

Vergaderjaar 2004–2005

25 425

Herziening rechterlijke organisatie

29 800 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 november 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 7 oktober 2004 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over:

- **herziening van de rechterlijke organisatie**
- **brief van de minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 28 april 2004 inzake de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie en de toekomstige structuur van de Raad van State (25 425, nr. 7)**
- **Zittende magistratuur**
- **brief van de minister van Justitie d.d. 26 april 2004 inzake Doorlooptijden en werkvoorraden hoven (29 200-VI, nr. 135);**
- **brief van de minister van Justitie d.d. 18 mei 2004 inzake Justitie verhuizing kantongerecht Amersfoort (Just040 551);**
- **brief van de minister van Justitie d.d. 14 juni 2004 inzake rapportage onderzoek klanttevredenheid onder gerechten (Just040 641);**
- **brief van de minister van Justitie d.d. 19 mei 2004 inzake reactie op jaarverslag van de Rechtspraak 2003 (29 200-VI, nr. 162).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Wit** (SP) zegt dat het erop lijkt dat de plannen en de structuurwijzigingen met betrekking tot de Raad van State om vooral organisatorische redenen worden voorgesteld, maar dat een belangrijk arrest op de achtergrond een rol speelt, namelijk het arrest-Kleyn, dat overigens door de minister wordt uitgelegd als een goedkeuring door het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) van de gekozen structuur binnen de

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Kant (SP), Dubbelboer (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Wolfen (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Rambocus (CDA), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Balemans (VVD) en Eski (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Kant (SP), Wolfen (PvdA), Azough (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA),

Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Lazrak (Groep Lazrak). Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD),

Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Van As (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

Raad van State. Voor alle duidelijkheid: het gaat hierbij om de dubbele functie die de Raad van State uitoefent, namelijk het adviseren van de regering over wetgeving en de functie van opperste rechter in Nederland met betrekking tot geschillen rondom bestuursrecht. De heer De Wit meent dat Nederland bij het arrest-Kleyn maar net ontsnapt is aan een mogelijk ingrijpende uitspraak van het EHRM. Het is tijd dat maatregelen worden genomen om op zijn minst de schijn van partijdigheid en niet-onafhankelijkheid weg te nemen. De maatregelen die de bewindsman voorstelt hebben volgens de heer De Wit vooral een cosmetische aard. Inhoudelijk verandert er niet veel, ook als men ervan uitgaat dat de wetgevingstaak in een aparte afdeling wordt ondergebracht omdat, zoals wordt toegevoegd, alle taken van de Raad van State nog steeds door deze raad als zodanig worden uitgeoefend en alle staatsraden lid zijn van beide afdelingen. De splitsing tussen wetgevingsadvisering en bestuurs-rechterlijke geschillen is om te voorkomen dat een staatsraad die heeft geadviseerd, later in een geschil over hetzelfde onderwerp optreedt als rechter. Doordat er sprake is van staatsraden die lid zijn van een en hetzelfde instituut, is het voor de buitenwereld niet duidelijk dat men te maken heeft met twee gescheiden functies. Door de integraliteit binnen de Raad van State is het moeilijk om die schijn te vermijden, omdat altijd nog de mogelijkheid blijft bestaan dat een staatsraad/rechter toch deelneemt aan wetgevingsadvisering, daar collega's tegenkomt en vermenging van zaken kan optreden. Op zijn minst kan de schijn van vermenging ontstaan, hetgeen vermeden moet worden. De heer De Wit betreurt het daarom dat het ingezette traject rondom de herziening op het punt van de rechterlijke organisatie niet wordt doorgezet. Hij stelt voor, de rechtspraakfunctie bij de Raad van State weg te halen. Er moet een aparte college komen op het terrein van bestuursrechtgeschillen op hetzelfde niveau als de centrale raad van beroep en het college van beroep voor het bedrijfsleven, eventueel genaamd een centrale raad van bestuursrechtspraak. Het voordeel is dat de schijn wordt vermeden dat hetzelfde instituut over hetzelfde onderwerp bemoeienis heeft gehad. Dit komt de kwaliteit van de rechtspraak en het aanzien van de bestuursrechtspraak en de Raad van State ten goede.

Mevrouw **Van Vroonhoven** (CDA) deelt de mening van de minister dat de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie en de toekomstige structuur van de Raad van State niet behoeft door te gaan. De problemen zijn niet zo groot dat ze een grote ingreep rechtvaardigen, maar men mag de ogen niet sluiten voor knelpunten in de organisatie. Er wordt een nieuwe rechtseenheidkamer voorgesteld. Mevrouw Van Vroonhoven is het ermee eens dat de rechtseenheid snel beter gegarandeerd moet worden. Vooral nu de Hoge-Raadprocedure niet van toepassing zal zijn moet er een oplossing komen. Uit de hoorzitting met experts bleek dat hier veel haken en ogen aan zitten. Een tussenoplossing is dat cassatie ingesteld kan worden voor delen van de Algemene wet bestuursrecht. Is zo'n tussenoplossing mogelijk? Het grootste knelpunt is dat de Raad van State adviseert over de wetgeving en daarover rechtsprekt, maar mevrouw Van Vroonhoven kan instemmen met de voorgestelde oplossingen. Er moet een schot komen tussen het rechtsprekende en adviserende deel van de Raad van State. Wellicht kan bewerkstelligd worden dat nooit dezelfde mensen adviseren en tegelijkertijd rechtspreken, met andere woorden: kan worden voorzien in een soort roulatiesysteem? Onnodige beroepsprocedures moeten worden voorkomen. Wanneer is er sprake van een onnodige beroepsprocedure? Zaken slepen zich lang voort. Indertijd is het voorstel gedaan om aan het lang uitblijven van een overheidsreactie een sanctie te verbinden. Is de minister het hiermee eens? Op een aantal deelterreinen van het bestuursrecht, o.a. bij het milieurecht, is sprake van rechtspraak in een instantie. Het kabinet ziet onvoldoende aanleiding om daarin verandering te brengen. In de belastingrechtspraak is onlangs wel een tweede feitelijke instantie inge-

voerd. Op welk punt wijkt de belastingrechtspraak zodanig af van het milieurecht dat bij belastingrechtspraak een tweede instantie wel noodzakelijk wordt geacht en bij het milieurecht niet?

Het klanttevredenheidsonderzoek stamt uit 2002. Mevrouw Van Vroonhoven wijst op een recent artikel in Trouw waarin staat dat rechters in Nederland te duur en traag zijn. Het gerechtelijk apparaat is dichtgeslibd. De wachttijden zijn te lang en er zijn veel procedureregels. De gangbare rechtsvormen voldoen niet meer. Zij stelt voor om de informele wijze van geschilbeslechting ook bij het formele gerechtelijke apparaat in te voeren waarbij zij in eerste instantie aan de kantonrechter denkt, die flex-rechter genoemd kan worden. Door een efficiëntere procedure wordt het systeem ontlast. Als een van de partijen ontevreden is, kan hij naar een hogere rechter maar hij heeft dan in eerste instantie een uitspraak die tegen hem pleit. Op den duur zal dit ook kostenbesparend werken. Kan de minister op deze suggestie, wellicht schriftelijk, ingaan?

De rode lijn in het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak is dat de instroom toeneemt, hetgeen mede blijkt uit de instroom bij de kantongerechten. Wil de bewindsman verklaren waarom die instroom is toegenomen? Wil hij er bij de Raad voor de rechtspraak op aandringen dat in de toekomst de productiviteitsgegevens van de individuele rechters verstrekt worden?

