

Vergaderjaar 2003–2004

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

29 349

**Proces van wetgeving bij de departementen
(eindrapport Visitatiecommissie wetgeving)**

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2004

Naar aanleiding van het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie d.d. 28 januari 2004 inzake het kabinetsstandpunt op het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (29 279, nr. 2) en het kabinetsstandpunt op het eindrapport «Van wetten weten» van de Visitatiecommissie wetgeving (29 349, nr. 2), wil ik u, mede namens mijn ambtgenoot voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, nader informeren over enige aldaar aangesneden onderwerpen.

Tot mijn spijt was er in de eerste termijn van het algemeen overleg onvoldoende tijd om volledig recht te doen aan de door de leden van de fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Mede gezien de abstracte aard van de besproken materie, lijkt het mij goed langs deze weg nader in te gaan op een aantal aan de orde gestelde punten, die hier geclusterd aan de orde zullen komen. Daarbij ga ik eerst in op de opmerkingen die de kabinetsreactie op het WRR-rapport in het algemeen raken en vervolgens op de meer specifieke onderwerpen.

Rechtsstaat en economische problematiek

Door de leden van verschillende fracties, in het bijzonder door de heer de Vries, is aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de rechtsstaat en de economische problematiek. In de kabinetsreactie op het WRR-rapport hebben wij benadrukt dat een goed functionerende rechtsstaat een voorwaarde is voor een bloeiende economie. Daarmee wordt bedoeld dat een goede juridische infrastructuur een belangrijke voorwaarde is voor een gezonde economie. Een goede juridische infrastructuur is van groot belang voor de rechtszekerheid en het vertrouwen van betrokkenen – te denken valt in het bijzonder ook aan het bedrijfsleven – en draagt bijvoorbeeld bij aan een goed investeringsklimaat in ons land. Vanzelfsprekend vormt een goed functionerende rechtsstaat daarvoor niet de enige voorwaarde. Het is dus óók vanuit economisch perspectief van belang in de rechtsstaat te blijven investeren. Het kabinet doet dat ook.

Het zou echter een misverstand zijn te menen dat dit de enige beweegreden zou zijn om middelen voor het onderhoud van de rechtsstaat uit te trekken. Immers, ook het omgekeerde is waar: de inhoud en de kwaliteit van de rechtsstaat worden mede bepaald door de middelen die de samenleving ervoor over heeft. Terecht wordt daarop ook door de WRR gewezen. Het behoud en de verwerkelijking van de waarden van zowel de klassiek-liberale, als de sociale en de democratische rechtsstaat – waaronder uiteraard ook is te begrijpen de mogelijkheid van rechtsbescherming van de ene burger tegenover de ander, zo zouden wij in reactie op de gemaakte opmerkingen willen benadrukken – achten wij buitengewoon belangrijk.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het WRR-rapport er echter geen doekjes om willen winden: de middelen zijn begrensd. Dit is geen nieuw geluid, maar zoals bekend een omstandigheid waarop het kabinet reeds eerder uitvoerig is ingegaan. Juist omdat de middelen begrensd zijn, gaat het nu vooral om de vraag hoe met beperkte middelen een aantal essentiële zaken kan worden gewaarborgd, dat noodzakelijk is voor het onderhoud van de rechtsstaat. De kabinetsreactie op het WRR-rapport beoogt daarvoor een kader te bieden.

In het kabinetsstandpunt wordt opgemerkt dat bij het maken van keuzes voor het overheidsbeleid naast de financieel-economische dimensie steeds de rechtsstatelijke dimensie dient te worden betrokken en is daaraan toegevoegd dat zulks in de praktijk niet steeds gemakkelijk is. In dat verband wordt in het kabinetsstandpunt gewaarschuwd voor het slechts «bewijzen van lippendienst aan de rechtsstatelijke waarden», zoals met name door de heer Rouvoet is gememoreerd. Met die opmerking beoogt het kabinet het gewicht aan te geven dat het rechtsstatelijk belang heeft tegenover andere belangen. Zoals ook in het kabinetsstandpunt is gesteld, is het kabinetsstandpunt bedoeld als kader dat richtinggevend zal zijn voor beleidsprogramma's en wetten die het kabinet tot stand wil brengen. In dat licht moet ook deze opmerking worden begrepen.

