopt of wanneer de rechter de wetgever moet corrigeren. Wij moeten eerder

27. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

28. Zie de uitgebreide jurisprudentieanalyse in A.E. Schipaanboord, L.M. Bruijn & M. Vols, *Onderzoek naar de toepassing van de bevoegdheid in artikel 13b Opiumwet 2021-2023*, Den Haag: WJS Uitgevers 2026.

29. Tabaksproductenrichtlijn, 2002.

30. M.E.C. Gispén, 'Tabaksontmoediging', in: B.C.A. Toebes e.a., *Ongezonder gedrag: de rol van het recht. Preadvies Vereniging voor Gezondheidsrecht*, Den Haag: SDU 2019, p. 63-118. Zie ook NVWA, *Wet- en regelgeving roken en tabak*, nvwa.nl.

31. Zie bijvoorbeeld Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nationaal Preventieakkoord*, Den Haag: Ministerie van VWS 2018. Voor een uitgebreider overzicht, zie L.M. Bruijn & J.A. Hessels, 'Landelijke ambities versus lokale uitwerking: gemeentelijk gezondheidsbeleid en lokale tabaksontmoediging laten te wensen over', *TSG* 2022/100, p. 77-84.

32. Zie B.C.A. Toebes, *Dat maak ik zelf wel uit: Reflecties over gezondheid, vrijheid en recht*, Den Haag: Boom juridisch 2026.

33. RIVM, 'Sterfte door roken', 2025, [www.rivm.nl/roken/gevolgen/sterfte](https://www.rivm.nl/roken/gevolgen/sterfte); Trimbos, 'Cijfers roken', 2025, [www.trimbos.nl/](https://www.trimbos.nl/)

kennis/cijfers/roken/.

34. G. Geuke, S de Josselin de Jong & E. Roes, *Factsheet Roken & Zwangerschap*, Utrecht: Trimbos 2022.

35. Zie o.a. O.S. Bannon e.a., 'Cigarette taxation and socioeconomic inequalities in under-5 mortality across 94 low-income and middle-income countries: a longitudinal ecological study', *Lancet Public Health*, 2025/10, p. 380-390.

36. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nationaal Preventieakkoord: Naar een gezonder Nederland*, 2018, [nationalepreventieakkoord.nl](https://nationalepreventieakkoord.nl).

37. Zie hierover de prikkelende reflecties

van Brigit Toebes in: B.C.A. Toebes, *Dat maak ik zelf wel uit: Reflecties over gezondheid, vrijheid en recht*, Den Haag: Boom juridisch 2026.

38. G. Vonk e.a., *Proeve van een herziening van de Grondwet: Sociale Grondrechten*, Den Haag: WJS Uitgevers 2025.

39. Zie hiervoor ook M. Vols, *Recht in de marge*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

40. Dit sluit ook aan bij het voorstel van Brigit Toebes in: B.C.A. Toebes, *Dat maak ik zelf wel uit: Reflecties over gezondheid, vrijheid en recht*, Den Haag: Boom juridisch 2026.

## Ook de rechter kan niet alles oplossen

in het proces de ongemakkelijke vragen stellen. Niet alleen: kan dit juridisch? Maar ook: kan dit eerlijker? Kan dit begrijpelijker? Kan dit uitvoerbaarder? Kan iemand hiertegen opkomen? En wat gebeurt er met degene die de juridische weg niet kent, geen advocaat heeft of de taal niet spreekt? En aan mijn collega-docenten in dit gezelschap: stel deze vragen ook ter discussie in de werkcolleges en hoorcolleges; opdat wij bijdragen aan een generatie studenten die rechtsbescherming niet ziet als een hinderpaal voor effectief bestuur, maar als een voorwaarde voor legitiem overheidsoptreden.

Dit is natuurlijk geen definitief antwoord op het dilemma van achterblijvende rechtsbescherming, zeker niet in het geval van traag of achterblijvend overheids-

handelen. Maar hopelijk nodigt het uit om kritisch na te denken over de manier waarop rechtsbescherming is georganiseerd en de rol die mensenrechten spelen en behoren te spelen in ons rechtstelsel.

Voordat we naar de thee en koffie gaan, wil ik graag drie mensen bedanken. Ik heb het grote genoegen gehad om in de afgelopen twee jaar intensief samen te werken met mijn twee medebestuurders, Willemien den Ouden en Ton Hartlief. Het sterke inhoudelijke programma van vandaag is grotendeels aan hen te danken. Dank voor de ontzettend leuke en prettige samenwerking. En daarnaast wil ik graag Antal Putman noemen. Ik weet zeker dat de organisatie vandaag vlekkeloos zal verlopen. En dat ik vannacht heerlijk heb kunnen slapen in die wetenschap, is volledig aan jou te danken. En met deze woorden van dank sluit ik de jaarrede af en sla ik graag de brug naar het inhoudelijke deel van de dag, in de hoop dat wij vandaag precies doen waarvoor de NJV is opgericht: met elkaar spreken over de ontwikkeling van het recht. •