De heer **Van der Staaij** (SGP) vindt het belangrijk dat er duidelijkheid komt over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Het wordt tijd dat knopen worden doorgehakt. De kwaliteit en snelheid van de bestuursrechtspraak zijn een groot goed met het oog op een slagvaardig bestuur en de rechtszekerheid van de burger. Een harde randvoorwaarde is dat ingrepen in de bestaande structuur niet verder mogen gaan dan strikt noodzakelijk is. Ingrijpende veranderingen en massale reorganisaties leiden onvermijdelijk tot vertraging in de bestuursrechtspraak. De heer Van der Staaij meent dat deze prijs niet betaald hoeft te worden, omdat er geen grote knelpunten zijn die nopen tot een dergelijke institutionele hervorkaveling. Hij wil dat men zich vooral richt op het voortvarend aanpakken van de echte knelpunten en het aanbrengen van verbeteringen vanuit de bestaande structuur. De heer Van der Staaij kan zich op hoofdlijnen goed vinden in de gerijpte benadering die uit de brief van de bewindslieden van april jl. spreekt. Men wil niet naar een verdere integratie in de gewone rechterlijke macht van de bestuursrechtspraak gelet op de eigen aard van het bestuursrecht. Hierbij moet ook gekeken worden naar de procesrechtelijke kant. Als men alles wil integreren in het systeem van de gewone rechterlijke macht en de Hoge Raad cassatie-uitspraken wil laten doen, is een nieuwe tusseninstantie nodig met alle gevolgen voor de totale procesduur die dan verlengd wordt. Er is ook geen reden om te komen tot een verdere concentratie van bestuursrechterlijke colleges in hoogste aanleg. De specialisatie en de daaraan verbonden kennis moet behouden worden.

De heer Van der Staaij kan zich vinden in het oplossen van knelpunten en de voorgestelde verbeteringen. Hieruit vloeit veel wetgeving voor. Hij vraagt of het nog steeds de ambitie is om de wetsvoorstellen, waarvan een overzicht is verstrekt, in de loop van 2004 in te dienen. Voortvarendheid is geboden. Wat is de reactie van de minister hierop?

De heer Van der Staaij vindt dat het kabinet de goede richting heeft gekozen. Op uitvoerings- en uitwerkingsvragen kan bij de uitvoerige wetsbehandeling worden teruggekomen. Hij sluit zich aan bij de vragen van mevrouw Van Vroonhoven over de rechtseenheidkamer. Hij gaat ervan uit dat bij de overplaatsing van de regels voor hoger beroep naar het algemene bestuursrecht ook oog is voor de specifieke knelpunten bij de toepassing van de artikelen 618 en 619 in hoger beroep. Hij sluit zich aan bij de vraag om te bezien hoe de definitieve geschilbeslechting door de rechter vergroot kan worden.

Bij de toekomstige structuur van de Raad van State is het de bedoeling om de beide hoofdfuncties die in het licht van de gerechtelijke uitspraken al genoemd zijn scherper te onderscheiden. De heer Van der Staaij kan zich goed vinden in de gekozen vormgeving. Hij merkt op dat het wenselijk is om te bezien of een vruchtbare kruisbestuiving tussen ervaring met de rechtspraak en wetgeving binnen de waarborgen van onafhankelijkheid benut kan worden. Er komt een aparte afdeling wetgeving, maar in de wetten blijft staan: «de Raad van State gehoord» omdat de taak aan de Raad van State is opgedragen. Hoe zit dit bij de bestuursrechtspraak? Doet de Raad van State in de toekomst uitspraak in geschillen? Of blijft dit de afdeling bestuursrechtspraak?

De heer **Wolfsen** (PvdA) betreurt het zeer dat door de werkzaamheden van de staatscommissie waarbij veel deskundigen betrokken zijn geweest een streep wordt gezet en dat de derde fase wordt stilgelegd. De staatscommissie stelde voor dat alle rechtsprekende colleges bij de rechterlijke macht moeten gaan behoren. De Hoge Raad moet cassatierechter worden voor zowel straf-, civiel- en administratief recht «ter verzekering van de eenheid van het recht en de rechtspraak». De heer Wolfsen is tegen het creëren van rechtseenheidkamers die voor de toekomst bezwaren zullen oproepen. Het argument van de eigen aard van het bestuursrecht vindt de heer Wolfsen gezocht. Ook keert hij zich tegen het argument dat het om ongelijkwaardige partijen gaat en dat het bestuursorgaan de overheid en de burger is. Dit is het geval en daarom, moet juist extra benadrukt worden dat er geen enkele twijfel bestaat over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter die rechtsprekt. Dit is krachtig argument om juist voort te gaan met de derde fase. Cassatie van uitspraken van de afdelingen is volgens de minister moeilijk te rijmen met de staatsrechtelijke positie van de Raad van State als Hoge College van Staat. Dit is moeilijk te begrijpen, omdat de uitspraken van de Raad van State ook getoetst worden door het EHRM.

De heer Wolfsen is het ermee eens dat de hogeberoepsbepalingen bij het Awb worden ondergebracht, dat er bepaalde aanpassingen van het procesrecht plaatsvinden en dat een beperkte hervorkaveling plaatsvindt tussen de diverse colleges. De instelling van een gemeenschappelijke rechtseenheidkamer levert volgens hem alleen maar nadelen op: ondoorzichtigheid voor de burger, onafgemaakt voor de rechterlijke macht, slecht voor de integratie van de diverse rechtsgebieden tussen civiel en bestuursrecht, als het gaat om schadevergoedingsrecht, en tussen straf en bestuur omdat het OM ook een bestuursorgaan is en het leidt tot een gebrekkige rechtseenheid. De Hoge Raad en het Hof te Leeuwarden doen hier immers niet aan mee. Het is dus geen gemeenschappelijke rechtseenheidkamer, het is een eenheidskamer voor een aantal colleges. De taak van het OM bij de rechtseenheid raakt ook verbrokkeld en is onafgemaakt. Bij de belastingrechtspraak heeft de advocaat-generaal een taak namens de Staat, maar bij andere bestuursrechterlijke procedures niet. De advocaat-generaal kan als het om cassatie gaat concluderen. De belastingrechtspraak moet in dezen als voorbeeld dienen. Bij andere bestuursrechtelijke procedures kan dit niet. De advocaat-generaal bij de Hoge Raad heeft daarbij geen rol. Dit leidt tot een soort status aparte voor een gedeelte van het bestuursrecht maar niet voor het belastingrecht. De afdeling rechtspraak van de Raad van State zal niet tot de rechtsprekende macht behoren. De heer Wolfsen vindt dat dit principieel wel het geval moet zijn.

Het is goed dat de Raad van State wordt gesplitst in een afdeling bestuursrechtspraak en een afdeling wetgevingsadvisering. Het is echter vreemd dat alle personen die bij de Raad van State worden benoemd in beginsel ook voor beide afdelingen worden benoemd. Qua personeel is het één club, maar op papier zijn het twee verschillende afdelingen. Men wordt benoemd in de ene of in de andere afdeling; dubbele lidmaat-

schappen zouden niet mogelijk zijn. Een roulatiesysteem vindt de heer Wolfsen wel acceptabel, men is in een sector werkzaam en kan daarna officieel voor de andere sector benoemd worden. De voordrachten-procedure kan worden afgemaakt in lijn met die voor leden van de Hoge Raad, omdat die voordracht via de Tweede Kamer komt. Ook de voordracht van de Nationale Ombudsman die het gedrag van de overheid moet toetsen loopt via de Tweede Kamer evenals de voordracht van leden voor de Algemene Rekenkamer. De heer Wolfsen geeft de minister ernstig in overweging om ook de voordracht voor staatsraden die worden benoemd in de afdeling rechtspraak via de Tweede Kamer te laten lopen omdat ze hoogste rechter worden. Hij pleit ervoor de derde fase af te ronden en één appelcollege te vormen. Hij is tegen de voorgestelde rechtseenheidvoorziening. Wel kan hij ermee leven als de bijzondere colleges nog een tijd voortbestaan. De minister zegt dat invoering van de derde fase tijd en energie kost, maar de heer Wolfsen stelt voor na enige jaren te bezien hoe de kwestie ervoor staat. Hij wil niet dat voorzieningen worden gecreëerd waardoor doorvoering van de derde fase feitelijk onmogelijk wordt gemaakt.