Rechtsstaat en rechtsorde

Door mevrouw Halsema is aangehaakt bij een debat over de begrippen «rechtsorde» en «rechtsstaat», dat wij hebben gevoerd in het kader van de begrotingsbehandeling anderhalf jaar geleden. Ik hecht veel waarde aan deze discussie en wil er daarom graag nog wat nader op ingaan. Het gaat hier namelijk zeker niet om een semantische kwestie. Al in de titel van de reactie op het WRR-rapport zijn deze begrippen naast elkaar gezet, teneinde te laten zien dat zij elkaar niet volledig dekken en ook niet voor elkaar inwisselbaar zijn. Zij vertegenwoordigen veeleer verschillende invalshoeken. De rechtsstaat is het kader; zij omvat de regels volgens welke en de grenzen waarbinnen de overheidsmacht in de samenleving wordt uitgeoefend. De rechtsorde is daarentegen het geheel aan recht en wet dat de maatschappelijke activiteit ordent. De regels van de rechtsstaat zijn onderdeel van de rechtsorde, maar de rechtsorde is omvattender dan de rechtsstaat. Recht is niet een statisch gegeven dat wordt opgelegd, maar een wederkerige regeling van een onderlinge verhouding tussen autonome actoren. Pas in het gebruik komt het recht tot gelding en tot zijn recht. Vandaar dat het streven naar een wederkerig bruikbare rechtsorde richting geeft aan de rechtsvorming. Dat betekent niet dat iedere regel ook recht is. Het recht kenmerkt zich naar mijn mening daardoor, dat zij door het gebruik rechtvaardige verhoudingen schept. Maar niet iedere rechtvaardige verhouding is even bruikbaar en vruchtbaar. Vandaar, dat de toevoeging «bruikbaar» niet een pleonasme is.

In eerste termijn hebben de leden Halsema en Rouvoet onder meer aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties gevraagd een nadere duiding te geven van het begrip «civil society». De herijking van verantwoordelijkheden tussen overheid, civil society en markt is een belangrijke leidraad voor het handelen van dit kabinet. Een visie op de herijking van de verantwoordelijkheden lag ten grondslag aan het Actieprogramma «Andere Overheid», waarover uw Kamer 4 februari jl. een algemeen overleg heeft gevoerd (TK 2003–2004, 29 362, 14). Tijdens dit algemeen overleg heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties toegezegd nog voor het zomerreces de begrippen «civil society» en eigentijds burgerschap te concretiseren. Vooruitlopend op die toegezegde uitvoeriger beschouwing geven wij hier zeer kort een nadere duiding.

Het gaat primair om het vertrouwen en de legitimiteit van het handelen van de overheid. Daarom alleen al is de noodzaak om tot een beter presterende overheid te komen groot. En bij een beter presterende overheid past het beheersen en strikt formuleren van de eigen ambities. Dit kabinet kiest er daarom voor om in veel meer gevallen op hoofdlijnen richting te geven en vervolgens ruimte te laten aan alle betrokken partijen om concreet invulling te geven aan een ieders maatschappelijke opdracht. Het gaat niet alleen om keuzevrijheden voor mede-overheden, publiekrechtelijke organisaties, maatschappelijke instellingen, maar ook om meer zeggenschap. Van het sturen op hoofdlijnen zijn voorbeelden te noemen, zoals de Wet Werk en Bijstand van de staatssecretaris van SZW, die gemeenten afrekent op één helder doel: zoveel mogelijk mensen aan het werk en zo weinig mogelijk mensen in de bijstand, zonder de uitputtende en tegenstrijdige regels en financieringsstromen van eerdere regelingen zoals de I/D-banen en de WIW. Dezelfde benadering wordt gevolgd bij het nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning van de bewindspersonen van VWS of de nota Ruimte van de minister van VROM. De minister voor BVK introduceert vrijheidsgraden voor buurten en wijken in het grotestedenbeleid. Niet omdat een terugtrekkende overheid een doel op zich is – daar is overigens ook geen sprake van, in sommige gevallen zal de komende jaren ook sprake zijn van meer overheidsoptreden – maar omdat onderwerpen en de oplossingen voor problemen effectiever kunnen worden georganiseerd. Niet elk probleem behoeft door de overheid te worden opgelost, zolang de overheid de mogelijkheid behoudt het openbare en publieke belang te waarborgen.