De heer **Luchtenveld** (VVD) memoreert het matig functioneren van de rechtseenheidkamer in het vreemdelingenrecht. Daarom is hij er verbaasd over dat weer een eenheidskamer wordt voorgesteld als oplossing voor de mogelijke tegenstrijdigheden tussen de verschillende hoogste rechtscolleges. Hij begrijpt de noden bij Justitie en dat het wellicht niet het meest verstandig is om nu aandacht en geld te besteden aan het creëren van een hoogst rechtsprekende organisatie in het bestuursrecht, maar hij ziet ook weinig in een tussenvorm als een rechtseenheidkamer. Hij meent dat in dit geval beter een pas op de plaats gemaakt kan worden. Hij stelt voor dat een ander moment wordt afgesproken waarop de juiste oplossing kan worden geboden en een derde fase voor de bestuurlijke organisatie kan worden aanbevolen. De argumenten die worden gebruikt om aan te tonen waarom het niet goed is om de organisatie op het hoogste niveau te stroomlijnen zijn niet overtuigend. De regering stelt dat de eigen aard van de bestuursrechtspraak zich tegen een verdergaande integratie in de gewone rechterlijke macht verzet. De vraag die onmiddellijk rijst is waarom dit in hoger beroep zo anders zou zijn dan in eerste aanleg. Op alle 19 rechtbanken in Nederland is de bestuursrechtsector immers volledig geïntegreerd en zoals het klanttevredenheidsonderzoek uitwijst, zijn justitiabelen uiterst ingenomen met het functioneren daarvan. De regering voert voorts als argument aan dat het bestuursrecht fundamenteel van het civiel recht verschilt op het punt van de gelijkheid van de partijen (bestuursorgaan en burger). Dit zou een reden zijn waarom de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges niet kunnen worden samengevoegd met de overige rechtsgebieden. De ongelijkheid tussen partijen is nog veel sterker in het strafrecht. Toch is het voor de Hoge Raad geen probleem om zowel strafrechtelijk als civiel de hoogste rechter te zijn. Gelet hierop is het argument van de regering onduidelijk. Ook belet het bestaan van een civiele kamer en een strafkamer, en ook nog een belastingkamer, bij de Hoge Raad geenszins de nodige specialisatie van zijn raadsheren. De regering suggereert dat deze specialisatie in gevaar zal komen bij samenvoeging van colleges. Dit is niet begrijpelijk in het licht van de bestaande praktijk bij de Hoge Raad. De heer Luchtenveld meent dat het goed is om als einddoel wel degelijk de derde fase in het beeld te houden. Hij kan zich voorstellen dat wordt afgesproken dat dit tijdens deze kabinetsperiode niet tot de prioriteit behoort, maar hij wil dit als einddoel blijven formuleren. Is een eenheidskamer een tussenoplossing? Wanneer deze wordt ingevoerd vermindert de drang om ooit de echte stap naar de derde fase te zetten. De heer Luchtenveld meent dat het beter is om nu een pas op de plaats te maken en zo snel mogelijk te streven naar het

hoogste rechtscollege in de bestuursrechtelijke sector vanwege de eenheid die daarvan verwacht kan worden.

Ten aanzien van de verandering van de structuur bij de Raad van State hecht de heer Luchtenveld eraan dat bij de wetgevingsadviezen van de Raad optimaal gebruik wordt gemaakt van de expertise die juist bij de rechtsprekende taak van de Raad is opgedaan. Gebeurt dit in voldoende mate in het voorgestelde systeem?

Het antwoord van de minister

De **minister van Justitie** merkt op dat het de bedoeling van de brief van april jl. is dat over de derde fase knopen worden doorgehakt. De staatscommissie heeft hier eindeloos lang over gedacht en heeft twintig jaar geleden daarover advies uitgebracht. Sindsdien is ervaring opgedaan met de problemen die de staatscommissie toen voorzag. De conclusie nu is dat die problemen niet zo groot zijn. Met het vraagstuk voor de rechts-eenheid is inmiddels voldoende ervaring opgedaan dat dit geen grote vragen oplevert. Dit is geen rechtvaardiging om nu het gehele systeem om te gooien.

Bestuursrechtspraak en civiele rechtspraak verschillen in wezen. Bij bestuursrechtspraak zijn de wettelijke taken aan het bestuur opgedragen. Er wordt alleen gecontroleerd of het bestuur binnen de grenzen van zijn bevoegdheid is gebleven. De vraag of en hoe de bevoegdheid uitgeoefend moet worden binnen de beleidsmarges is een kwestie van bestuur. Derhalve is het toezicht van de rechter in die fase doorgaans marginaal. In de civiele rechtspraak beslecht de rechter een geschil, derhalve is zijn uitspraak bindend voor partijen waarmee het geschil is opgelost. In de bestuursrechtspraak hoeft met de uitspraak van de rechter het geschil niet per definitie opgelost te worden. De zaak gaat terug naar het bestuursorgaan dat opnieuw een besluit neemt, waarna opnieuw een geschil kan ontstaan. In de strafrechtspraak legt de rechter de straf op. De hogere rechter controleert of dat behoorlijk is gegaan. Daarom bestaat binnen de strafrechtspraak bij uitstek de eis van twee instanties. Een hogere instantie moet de sanctie opnieuw beoordeeld kunnen worden. Daarom rees in de belastingrechtspraak de vraag of er twee instanties moesten zijn. In de belastingrechtspraak gaat het puur om een bestuurlijke boete en niet om een sanctie. Een oplossing was geweest om de belastingrechtspraak helemaal in de bestuursrechtspraak te integreren omdat ook daar twee instanties zijn; de eerste bezwaarschriftenfase waarin het bestuursorgaan opnieuw wordt gevraagd de beslissing te beoordelen, daarna is met de Wet administratieve rechtspraak geïntroduceerd dat er in ieder geval een rechter beoordeelt of dat terecht is. De vraag of daar boven nog weer een rechter moet worden gezet, dus in wezen drie instanties, is meer gericht op het zoeken naar mechanismen om de eenheid te bewaren. Bij de bestuursrechtspraak gebeurt dit niet door de zaken naar de hoven te sturen, maar naar de Afdeling voor rechtspraak. Voor zaken als milieu en ruimtelijke ordening was tot dusver de overweging dat de zaaklast zo gering is dat het onnodig is daarvoor twee instanties te creëren. Derhalve wordt de beroepsrechtspraak daar in een hand geconcentreerd waarmee beide functies worden gewaarborgd, namelijk de beroepsmogelijkheid en de rechtseenheid. In de bestuursrechtspraak is men in de praktijk vanwege de omvang van de zaaklast op een groot aantal terreinen tot rechtspraak in twee instanties overgegaan, maar in beginsel rechtvaardigt bestuursrechtspraak eerst herbeoordeling door het bestuursorgaan zelf, dan toetsing aan de vraag of er recht is gedaan waarna vervolgens het bestuur opnieuw een beslissing neemt. Als er dan weer verschil van menig is over de uitleg van het recht kan de zaak opnieuw naar de rechter. Daarom is het niet nodig om per definitie in twee instanties beroep in te stellen. Dit is het argument dat bestuursrechtspraak en civiele rechtspraak in beginsel verschillend van aard zijn. De rechtsvragen zijn in wezen

anders van aard, hetgeen wordt bevestigd door de vraagstukken van eenheid. In de twintig jaar waarin de administratieve rechtspraak is ontwikkeld zijn deze vrij beperkt gebleven en zijn behapbaar voor de colleges. Er is geen principieel foute keuze gemaakt. De belasting-rechtspraak is naar de civiele rechtspraak gegaan omdat het, zie artikel 2 RO, over geld gaat. De overweging was dat in de loop der tijd de deskundigheid binnen de civiele rechtspraak was ontstaan. Het ging niet om de vraag over het bestuursbesluit, de belastingaanslag, maar om de vraag over de boete. Omdat daarin mogelijk het sanctiekarakter gelezen kan worden in de zin van artikel 6 EVRM, impliceerde dit volgens sommigen dat op zijn minst in twee instanties die sanctie beoordeeld moest worden. Men had kunnen kiezen voor de conclusie dat als de rechter in eerste instantie concludeert dat de boete onterecht is, de zaak teruggaat naar het bestuursorgaan zodat een nieuw bestuursbesluit kan worden genomen en hij opnieuw bij de rechter komt. Strikt logisch bekeken valt er veel voor te zeggen om de belastingrechtspraak onder de bestuurskolom te brengen. De bewindsman benadrukt dat hij in de voorfase van het wetsvoorstel de mogelijkheid heeft overwogen om de belastingrechtspraak in de bestuurskolom op te nemen. Hij heeft dit niet gedaan vanwege de gevestigde ervaring en de praktijk. Hij meende dat niet onnodig met zaken geschoven moet worden, enkel en alleen om het intellectueel bevredigend te houden. Op dat punt heeft de belastingrechtspraak zijn eigen begrippen ontwikkeld. Er zal iedere keer een keuze moeten worden gemaakt. De bewindsman wil de OM-afdoening in de strafrechtspraak introduceren, omdat hij anders te veel van de handhaving in de bestuursrechtspraak ziet onderduiken. De bestuurlijke boetes lopen via de bestuursrechter en dan dreigt er op het terrein van het sanctierecht een splitsing te ontstaan. Om de strafrechterlijke kolom bruikbaar te houden, moeten bepaalde vereenvoudigingen worden geïntroduceerd. Het wetsvoorstel komt binnenkort naar de Kamer, zodat daarover in dit kader nader kan worden gesproken. De staatscommissie zag indertijd problemen op het terrein van de rechtseenheid tussen de civiele kolom en de bestuurskolom. In de praktijk vindt overleg tussen de colleges plaats en daar waar men ziet dat er mogelijk in de jurisprudentie verschillen ontstaan, is dat voorwerp van discussie tussen beide colleges. Op deze wijze wordt dat onder controle gehouden. Dat het geen acuut probleem is, bewijst het feit dat de Hoge Raad geen deel wil uitmaken van een dergelijke rechtseenheidkamer. De problemen van rechtseenheid zijn in die zin niet groot. Juist tussen die kolommen is daar minder aanleiding voor. Op ieder moment kunnen nieuwe vragen ontstaan en de wetgever moet daarover tijdig nadenken. De bewindsman hoopt binnenkort met voorstellen te komen over het vraagstuk van de rechtmatige en onrechtmatige overheidsdaad en de jurisprudentie op dat terrein. Resumerend ziet hij geen zwaarwegende redenen om te kiezen voor een vrij ingrijpend proces met enorme reorganisaties om alles in een gebouw onder te brengen. Ook vreest hij dat eventuele knelpunten het gehele apparaat zullen belasten omdat alles via hetzelfde systeem van gerechten moet verlopen.

Sprekend over de positie van het OM bij de Hoge Raad merkt de minister op dat het parket bij de Hoge Raad geen onderdeel is van het OM, behoudens een functie: het vervolgen van bewindslieden. De functie van het parket bij de Hoge Raad is om de problematiek uiteen te zetten. Het is dezelfde functie als bijvoorbeeld de advocaten-generaal bij het Europese Hof van Justitie. Het is geen vervolgende functie, omdat de cassatierechtspraak deze niet kent. Daarom wordt de zaak altijd teruggewezen naar een ander hof. Desgevraagd merkt de minister op dat er bij de belastingrechtspraak ook cassatie is. De Hoge Raad functioneert in belastingrechtuitspraken als beroepsrechter. Op papier kan men stellen dat er sprake is van discrepanties; een rechtssysteem is echter een product van een ontwikkeling in de tijd. De praktijk heeft er geen probleem mee dat bij de Afdelingrechtspraak of het College van Beroep

geen conclusies genomen worden, omdat met de uitspraak niet het laatste woord gesproken is. De zaak gaat terug naar het bestuursorgaan voor een beslissing. Onder andere omstandigheden kan dezelfde vraag weer opkomen.

Gevraagd is of de gehele bestuursrechtelijke kolom in één college moet worden opgenomen. In de praktijk kan geconstateerd worden dat de hele sociale rechtspraak van een andere orde is dan de bestuursrechtspraak waar de bestuursbeslissingen – die geen gebonden maar beleidsbeslissingen zijn – beoordeeld worden door de rechter. Vroeger bestond er de lijn van de Afdelingbestuursgeschillen. Het voordeel daarvan was dat de rechter in laatste instantie de beslissing nam en daarmee ook de bestuursbeslissing. Dit is verloren geraakt met het systeem van de Afdeling rechtspraak en naar aanleiding van het Benthem-arrest. Als men besluit tot een fundamentele scheiding tussen wetgeving en rechtspraak bij de Raad van State, is er alles voor te zeggen om het geheel in een vat te gieten. Dwingt de rechtspraak van het Europese Hof tot die scheiding? De kwestie begon met het Procola-arrest. Men moet goed voor ogen hebben welke situatie er op dat terrein in Luxemburg bestond. Daar functioneerde de Raad van State in een andere functie dan die in Nederland. De raad aldaar functioneerde als Eerste Kamer. Tegelijkertijd kon de Afdeling rechtspraak in de plaats treden van het Groothertogelijk gezag en tevens initiatief nemen tot regels. Tot slot kon men de regels zelf uitleggen. Bij de Procola-zaak was sprake van een historisch ontstane situatie mede dankzij de lange aanwezigheid daar van de Nederlanders. Het Hof daar concludeerde dat er een orgaan was die het initiatief voor de regeling mocht nemen, maar dat het vanuit de optiek van de scheiding der machten te gortig was dat dit orgaan de regeling ook mocht vaststellen en uitleggen. De Nederlandse Raad van State heeft net als vele landen in Europa een advies- en rechtsprekende functie. Dit is een klassieke functie. In Nederland kan de Hoge Raad ook adviezen geven. Op tal van terreinen kunnen rechterlijke colleges adviezen geven. Veel ambtenaren van de afdeling wetgeving stappen over naar de rechterlijke macht en geven daar uitleg aan wat zij als ambtenaar bij de overheid hebben voorbereid. In die zin wil Nederland een rechterlijke macht hebben die niet volstrekt los staat van de samenleving. Juist in het bestuursrecht wil men het liefst horen hoe adviezen in de praktijk uitwerken. De rechtspraak is daar een onderdeel van. De bewindsman benadrukt dat adviezen worden uitgebracht. De regering beslist en de Staten-Generaal beslissen met de regering over het geheel. Het gebeurt zelden vanwege de leeftijd waarop men bij de Raad van State komt, dat men geconfronteerd wordt met wetsontwerpen waarover men vroeger heeft geadviseerd. In ieder geval zitten daar vele jaren tussen. Verder worden veel bestuursconflicten of ministeriële regelingen uitgevochten waar de Raad van State zelfs niet bij betrokken is. Er is dus een scheiding in de tijd. De minister deelt niet de mening dat er principieel een scheiding moet zijn tussen adviesfunctie en rechtspraakfunctie. De gehele bestuursrechtspraak is ontstaan vanuit de traditie van de conseil d'état waar geen scheiding is. Andere rechtssystemen kennen juges mission die bestuurlijk werken. Nederland kent de figuur van detachering. Het beeld dat dit voorkomen moet worden zou schadelijk zijn voor de rechtspraak, omdat dit een rechtspraak betekent die afgescheiden raakt van de praktijk. Mensen uit de praktijk moeten met de rechtspraak kunnen werken.