In de lijn van sturen op hoofdlijnen past ook dat de civil society meer verantwoordelijkheden kunnen worden toegekend dan door de politiek en de overheden vaak wordt erkend. De oplossingen voor problemen liggen vaak «dichter bij huis» dan verondersteld. De civil society bestaat uit het geheel van maatschappelijke instellingen – zoals scholen en ziekenhuizen, culturele instellingen, belangenverenigingen, wijkcomités, ouder- of cliëntenraden, informele verbanden – en de individuele burgers zelf. De civil society wordt niet tegenover de rechtsstaat geplaatst, maar is nadrukkelijk een betrokken partner van de overheid bij het behartigen van publieke belangen.

Algemeen wetgevingsbeleid

Bijna alle leden hebben mij gevraagd nader in te gaan op de plannen om tot andere regelgeving te komen. Ik heb in eerste instantie verwezen naar nota's die nog komen, met name naar de nota «Bruikbare rechtsorde». Ik hoop deze begin april aan u te kunnen doen toekomen. Wij hebben daar enige tijd voor nodig, omdat wij met de vakdepartementen willen komen

tot een afgewogen analyse en adequate projecten om veranderingen in gang te zetten.

Niettemin wil ik in het kader van dit debat daar alvast iets over zeggen.

De oorzaken van regeldruk en regelgroei zijn divers. Waar mensen samenleven zijn er afspraken en regels nodig om het maatschappelijk verkeer te ordenen. Dit is tot op zekere hoogte onvermijdelijk en ook niet ongewenst. Hetzelfde geldt voor de wetgever, die een taak heeft in het ordenen van het samenleven in de staat en van de uitoefening van de taken van de overheid. Ook dit is op zichzelf niet ongewenst. Dat wij in Nederland een aantal grote stelsels in stand houden, zoals het onderwijsstelsel, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid, met elk hun eigen karakteristieken, brengt ook met zich mee, dat er zaken moeten worden gereeld, teneinde de uitgangspunten te verzekeren. Veranderingen in omstandigheden en beleidsopvattingen maken dat regels moeten worden herzien en aangepast. In de praktijk blijkt echter, dat wetgeving ook erg belastend en soms hinderlijk kan zijn. Wetgeving kan ondoorzichtig, onevenredig belastend, slecht uitvoerbaar, weinig effectief of niet goed afgestemd op andere regelgeving zijn. Dit heeft diverse oorzaken. Eén ervan is, dat in brede kringen de gedachte leeft, dat het gelijkheidsbeginsel, dat zo'n belangrijke pijler is van onze rechtsstaat, het beste wordt gediend, door zoveel en zo concreet mogelijk allerlei gevallen in regels te formuleren. Meestal blijkt dan al snel, dat er uitzonderingen op de regels zijn die ook weer in regels moeten worden vastgelegd. Men legt uitzonderingen aan de rechter voor, wiens uitspraken ook weer tot aanpassingen leiden. Zo ontstaat er een heel regelcircus, dat slechts in schijn de rechtsgelijkheid dient. Een andere oorzaak is, dat wetgeving soms wordt gemaakt naar aanleiding van incidenten en dat de toegepaste oplossing al snel verouderd blijkt te zijn. Op al deze oorzaken en andere zal ik in mijn nota ingaan.