Een roulatiesysteem waarbij de rol van adviseur en rechter wisselt is onlogisch. Bij gelijktijdige uitoefening van de functies is het absoluut zeker dat personen geen vragen krijgen over rechtszaken waarover zij op dat moment moeten adviseren. In de Grondwet is bijvoorbeeld de incompatibiliteit van rechters geregeld. Rechters kunnen deel uitmaken van een gemeenteraad en vervolgens een uitspraak doen over besluiten die aldaar genomen zijn. De wetgever heeft dat nooit als een probleem ervaren. Bij het arrest-Kleyn ging het om een instantie die adviseert en rechtspreekt,

hetgeen in strijd zou zijn met de ERM. Het Hof heeft gesteld dat de schijn van belangenverstrengeling moet worden voorkomen, maar heeft niet gezegd dat de situatie niet kan bestaan. Voorgesteld wordt een afdeling advisering of wetgeving in te stellen. Waarom is dit anders bij de afdeling rechtspraak en de afdeling? De Grondwet stelt dat de Raad van State adviseert over wetten. In die zin zal de afdeling handelen in naam van de Raad van State. In de AROB-wetgeving en de Algemene wet bestuursrecht is de taak van rechtspraak niet bij de Raad van State gelegd maar bij de afdeling bestuursrechtspraak. Derhalve spreekt de afdeling in haar eigen naam en zal de wetgevingsadvisering in naam van de Raad van State gaan. Het beeld wordt niet nagestreefd dat in beginsel iedereen van beide afdelingen lid zal zijn. Een van de problemen is dat dit bij de wetgevingsadvisering, omdat alle leden daarbij betrokken moeten zijn, een bovenmatig beslag legt. De afdeling wetgeving zal een deel van de staatsraden omvatten. Anders dan bij de afdeling rechtspraak, waar de staatsraden in buitengewone dienst talrijker zijn dan de staatsraden, voorziet de minister niet dat voor de wetgeving dezelfde verhouding zal ontstaan. Hij heeft geen advies van de Raad van State nodig als advies van een deskundige, maar als advies van een bestuurscollege. Uiteraard moet op een aantal terreinen deskundigheid in de Raad van State aanwezig zijn, hetgeen eventueel bereikt kan worden door een staatsraad in buitengewone dienst.

Moeten fundamenteel verschillende zaaksystemen vanwege het beeld in een kolom worden samengevoegd? In dat geval had men de beroepsrechtspraak en het college van beroep voor het bedrijfsleven naar de Raad van State kunnen overhevelen. De Mulder-zaken – het Hof Leeuwarden – zijn verweven met het strafrecht. Derhalve is het logisch om die zoveel mogelijk in de kolom gewone civiele rechtspraak te laten. Dit geldt ook voor de OM-afdoening; de controles worden bij de strafrechter gelegd en niet bij een bestuursrechter. Wordt het probleem opgelost door alle colleges samen te voegen of door een rechtseenheidkamer? De bewindsman meent dat het nuttig is om dit te institutionaliseren. Men kan dit ook laten, maar nu wordt het duidelijk waar de vragen van discrepantie en jurisprudentie zitten. Deze vragen kunnen nu gemakkelijker worden opgelost omdat ze bij de rechtseenheidkamer komen. Vragen over schade doen zich of bij de afdeling rechtspraak of bij de civiele rechter voor. De bewindsman heeft niet overwogen om voor delen van het bestuursrecht cassatie open te stellen. Hij wil niet alles in een kolom zetten omdat dan de logica met zich brengt dat hij voor de bestuursrechtspraak de bezwaarschriftenprocedure hanteert, waarna hij twee instanties moet invoeren terwijl er nu in een aantal gevallen sprake is van een instantie. Bovendien moet dan over alles een cassatierechtspraak plaatsvinden. In de civiele rechtspraak is hiervan sprake omdat daarmee het laatste woord over de uitleg van de wet wordt gegeven. Bij bestuursrechtspraak kan, omdat de zaak teruggaat naar het bestuur, dezelfde vraag in dezelfde zaak nogmaals aan het oordeel van de rechter worden voorgelegd. Om deze reden is het niet zinvol om in de bestuursrechtspraak cassatierechtspraak in te voeren.

De vraag over sancties op overschrijding wil de bewindsman nader bespreken bij de behandeling van de bestuurswetgeving. Waarom is de instroom bij de kantonrechtspraak toegenomen? Als men de cijfers van ook de civiele rechtspraak afzet tegen de groei van de bevolking, moet geconstateerd worden dat de groei niet zo explosief is als het soms lijkt. Bij de kantonrechtspraak is zonder meer sprake van toegenomen handhaving terzake van kleine ergernissen. Vanwege de economische conjunctuur zijn incassozaken sterk toegenomen. In de Mulder-zaken is er sprake van toegenomen inzet op het terrein van de verkeershandhaving. De introductie van het nieuwe primaire processysteem in de strafsectoren is zo ver gevorderd dat in het volgende jaarverslag gerapporteerd kan worden aan de hand van meer betrouwbare cijfers. Het is onjuist om de

prestaties van de afzonderlijke rechters te beoordelen. Het gaat namelijk om de colleges. Er wordt van uitgegaan dat de financiering van de rechterlijke macht wordt afgesteld op de afspraken die gemaakt zijn over de productiecijfers. De minister wil voorkomen dat binnen de colleges een nader onderscheid tussen de verschillende kamers of rechters van een college wordt gemaakt. Intern kan dat zinvol zijn voor controles van knelpunten maar voor de buitenwereld heeft dit geen zin. De opmerking in het jaarverslag over de fte's slaat op het niveau van de colleges. Zo kan de productie van het Hof te Leeuwarden worden afgezet tegenover het aantal fte's bij het Hof van Rotterdam.

De ambitie om de diverse wetsvoorstellen nog in 2004 in te voeren bestaat nog steeds, maar het is de vraag of deze termijn gehaald wordt. Vanwege de rechtspraak van het Europese Hof moet de zaak na dit algemeen overleg op de rails gezet worden. De vraag over de rechtseenheidskamer laat onverlet dat op andere terreinen wijziging in de wetgeving nodig is. Het is de bedoeling om hiervoor een zeker tempo aan te houden. Reagerend op de vraag over de flex-rechter stelt de minister dat men hierbij oploopt tegen de beperkingen die de Grondwet stelt. De Grondwet bepaalt dat iedereen voor zijn geschillen toegang tot de rechter heeft. De minister kan niet als voorwaarde stellen dat eerst om een bindend advies gevraagd moet worden. Het bindende advies is in wezen de eerste rechterlijke instantie die wordt ingevoerd. Na Napoleon bestond de vrede-rechter. Voor een deel wordt deze figuur teruggehaald met de alternatieve geschillenoplossing. Met het systematisch invoeren van de mediation bij echtscheiding wordt geprobeerd deze vorm van rechtspraak in te voeren. De bewindsman beziet in hoeverre dit mogelijk is bij de bestuursrecht-spraak. Hierbij is sprake van de moeilijkheid dat het een bestuursorgaan is dat gehouden is om besluiten te nemen.

Openbaar ministerie

- **de brief van de minister van Justitie d.d. 14 juni 2004 inzake het jaaroverzicht 2003 Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (17 050, nr. 266);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 21 juni 2004 inzake evaluatie grote ontnemingszaken (26 268, nr. 6);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 25 mei 2004 inzake het jaarverslag OM 2003 en Goed Beschouwd 2004 (Just040 559);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 26 mei 2004 inzake Schietverenigingen (26 494, nr.6);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 7 juli 2004 inzake FEC-rapport Rapportage Quick scan Non-profitorganisaties en terrorismefinanciering (29 200 VI, nr. 174)**

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Wit** (SP) merkt op dat in het WODC-rapport over de ontnemingsproblematiek veel kritiekpunten staan waardoor de conclusie kan worden getrokken dat de afdoening door middel van ontneming niet goed loopt. De reactie van de minister hierop komt erop neer dat dit zijn aandacht heeft. De bewindsman schrijft dat het instrumentarium met betrekking tot de ontneming toereikend is. Waarom komt dit dan toch zo gebrekkig van de grond? Als het niet aan de instrumenten ligt, ligt het dan aan het gebrek aan kennis en motivatie? In eerdere rapporten wordt geconstateerd dat in het kader van de «pluk ze»-wetgeving alleen de gemakkelijke zaken worden aangepakt. Hoe zit het met de financiële expertise bij politie en Justitie? Moet binnen de rechtbank de deskundigheid van de rechters op peil worden gebracht? Is het verstandig om binnen rechtbanken specialisatie aan te brengen zodat de zaken voortvarender kunnen worden aangepakt? Dit geldt ook voor de Officieren van

Justitie die zich met deze materie bezighouden. In hoeverre bestaat binnen het OM animo om daadwerkelijk toe te slaan? Volgens professor Knigge ligt het probleem rondom de ontneming vooral in het feit dat uitgegaan wordt van fictieve berekeningen van vermogens van criminelen. Hoe ziet de minister dit? Klopt het dat vaak tot symbolische acties wordt overgegaan?

De heer **Eerdmans** (LPF) vraagt aandacht voor de schietverenigingen na twee ernstige incidenten waarbij doden zijn gevallen als gevolg van het onverantwoord omgaan van sportschutters met hun wapen. De teller staat op acht moorden, gepleegd door sportschutters. Nederland heeft 700 schietverenigingen en 70 000 sportschutters waarvan 25 000 jagers. De heer Eerdmans is het ermee eens dat aspirant-sporters verplicht worden een verloop aan te vragen voordat zij lid worden van een schietclub omdat zodoende voorkomen wordt dat iemand criminele antecedenten heeft voordat hij met het wapen van de vereniging aan de slag gaat. Verder is het een goede zaak dat schietverenigingen verplicht worden om de opgeslagen munitie op naam te registreren. Hij is het ermee eens dat de wapens mee naar huis worden genomen, maar hij zet een vraagteken bij het ook thuis bewaren van munitie.

In de VS heeft de firma Smith & Wesson een ethische code ingesteld voor alle wapenhandelaren die alleen een wapen van dat merk kunnen afleveren met een wapenslot. De sleutels daarvan blijven op de schietclub. Kan wettelijk verplicht worden gesteld dat wapens van sportschutters thuis in een kluis worden opgeborgen? De heer Eerdmans meent dat de screening beter kan. Hij stelt voor dat in de huishoudelijk reglementen van verenigingen een regel wordt opgenomen over het aan de vereniging melden van stressvolle conflictsituaties die bij sportschutters thuis kunnen optreden. Personen met een strafblad mogen niet in aanmerking komen voor het lidmaatschap van een schietvereniging. Na vier of acht jaar kan een strafblad vervallen. De heer Eerdmans vindt dat mensen die lid worden van een schietvereniging nooit een strafblad mogen hebben gehad. Kan van dit soort mensen de wapenvergunning worden ingetrokken? Alcohol- en drugsverslaving en een psychiatrisch verleden zijn met wapens een gevaarlijke combinatie. Deze mensen mogen niet in aanmerking komen voor een wapenverloop. Is de minister dat met hem eens? Kan de leeftijd van 18 jaar naar 21 jaar voor wapenbezit worden verhoogd? Moeten huishoudelijke conflicten gemeld worden bij het bureau bijzondere wetten zodat een wapen dat men in huis heeft voor een bepaalde periode wordt afgenomen?

De heer **Van der Staaij** (SPG) juicht het toe dat prioriteit wordt gegeven aan de ontnemingszaken. Het is schrijnend dat in vele gevallen misdaad nog steeds loont. Een stevige investering in het ontwikkelen van kennis op het terrein van financieel redden is nodig. In hoeverre is sprake van een cultuuromslag en in hoeverre wordt die door de maatregelen bevorderd? In hoeverre vormt het bestaande beloningsstelsel binnen Justitie een belemmering om de nodige financiële specialisten aan te trekken en vast te houden? Is hierbij sprake van zuigkracht vanuit het bedrijfsleven en welke rol speelt het beloningsstelsel hierbij? In hoeverre is het ontnemingsrecht voldoende geïntegreerd in de bestaande juridische universitaire opleidingen? Kan een impuls aan de kennisontwikkeling worden gegeven?

Voor het tiende achtereenvolgende jaar is er een forse stijging van het aantal meldingen van ongebruikelijke en verdachte transacties. De heer Van der Staaij mist een inhoudelijke beschouwing over de ontwikkeling van deze trend. In hoeverre is daar greep op? Is die ontwikkeling beheersbaar en is er voldoende capaciteit beschikbaar? Het WODC-rapport constateert dat het ontbreekt aan doel en referentiekader waarmee de inspanningen van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT)

kunnen worden beoordeeld. De minister erkent dit, maar hoe kan de aansturing verbeterd worden?

Het blijkt bijzonder moeilijk om nadere eisen te stellen aan schietverenigingen en hun leden. In hoeverre vinden incidenten met vuurwapens plaats die voorkomen kunnen worden als schietverenigingen en hun leden aan strengere eisen moeten voldoen?

De heer **Wolfsen** (PvdA) maakt het OM een compliment, ondanks het feit dat het OM het Kamerleden niet altijd gemakkelijk maakt. Er is hard gewerkt. Het rapport Goed Beschouwd is een genoeg om te lezen. De heer Wolfsen pleitte verleden jaar met een Kamermeerderheid voor een evaluatiecommissie, maar hij vindt daarover niets terug in het jaarverslag. Hij wil een evaluatiecommissie voor zaken die op het oog mis lijken te gaan. De ramp in Enschede is de eerste zaak die voor een dergelijke evaluatie in aanmerking komt.

Het bedrag dat wordt ontnomen is lachwekkend laag. In het jaarverslag wordt een bedrag van 10 mln genoemd, maar volgens het jaarverslag van het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau) komt er maar 7,6 mln binnen. Samen met zijn collega Van Haersma Buma heeft de heer Wolfsen voorgesteld om te gaan werken met een wettelijk bewijs-vermoeden, of te wel omkering van de bewijslast. Daarnaast moet deze kwestie meer prioriteit krijgen. Volgens het MOT-jaarverslag is het aantal meldingen enorm gestegen: tot 180 000, waarvan 38 000 verdacht. Het gaat om een bedrag van 1,5 mld euro. Er worden 60 000 transacties bij de politie gemeld maar dit leidt bijna nooit tot een strafzaak. Volgens de procureur-generaal Steenhuis komt de aanpak van witwas-praktijken niet van de grond. Hij ziet in het geringe aantal opsporingsonderzoeken een signaal dat witwassers waarschijnlijk te veel hun gang kunnen gaan. Hij vindt dat snel actie moet worden ondernomen, ook om irritatie te voorkomen bij de bedrijven en instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden. Zij hebben investeringen gedaan in de strijd tegen het witwassen en zij verwachten iets terug. Wat is er gebeurd na dit interview in het Nederlands Dagblad? De heer Wolfsen maakt zich zorgen over de niet-strafrechtelijke taken van het OM. Volgens de minister zijn voor het op een hoger niveau brengen van de strafrechtelijke handhaving veel extra investeringen nodig die negatief uitwerken op de uitvoering van civiele taken: dit is voor de komende tijd voor het OM een gegeven. Volgens de heer Wolfsen is het van tweeën één: of het OM doet zijn werk goed en het wordt desnoods gecentraliseerd bij het functionele parket, of het wordt bij het parket weggehaald en aan een speciale eenheid gegeven. Wat is de reactie van de minister hierop?

De heer De K. is een fraudeur en veroordeeld tot een gevangenisstraf van een jaar, maar deze straf blijkt nooit ten uitvoer te zijn gelegd. Het lijkt op een incident, maar volgens een krantenbericht blijkt dat meer dan de helft van de jongeren die zich verleden jaar in een deel van Rotterdam en Ridderkerk tijdens oud en nieuw hebben misdragen de HALT-straf volledig aan zijn laars heeft gelapt. Volgens een ander krantenartikel blijkt dat bijna 10% van de taakstraffen verleden jaar niet of gedeeltelijk ten uitvoering is gelegd zonder dat dit nadelige gevolgen had voor de veroordeelde. Van alle veroordeelden die van de rechter een celstraf moet uitzitten komt een op de tien nooit achter de tralies. Bijna 3200 mensen konden in 2003 opgelucht ademen. Heeft de bewindsman er enig idee van of straffen die door de rechter worden opgelegd op enig moment ten uitvoer worden gelegd? Is er een beleid om die straffen kwijt te schelden? De Officier van Justitie die de zaak De K. in de kast heeft gelegd, deed dit terwijl het een uitspraak van een ander college betrof. Is daar enige controle op?