De oplossingen zullen divers moeten zijn, evenals de problemen. In ieder geval willen wij komen tot het vaker en beter toepassen van zelf-regulerende concepten. Daarmee bedoel ik regels, die de verantwoordelijkheid van de burgers voor het regelen van zaken in het publieke domein tot uitgangspunt nemen. De kwaliteit van goederen en diensten kan ook heel goed in afspraken tussen gebruikers en bedrijven of instellingen worden geregeld. In de uitvoering van overheidstaken dient ruimte te worden gegeven aan diverse mogelijkheden die er zijn om bepaalde door de wetgever gewenste resultaten of uitgangspunten recht te doen. Trefwoorden zijn: zorgplichten, open normen en toezichtsmechanismes die een zekere verantwoordelijkheid aan de sector laten. De andere kant van het gelijkheidsbeginsel moet daarbij in ogenschouw worden genomen: ongelijke gevallen moeten ongelijk worden behandeld. Niet: het ongelijk behandelen van gelijke gevallen; het gelijkheidsbeginsel beschermt tegen willekeur.

De heer Van de Camp heeft in dit verband terecht gesproken over tweede lijns-toezicht en over het inschakelen van andere maatschappelijke spelers. De wijze waarop de overheid zich zal verhouden tot die maatschappelijke instellingen, zal per sector moeten worden bekeken. Wettelijke normen zullen in het algemeen niet kunnen worden gemist, maar ook is niet uit te sluiten, dat in voorkomende gevallen toetsing door de overheid plaats zal kunnen maken voor toetsing door belanghebbende burgers. Horizontale verantwoording en eventueel geschillenbeslechting zijn dan op hun plaats.

Verschillende leden hebben ook opmerkingen gemaakt over de internationale component van het wetgevingsbeleid. Terecht, want voor de burger maakt het natuurlijk niet uit waar de regels vandaan komen. Inderdaad is de complexiteit van de Europese en supranationale wetgeving voor onze

rechtsorde een factor van belang. De doorwerking van het Europese recht in de nationale rechtsorde wordt nauwlettend gevolgd. Alle wetgeving wordt in het ontwerpstadium in interdepartementaal verband beoordeeld. De Kamer ontvangt daarvan fiches. Alle belangrijke uitspraken van het Hof worden door Justitie geanalyseerd, op hun consequenties bezien en onder de aandacht van de departementen gebracht.

Net zo goed als voor de nationale regelgeving, geldt voor deze regelgeving, dat aandacht moet worden gegeven aan de mate waarin deze regelgeving de burger belast en of zij effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar, consistent, doorzichtig en samenhangend is. Sinds jaar en dag voert het kabinet een beleid, dat gericht is op aandacht voor de kwaliteit van de Europese regelgeving, op zijn juridische kwaliteit en op zijn effecten. Mede door Nederlands toedoen is er thans een gids met richtlijnen voor de opstelling van wetgevende teksten, die ter beschikking staat in alle gemeenschapstalen en aan allen die bij het wetgevingsproces betrokken zijn. Verder is er een systeem van impactassessments en een actieplan van de Europese Commissie in uitvoering. Het kabinet wil dit beleid nieuwe impulsen geven en zal ten tijde van het voorzitterschap onder meer een conferentie organiseren om draagvlak voor nieuwe lijnen te krijgen.