Er wordt veel nadruk gelegd op cijfers en op het opmaken van verbalen. De heer Wolfsen vraagt de minister niet alleen daarnaar te kijken, maar de politieagent op straat ook wat ruimte te geven voor het tonen van mede-

dogen. Hij vraagt niet om gedogen, maar om een zekere vorm van mededogen in het recht.

De heer **Luchtenveld** (VVD) sluit zich aan bij de opmerking van de heer Wolfsen over het jaarverslag van het OM. Ziet de minister in het stijgend aantal meldingen van ongebruikelijke transacties aanleiding tot nadere actie? Hoe staat het met de aangekondigde acties op basis van de aanbevelingen in het WODC-rapport? De minister stelt in de brief over de ontnemingszaken vast dat het instrument van de ontnemingsvordering eigenlijk omslachtig is bij lage bedragen die ook ontnomen kunnen worden door een geldboete. De heer Luchtenveld kan de logica van deze redenering volgen, maar vraagt of die ook is verwerkt in de richtlijnen en prestatieafspraken met parket en politie. De bewindsman heeft aangekondigd om op korte termijn nadere actie te ondernemen om het financiers van terrorisme moeilijk te maken. Ook de bestrijding van het financieren van terrorisme is belangrijk, zo niet cruciaal voor de veiligheid. De heer Luchtenveld maant de minister in deze kwestie tot spoed.

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) vindt het jaarverslag van het OM een goed moment om naar de hoofdlijnen te kijken. Hieruit blijkt dat het aantal septs sterk gedaald is. Er is een hogere instroom van zaken, een daling van de werkvoorraad en een verkorting van de doorlooptijd met 6%. Er is sprake van een stijging van het aantal interventies met 14% in een jaar en een instroom van zaken betreffende wapenwetgeving. Dit zijn indrukwekkende cijfers. Ook de heer Van Haersma Buma maakt het OM een compliment dat het onder grote druk zulke prestaties levert. Is er een verklaring voor dat de instroom van vuurwapens in een jaar met 8% gestegen is? Is er een link met het preventief fouilleren? Hoeveel zaken zijn door vormfouten misgegaan? Denkt de minister dat deze gunstige cijfers worden gecontinueerd of moet rekening worden gehouden met een eenmalige verbetering? In 2003 ontving de Kamer apart een jaarverslag van de centrale toetsingscommissie. Kan zij dat ook nu weer tegemoet zien? Het lijkt erop dat er meer bedreigingen jegens het personeel worden geuit. Bestaat een dergelijke trend? Of komt dit omdat er meer aandacht aan incidenten wordt geschonken? Is er voldoende mogelijkheid om het personeel de noodzakelijke veiligheidszorg te geven?

In het rapport Goed Beschouwd staat een interessant onderzoek over de prestatieafspraken van de politiekorpsen. Daaruit blijkt dat het erg meevalt met de idee dat kleinere zaken worden afgedaan als gevolg van de prestatieafspraken. Uitzonderingen lijken er te zijn in een viertal regio's. Waarom is in die regio's wel sprake van lichtere zaken? Het straffen in de toekomst is een interessant onderdeel in het rapport. Hierin zitten interessante aangrijpingspunten voor een nieuwe vorm van straf- en leedtoevoeging zoals het innemen van het innemen van een paspoort, de auto en de beroepsontzegging. Kan de minister hierop ingaan?

De heer Van Haersma Buma sluit zich aan bij opmerkingen over de exorbitante hoogte van het bedrag dat staat in de brief over het MOT en het buitengewoon kleine aantal zaken waar iets aan gedaan wordt. Is de minister blij met deze meldingen of ziet hij het als een zorgelijke ontwikkeling? Is het bedrag van 1,5 mld euro zwart geld? Hij is teleurgesteld over de inhoud van de brief over de ontnemingszaken. De «pluk ze»-aanpak bestaat nu tien jaar maar de totaalopbrengst is na deze periode niet hoger dan voor het eerste jaar was begroot. Er wordt gezegd dat het een kwestie is van kennen, willen en kunnen, maar dat werd tien jaar geleden al gesignaleerd. Welke concrete stappen voor een verandering worden nu gezet? De heer Van Haersma Buma denkt in dit geval aan het omdraaien van de bewijslast zoals bij de belastingrechtspraak wordt gehanteerd. Hij meent dat het conservatoir beslagleggen veel kansen biedt en dat hier zo snel mogelijk mee moet worden begonnen.

De heer Van Haersma Buma dankt in verband met de brief over het wapenbezit voor de beantwoording van de vele vragen die de commissie heeft gesteld. Aan de ene kant bestaat de wens om bij de Spelen in Peking goud te halen op het onderdeel schieten, maar aan de andere kant mag Big Willem niet over een vuurwapenverlof beschikken. Het is belangrijk dat een onderscheid wordt gemaakt tussen wat wel en niet onder sport valt. Het antwoord in de brief geeft hier een goed aanknopingspunt voor. Verenigingen moeten in staat worden gesteld om goed te controleren wie er lid wil worden. In een verklaring van goed gedrag staat niet veel. Vaak willen verenigingen meer informatie over een aspirant-lid. Het is toch niet moeilijk om ze in overleg met de bond daartoe de gelegenheid te geven? Verder kan men verplicht worden zich in te schrijven bij een erkende bond. De bewindsman geeft een duidelijk antwoord op de vraag over de bewaarplaats van vuurwapens. Het bewaren van wapens thuis schept echter een risico. De politie controleert, maar het is mogelijk dat ook een vereniging de mogelijkheid krijgt om thuis te controleren.

Het antwoord van de minister

De **minister van Justitie** merkt op dat onlangs met de Kamer gesproken is over de niet-strafrechtelijke taken van het OM in het kader van een brief aan de Kamer over het terrorisme. Daarin wordt uitvoerig ingegaan op de veranderingen met betrekking tot het toezicht op stichtingen. Er wordt een pilot ingezet om te komen tot ontbinding van stichtingen in het kader van de bestrijding van terrorisme. Hierbij is ook de vraag betrokken hoe het toezicht op stichtingen geïntensiveerd kan worden.

De bewindsman ontkent niet dat de bedragen ter zake van de ontnemingswetgeving tegenvallen, maar hij voegt hierbij de ervaring dat dit in de andere Europese landen ook het geval is. Inderdaad moet voor de toekomst gezien worden hoe dit effectiever kan worden gemaakt omdat er naast de boetes, perspectief zit in het ontnemen van het voordeel. Tien jaar geleden is deze aanpak geïntroduceerd, maar vijf jaar geleden heeft een evaluatie plaatsgevonden. Toen was de conclusie hetzelfde. Naar aanleiding daarvan zijn verbetervoorstellen gedaan die de Kamer in 2003 heeft aanvaard. In dat jaar is dus pas uitbreiding van de wetgeving tot stand gekomen. Het is logisch dat in de nu voorliggende cijfers de effecten daarvan nog niet verwerkt zijn. Zij moeten in de loop van 2004 hun werking gaan krijgen. De expertise en deskundigheid die in dat kader worden ontwikkeld, krijgen aandacht bij de besprekingen over een eventuele reorganisatie van het OM. De Kamer zal hierover separaat een brief ontvangen. Onlangs is in de EU door de JBZ-raad het kaderbesluit ontnemingen aangenomen. Een van de aspecten daarvan betreft vermogensbestanddelen in het buitenland. Dit biedt de mogelijkheid om bij de rechter waar de hoofdzaak dient eventueel beslagen te laten leggen die uitgevoerd moeten worden in andere landen. In het licht van de evaluatie zijn een groot aantal stappen gezet, maar dat betekent niet dat in het lopende jaar de bedragen enorm omhoog schieten. Op de vraag of de bewijslast omgedraaid moet worden, antwoordt de minister dat hij daar weinig winst mee bereikt. De rechter beslist nu al over de bewijsverdeling. Naarmate het aannemelijker is dat bedragen uit criminaliteit voortkomen, moet de verdachte aangeven dat het beslag op middelen of goederen onterecht is omdat het niet verkregen is uit misdrijven. Dit punt heeft mede in het kader van de besluitvorming van de EU een rol gespeeld. Er zijn maar weinig voorstanders van dat systeem, mede omdat het beeld is dat de winst klein is. Het blijft echter een punt dat de aandacht van de minister heeft. De problematiek bij ontnemingszaken zit niet in de eerste plaats in de bewijspositie van het OM, maar zit vooral bij het beslag kunnen leggen. Daarom zijn per 1 september de bevoegdheden om beslag te leggen verruimd via de wetgeving. Wat de bewijspositie betreft, heeft de Hoge Raad al in 2002 aanvaard dat als het OM op basis van een