De heer Van de Camp is ingegaan op de coördinatie van het wetgevingskwaliteitsbeleid bij de ministeries en vroeg zich af of ieder ministerie nu haar eigen kwaliteitssysteem zal gaan ontwikkelen. Dat is niet het geval. De verantwoordelijkheidsverdeling voor de kwaliteit van wetgeving tussen de Minister van Justitie en de andere bewindpersonen laat zich als volgt kenschetsen. Elke minister is verantwoordelijk voor de totstandkoming van regelgeving van zijn ministerie en daarmee voor de kwaliteit daarvan. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het beleid dat de kwaliteit van de wetgeving bevordert en treed daarbij op als aanjager, initiatiefnemer, bevorderaar en ondersteuner van alle activiteiten die onderdeel uitmaken van het algemeen wetgevingsbeleid. Ook bij de uitvoering van de aanbevelingen van de Visitatiecommissie wetgeving die de gezamenlijke belangen van de ministeries raken en derhalve een gezamenlijk aanpak vergen, speelt deze minister een coördinerende en waar nodig een initiërende rol. Voor zover vorm moet worden gegeven aan nieuwe instrumenten en ontwikkelingen, is de Minister van Justitie doorgaans initiatiefnemer.

De heer Luchtenveld merkte op dat het goed zou zijn als vaker na een forse wijziging van wetgeving in de Tweede Kamer de Raad van State opnieuw advies zou worden gevraagd. Ik onderschrijf het belang dat wordt toegekend aan het op niveau houden van de kwaliteit van wetgeving in deze fase van behandeling van een wetsvoorstel. Gedurende de fase van parlementaire behandeling van een wetsvoorstel worden ingrijpende nota's van wijziging reeds zowel voor een wetgevingskwaliteits-toets aan het Ministerie van Justitie, als aan de Raad van State voor advies voorgelegd. Voor zover het een parlementair initiatief tot wijziging van een wetsvoorstel betreft, is het echter primair aan de Tweede Kamer om de wenselijkheid van een adviesaanvraag aan de Raad van State aan de orde te stellen. Waar mogelijk zijn bij het opstellen van amendementen de departementen die het aangaat en Justitie beschikbaar voor ondersteuning en samenwerking met het bureau wetgeving van de Tweede Kamer.

Rechtspleging

De heer Van de Camp heeft moeite met de brief die de Kamer heeft gekregen van de Raad voor de rechtspraak. Hij vraagt hoe de minister die brief percipieert. Ik heb al gezegd dat als het gaat om het belang van de rechtspraak het naar mijn gevoel meer om een verschil in perceptie gaat

tussen het kabinet en de Raad dan om een reële tegenstelling. In het kabinetsstandpunt wordt gesproken over de rol van de overheid in de tweede linie. Dit wil zeker niet zeggen dat de rechter op het tweede spoor of op achterstand wordt gezet, integendeel. Een goed functionerende rechtspraak is immers van vitaal belang. Dat neemt niet weg dat de gang naar de rechter niet in alle gevallen de meest geëigende weg is om maatschappelijke geschillen op te lossen. Onnodige juridisering dient te worden tegengegaan. Tegen deze achtergrond is het van belang dat bij een toenemende druk op de rechter structureel wordt verkend hoe deze druk kan worden verminderd. Het in goede banen leiden van het toenemende beroep op de rechter en het vitale belang van conflictregulering noodzaken dan ook tot bijzondere aandacht voor buitengerechtelijke vormen van geschilafdoening. Daarbij is het uiteraard ook van groot belang dat de slagvaardigheid van de rechtspraak waar mogelijk steeds wordt verbeterd en gestimuleerd. Zoals ik in mijn brief van 27 februari jl. reeds heb uiteengezet, zal ik uw Kamer in april een brief doen komen over de plaats van mediation in het stelsel van rechtspleging en begin mei de nota «Naar een slagvaardiger rechtspleging».

Handhaving en gedogen

De heer Luchtenveld is van mening dat het kabinet alles op alles moet zetten om de nota «Naar een veiliger samenleving» uit te voeren. Ik heb met instemming kennis genomen van deze wens. Een stringente uitvoering van het Veiligheidsprogramma is één van de hoofdprioriteiten van mijn beleid. Periodiek laten mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ondergetekende u weten wat de stand van zaken is van de uitvoering van de maatregelen in het Veiligheidsprogramma. In de maand mei zullen wij u in de derde voortgangsrapportage verder informeren.

Door verschillende fracties, in het bijzonder door de heer Dittrich, is ingegaan op de werking en reikwijdte van het opportuniteitsbeginsel. De WRR acht het wenselijk voor een specifieke categorie delicten de het opportuniteitsbeginsel om te keren. Voor die categorie van delicten, met name ernstige geweldsdelicten, is het uitgangspunt dat altijd wordt vervolgd, tenzij het algemeen belang zich daartegen verzet. Wij hebben deze aanbeveling – die neerkomt op toepassing van het zogeheten «negatieve» opportuniteitsbeginsel voor ernstige geweldsdelicten – in de kabinetsreactie onderschreven en er aldaar ook op gewezen dat deze aanbeveling in de thans bestaande praktijk ook reeds wordt toegepast. Het kabinet hecht, net als de WRR, zeer aan de vervolging van verdachten van zware misdrijven, behoudens zwaarwegende contra-indicaties. Dit uitgangspunt keert ook terug in de prestatieafspraken die zijn gemaakt door de politiekorpsen en het OM. In de aanwijzingen van het OM is eveneens het uitgangspunt neergelegd dat ernstige geweldsmisdrijven altijd worden vervolgd.

In het overleg is ook gevraagd naar de prioriteiten in de aanpak van criminaliteit en overlast. De prioriteiten zijn aangegeven in het Veiligheidsprogramma. Het betreft de aanpak van criminaliteit en overlast door veelplegers en door jeugd. Om de toestroom van extra zaken te verwerken hebben zowel het Openbaar Ministerie als de rechterlijke macht extra financiële middelen gekregen. Daarnaast worden verschillende maatregelen getroffen die het mogelijk maken dat de rechterlijke macht en het OM zaken efficiënter kunnen afdoen. In de tweede voortgangsrapportage (Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 17), is uw Kamer laatstelijk geïnformeerd over de stand van zaken van deze maatregelen.

In het kabinetsstandpunt hebben wij opgemerkt dat de overheid niet meer zelf – zo zij daartoe al ooit in staat is geweest – alle wetsovertredingen kan opsporen en vervolgens daartegen kan optreden. Wij constateren dat die opmerking nogal wat aandacht heeft getrokken. Zij moet echter niet zo worden verstaan dat wij handhaving daarmee niet meer hoog in het vaandel zouden hebben staan. Die opmerking moet uiteraard worden begrepen in het kader van ons betoog om een onderscheid te maken tussen overheidstaken in de eerste en tweede linie. Uitdrukkelijk hebben wij de handhaving van de openbare orde een eerste lijns taak genoemd. De handhaving van de openbare orde is dus ook in onze ogen een primaire overheidstaak. Dat neemt niet weg dat wij voor andere terreinen, waar dat mogelijk is, het pleidooi van de WRR onderschrijven om zelfhandhaving te faciliteren. Uiteraard dient dit wel met de nodige waarborgen en zorgvuldigheid te gebeuren.

Gevraagd wordt om haast te maken met de invoering van de bestuurlijke boete. Het wetsvoorstel «Bestuurlijke boeten kleine ergernissen in de publieke sector» zal dit voorjaar naar de Raad van State worden gestuurd. De consultatie is onlangs afgerond. Over dit wetsvoorstel heeft in december 2003 nog een algemeen overleg plaatsgehad.

Over gedogen hebben wij in de beantwoording in de eerste termijn al het een en ander gezegd. Graag voeg ik daaraan nog het volgende toe. Het kabinet stemt in met de aanbeveling van de WRR dat bewust gekozen, tijdelijke vormen van niet-handhaving in het openbaar bestuur aanvaardbaar zijn, maar dat alle andere vormen van gedogen – uit onmacht of capaciteitsgebrek – niet kunnen worden aanvaard. Door het toenmalige kabinet is in de nota «Grenzen aan gedogen» (1996) een vergelijkbare conclusie getrokken. Deze conclusie is onderdeel van het staande beleid. In het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau» (2000) en in het kader van het project «Rijk aan handhaving» (aangekondigd in de begroting voor 2003) wordt deze gevolgtrekking onderschreven en verder uitgewerkt.