beredeneerde en geobjectiveerde vermogensvergelijking aannemelijk kan maken dat de verdachte over vermogen beschikt en dat dit verkregen is uit misdrijf, aangenomen wordt dat dit uit misdrijf verkregen is. De winst daar is marginaal. De bewindsman wil eerst bezien hoe de nu getroffen maatregelen werken en welke winst hij daarmee behaalt. De expertise en opleidingen binnen de politie worden georganiseerd. Bovendien kan specialistische expertise worden ingehuurd. Concentratie van deskundigheid op sommige punten is akkoord, maar dat neemt niet weg dat voor alle zaken expertise nodig is. De opbrengst van de ontnemingen is in 1999 van 5 mln tot in 2003 tot 10 mln gestegen. Het bedrag van 7 mln betreft dit jaar tot en met de maand juli. De bewindsman vraagt of men van deze bedragen wil uitgaan; als ze niet goed zijn zal hij alsnog de Kamer schriftelijk hierover nader informeren.

Het aantal meldingen bij het MOT is de afgelopen jaren fors gestegen door de uitbreiding van de meldingsplicht voor handelaren in goederen van grote waarde en de toename aantal meldingen van de zogenaemde money transfers. De basis waarop gemeld moet worden, is uitgebreid. In een brief van de ministers van Financiën, van BZK en Justitie staat dat men mede in het kader van de operatie administratieve lasten herbezieet of de criteria goed zijn. De melding valt onder de meldingen uit hoofde van de Wet MOT, maar dit betekent niet dat iedere melding derhalve witwassen betreft. De conclusie is, ook naar de mening van de bewindslieden, dat te weinig gebruik wordt gemaakt van de Wet MOT. Het is echter onjuist te denken dat vele miljarden worden witgewassen omdat de meldingen daarop betrekking hebben. Het gaat om verhoogde aandacht bij opsporing en vervolging voor het probleem van het witwassen, de effectiviteit van de werkprocessen in de keten, de integratie van het MOT en de vermindering van de administratieve lasten. De stijging van het aantal MOT-meldingen is in die zin beheersbaar omdat de criteria en het aantal personen dat moet melden beperkt kunnen worden. De verwachting is, omdat nu niet verder wordt uitgebreid, dat de aantallen zullen stabiliseren. Nu wordt alles ingezet om te bezien hoe effectiever het witwassen bestreden kan worden. De vraag om te bezien hoe andere stromen te achterhalen, bijvoorbeeld in het verkeer van drugsgelden, zal nader bekeken worden. Het Nederlandse systeem is recent door het IMF geëvalueerd en doorgelicht. Het rapport daarvan is deze maand beschikbaar gekomen en de conclusie ten aanzien van het systeem is: the Netherlands has a generally sound framework. Men geeft aanbevelingen die corresponderen met die van het WODC-rapport. In de kabinetsreactie op het rapport van 4 mei jl. is aangegeven op welke punten daarmee wordt voortgegaan. Desgevraagd merkt de bewindsman op dat in dit systeem «verdacht» is «niet onverdacht». Het gaat om de transacties waarop men zich nu moet gaan concentreren als het over de aantallen gaat. Dit betekent echter niet dat het gehele bedrag van 1,2 mld onder witwassen valt.

Met betrekking tot het OM zegt de minister dat de veranderde cijfers mede het gevolg zijn van het veiligheidsprogramma. Dit programma is ingezet ter vermindering van de criminaliteit. Uit de prognosecijfers blijkt dat er vooralsnog wordt uitgegaan van een verdergaande stijging op dit terrein. In hoeverre hangt de toegenomen beslaglegging op wapens samen met preventief fouilleren? Er is sprake van een correlatie, maar de minister kan niet zeggen of de totale stijging het gevolg is van preventief fouilleren. De minister is bereid de Kamer een aparte brief te zenden over de evaluatie van het strafproces. In het proces van het OM zelf zit een aantal elementen van toetsing en bijsturing. Dit zijn de gestandaardiseerde procedures met interne maatregelen, de aanwijzing gevoelige zaken, de mogelijkheid van een second opinion en, als het mis gaat, de toets van de rechter. Voor het geval de conclusie is dat er niets wordt ondernomen, bestaat artikel 12 WB. strafvordering, de Nationale Ombudsman, en de civiele procedures zoals verzoekschriften van burgers. Ook is daar de

individuele interne evaluatie binnen het OM over wat er goed en fout is gegaan. De minister kan daarmee niet naar buiten komen omdat dit een evaluatie van de rechter is en omdat er sprake is van input voor andere zaken over eventuele schadeplichtigheid. Hij wil schriftelijk uitvoeriger op dit punt ingaan, maar hij voelt er niets voor om systematisch verslag te leggen over de gang van zaken. Dit geldt eveneens voor de besluiten die intern in het proces genomen worden. Reagerend op de vraag of het aanbeveling verdient om bij de evaluatie van een zaak waarbij iets is fout gegaan en die niet door de rechter wordt beoordeeld een kritisch betrokken buitenstaander te betrekken, zegt de bewindsman dat als de rijksrecherche concludeert dat er geen aanleiding is tot voortzetting, publicatie in het jaarverslag af te raden is. Externe deskundigheid kan soms nuttig zijn, maar het is niet mogelijk dat de minister op voorhand allerlei externe deskundigen inschakelt. Dit is hooguit achteraf mogelijk bij de evaluatie.

De vraag over politieonderzoeken naar de prestatieafspraken valt onder de minister van BZK en moet aan de orde komen bij het debat over het onderdeel Politie. Over de vraag over het straffen in de toekomst is gisteren uitvoerig gedebatteerd aan de hand van een nota die de bewindsman hierover geschreven heeft.

De wapenkluis thuis wordt verplicht ingevoerd ingevolgde de nieuwe circulaire die is rondgedeeld en per maart 2005 wordt ingevoerd. Het wapenslot is overwogen, maar dat levert in hoge mate schijnveiligheid op, mede omdat het slot vrij eenvoudig te verwijderen is. De bewindsman zal schriftelijk ingaan op de nadere suggesties die gedaan zijn in het kader van zijn brief over schietverenigingen. Hij kan daarin tevens aangeven wat in de nieuwe circulaire wapens en munitie geregeld zal worden. De leeftijd van 18 jaar is in de wet aanvaard als de algemene volwassenheidsgrens. Verlaging van de leeftijd is eerder overwogen, maar de minister wil hierop niet voortgaan. Big Willem heeft op dit moment geen vuurwapenverlof. Bij het verstrekken van verloven vindt voortdurend screening plaats. Als feiten bekend worden die aanleiding geven om het verlof in te trekken gebeurt dit ook. De praktijk is de minister bekend, omdat hij besluiten in beroep moet ondertekenen. Het besluit waarop werd gedoeld is vernietigd.

Er is sprake van onjuiste beeldvorming als men meent dat de ene officier van justitie straffen kan kwijtschelden die de andere heeft opgelegd. Het systeem van executie op deze wijze is inmiddels binnen het OM veranderd. Het voorval waarover nu gesproken is, kan nu niet meer plaatsvinden. De minister zal schriftelijk ingaan op de opmerkingen over de executie van straffen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
De Groot