De WRR pleit uitdrukkelijk voor kenbaar gemaakte handhavingsstrategieën. «Handhaven op niveau» concentreert zich vooral op decentrale overheden. In dit kader zijn vooral de gemeentebesturen aangezet tot programmatisch handhaven. Het bestuur geeft in overleg met het OM en de uitvoerende organisaties aan op welke manier uitvoering wordt gegeven aan handhaving van de regels op basis van een handhavingsplan. Op basis van een handhavingsplan kan worden beoordeeld of er wellicht ruimte is om tijdelijk te gedogen omdat bepaalde andere belangen, bijvoorbeeld dat van de gezondheidszorg, zich tegen onmiddellijke handhaving verzetten. Oogmerk van het project «Rijk aan handhaving» is een offensief handhavingsbeleid voor het Rijk neer te zetten. Het kabinet wil stimuleren dat handhavingsinzet in steeds sterkere mate zal plaatsvinden aan de hand van sleutelbegrippen als «risicoanalyse en prioritering», «transparantie», «democratische verankering» en «cyclisch handhavingsbeleid». Intensieve samenwerking met bestuurlijke, handhavende en maatschappelijke partners is daarbij een vanzelfsprekend uitgangspunt. Een andere lijn in het kader van «Rijk aan handhaving» vormt de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitsinstrumenten voor de handhaving zoals audits, monitors, benchmarks en een visitatiecommissie voor de handhaving.

In het overleg kwam voorts aan de orde dat de overheid zichzelf met de uitbreidingen van de strafwetgeving meer bevoegdheden zou hebben verleend en de privacy van burgers zou hebben teruggedrongen ten gunste van haar eigen bevoegdheden. Hierover zou ik graag willen opmerken dat in de afgelopen periode inderdaad nieuwe strafvorderlijke bevoegdheden en nieuwe strafbepalingen zijn voorgesteld en tot stand

gekomen. Het belang van de veiligheid en de aanpak van criminaliteit hebben een sterk accent gekregen. In de afweging van de belangen van enerzijds veiligheid en criminaliteitsbestrijding en anderzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers wegen de eerstgenoemde belangen zwaar. Nieuwe strafrechtelijke wetgeving wordt echter altijd zorgvuldig voorbereid. Ook bij de recent voorgestelde en tot stand gekomen wetgeving heeft steeds een zorgvuldige afweging van belangen plaatsgevonden.

Niet gesteld kan worden dat de privacy van burgers in zijn algemeenheid is teruggedrongen ten gunste van nieuwe overheidsbevoegdheden. De privacy van burgers kan alleen beperkt worden door toepassing van in de wet geregelde bevoegdheden en bevoegdheden kunnen alleen in bij de wet bepaalde gevallen en met inachtneming van in de wet opgenomen waarborgen worden toegepast. In de wet worden – tegen de achtergrond van het toetsingskader en de beperkingsmogelijkheden neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – alleen bevoegdheden geregeld die noodzakelijk zijn en die gelet op het te dienen belang proportioneel zijn. Ook bij de toepassing van bevoegdheden geldt het beginsel van proportionaliteit. In nieuwe strafrechtelijke wetgeving wordt dus veel aandacht besteed aan de beperking van de persoonlijke levenssfeer die het gevolg van deze wetgeving kan zijn. Indien de belangen van veiligheid en de aanpak van criminaliteit dit noodzakelijk maken, moet nieuwe strafrechtelijke wetgeving echter niet uit de weg worden gegaan, ook niet wanneer dat in bepaalde gevallen tot een beperking van de persoonlijke levenssfeer van burgers kan leiden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner