

Van Heukelum

Voorzitter! Wij wachten het antwoord van de minister met belangstelling af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De behandeling van dit wetsvoorstel zal worden voortgezet na de eerste termijn van het beleidsdebat over Justitie.

De vergadering wordt van 12.13 uur tot 13.15 uur geschorst.

Aan de orde is het **beleidsdebat** over onderwerpen, rakende het ministerie van **Justitie**.

□

Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Mijnheer de voorzitter! In deze bijdrage aan het beleidsdebat van Justitie zal ik mij concentreren op een aantal beleidsonderdelen die gewoonlijk in hun samenhang de strafrechtelijke keten worden genoemd. Die keten wordt gevormd door, in chronologische volgorde: de opsporing door de politie, de vervolging door het OM, de berechting door de rechter en de executie van de opgelegde straf of maatregel door het OM.

Het CDA geeft aan de veiligheid van de burger een zeer hoge prioriteit, omdat de veiligheid in onze samenleving een van de belangrijkste doelen is naast gezondheid en werkgelegenheid om aan te werken. Daarom hebben wij ervoor gekozen om vandaag onze bijdrage te wijden aan de strafrechtelijke keten. Zo'n stevige keten die in al zijn schakels sterk is, is van essentieel belang voor de veiligheid in onze samenleving. Veiligheid is een van de belangrijkste gemeenschapswaarden in ons land, niet alleen om voor de individuele burger en zijn naasten een goed leefklimaat te handhaven, maar ook om Nederland als democratische rechtsstaat te kunnen handhaven. Veiligheid moet worden bereikt door een gezamenlijke krachtsinspanning van de burgers, het maatschappelijk middenveld en de overheid. Voor de overheid is het werken aan veiligheid een kerntaak.

Voorafgaand aan de strafrechtelijke keten ligt het terrein van de preventie. Welnu, naar het oordeel van de CDA-fractie is bij de bestrijding van de criminaliteit de preventie daarvan zeer belangrijk.

Het voorkomen van criminaliteit is veel doeltreffender dan de repressie en is bovendien veel goedkoper. Voorts vindt de criminaliteit op volwassen leeftijd meestal haar oorsprong in criminaliteit op jeugdige leeftijd. Wij waarderen het daarom zeer dat de minister van Justitie er duidelijk blijk van geeft, een hoge prioriteit aan de preventie van strafbaar gedrag te verlenen.

Het preventiebeleid dat door dit kabinet wordt gevoerd, is voor een belangrijk deel een voortzetting van het preventiebeleid zoals dat onder de drie kabinetten-Lubbers gestalte heeft gekregen. Ik noem het beleidsplan Samenleving en criminaliteit dat in het eerste kabinet-Lubbers door de huidige voorzitter van onze Kamer als minister van Justitie op 22 mei 1985 is gepresenteerd. De activiteiten die in het kader van dit plan ook nu nog worden verricht, zijn van groot belang. Ook onze collega en oud-minister van Justitie Hirsch Ballin heeft belangrijk werk op het terrein van de preventie verricht. In het bijzonder heeft hij de preventie van strafbaar gedrag bij kinderen in de middelbareschoolleeftijd geïntensiveerd.

Onder het vorige kabinet is de werkgroep-Montfrans ingesteld om onderzoek te doen naar de preventie bij jeugdigen. Het huidige kabinet heeft met zoveel woorden het rapport van deze werkgroep tot uitgangspunt genomen voor zijn preventiebeleid bij het zogeheten grotestedenbeleid.

Een van de maatregelen van deze minister van Justitie op het terrein van preventie is het herinvoeren van de buurtagent. Wij steunen deze maatregel van harte. Zichtbare aanwezigheid van de politie op straat, uitgedrukt in het bekende "Meer blauw op straat", geldt voor ons als een belangrijke preventieve maatregel. Tot nu toe is daarvan helaas onvoldoende gerealiseerd. Nieuw is de, zeer recente, introductie van de buurtofficier van justitie. Kort gezegd, houdt dit project in dat officieren van justitie in stadswijken zitting houden, zodat zij voor de burger gemakkelijk bereikbaar en aanspreekbaar zijn. Wij ondersteunen dit experiment graag. De eerste berichten hierover zijn positief.

Hoewel wij, net als de minister, preventie van criminaliteit zeer belangrijk vinden, moeten wij toch wijzen op een probleem dat zich

hierbij voordoet. Bij de schaarste aan beschikbare middelen zal er altijd een spanning zijn tussen de gelden die voor preventie beschikbaar zijn en de gelden die voor repressie beschikbaar zijn. Zolang de preventie niet volledig slaagt – en dat zal zij nooit – is er ook voldoende geld nodig voor de fase nadat het feit gepleegd is. Wij willen dit met nadruk onder de aandacht van de minister brengen.

Voorzitter! Ik heb zojuist gesproken over de noodzaak van zichtbare aanwezigheid van de politie op straat in het kader van de preventie van strafbaar gedrag. De politie is ook een absoluut onmisbare schakel in de strafrechtelijke keten. Een goed functionerende politie is van essentieel belang voor een goed functionerend strafrechtstelsel en daarmee voor het vertrouwen van de burger in Nederland als rechtsstaat. Mijn fractie ziet met grote bezorgdheid hoe de politie geteisterd wordt door interne conflicten – bijvoorbeeld in Rotterdam, maar dat is niet het enige geval – en door berichten over corruptie. De indruk kan ontstaan, dat de politie vooral met zichzelf bezig is in plaats van met haar eigenlijke taak, de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde. Welke mogelijkheden ziet de minister om de politie weer op het juiste spoor te zetten?

Dit brengt ons bij het openbaar ministerie als volgende schakel in de strafrechtelijke keten en bij de thans plaatsvindende reorganisatie van het openbaar ministerie. De reorganisatie van het openbaar ministerie is het meest actuele voorbeeld van een probleem waarmee wij in deze Kamer vaker worden geconfronteerd: het probleem dat de uitvoering van wetgeving reeds aan de gang is, terwijl de wetgeving zelf nog tot stand moet komen en, in het bijzonder, onze Kamer zich nog moet uitspreken over het betrokken wetsvoorstel. Maar in het geval van de reorganisatie van het openbaar ministerie was zelfs nog geen overeenstemming op hoofdpunten met de Tweede Kamer bereikt. De minister was nog in een felle strijd met de Tweede Kamer gewikkeld toen met de feitelijke reorganisatie van het openbaar ministerie reeds een begin werd gemaakt.

Die grote onenigheid tussen de minister en de Tweede Kamer concentreerde zich op twee

Michiels van Kessenich-Hoogendam

onderwerpen: in de eerste plaats de bevoegdheid waarop de minister aanspraak maakt om in te grijpen in het beleid van het openbaar ministerie, meer in het bijzonder in de beslissing tot het al dan niet vervolgen in een individuele zaak, en in de tweede plaats de taken en bevoegdheden van het hoofd van het Parket-Generaal, in de media veelal super-PG genoemd.

Het mag zijn dat deze strijd nu bijgelegd lijkt en dat het lijkt alsof de minister, voorlopig, heeft gewonnen, wij zijn ervan overtuigd dat de minister zich moet voorbereiden op ernstige weerstand tegen haar plannen op deze punten.

De Raad van State heeft enige maanden geleden het wetsvoorstel over de tijdelijke voorzieningen in de reorganisatie van het openbaar ministerie afgewezen wegens te grote gebrekkigheid. De minister heeft aangekondigd, dat zij desondanks dit wetsvoorstel ongewijzigd aan de Tweede Kamer zal zenden. Is dit inmiddels gebeurd?

Voorzitter! Kort geleden, op 27 maart jongstleden, is de ministerraad akkoord gegaan met het wetsvoorstel dat de definitieve regeling moet geven van de reorganisatie van het openbaar ministerie. Op welke termijn zal dit wetsvoorstel de Tweede Kamer worden aangeboden? In deze onduidelijke situatie is, desondanks, de opbouw van het Parket-Generaal in volle gang. Wij vinden deze overhaasting buitengewoon onverstandig. Voelt de minister zich opgejaagd door de conclusies van de commissie-Van Traa?

Waarom neemt de minister niet rustig de tijd om na te denken en overleg te plegen over deze ingrijpende operatie? Dat kan helpen om te voorkomen, dat zij moet terugkomen op eerder genomen beslissingen. Ik refereer als voorbeeld aan het aantal PG's dat tenslotte zal functioneren. Het doel van deze reorganisatie moet zijn, een structuur tot stand te brengen die de komende decennia mee kan, opdat in de komende decennia het openbaar ministerie zich kan bezighouden met zijn eigenlijke taak: het leiding geven aan de opsporing van strafbare feiten en het vervolgen van strafbare feiten, uiteraard met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel. Om dit doel te bereiken, is rustige en grondige bezinning en overleg nodig. Het gaat om een zeer grote reorganisatie met verstrekkende

gevolgen. Wij vrezen dat, wanneer de reorganisatie van het openbaar ministerie op deze onvoldoende doordachte wijze gestalte krijgt, de onduidelijkheid die daarvan het gevolg moet zijn ertoe zal leiden dat het OM de komende jaren vooral bezig zal zijn met interne twisten over bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. Daardoor zal het OM te weinig tijd en energie hebben voor de uitvoering van zijn eigenlijke taak. Dat zou voor onze rechtsstaat zeer schadelijk zijn. Een tweede parlementaire enquête naar het functioneren van het OM is werkelijk te veel gevraagd van het vertrouwen van onze burgers in de rechtsstaat Nederland.

De wijze waarop de reorganisatie van het OM geschiedt, baart niet alleen onze fractie grote zorgen. De minister ontvangt over dit dossier scherpe kritiek van in ieder geval één van haar coalitiepartners. In zijn bijdrage aan de algemene politieke beschouwingen in november vorig jaar heeft de huidige Kamervoorzitter in zijn toenmalige functie van fractievoorzitter van de VVD scherpe kritiek uitgeoefend op het beleid van de minister van Justitie. Hij zei: "De openlijke conflicten tussen minister en OM verhinderen het herstel van gezag, vertrouwen en loyaliteit. Wij maken ons ernstige zorgen dat de minister van Justitie op de verkeerde weg is." Even daarna sprak hij van zijn "waarschuwingen aan het adres van de minister van Justitie".

Eén van de strijdpunten bij de reorganisatie van het OM, ik zei het al, is de vraag: hoe ver gaat de bevoegdheid van de minister om het beleid van het OM te beïnvloeden? Mijn fractie gaat ermee akkoord dat de minister de bevoegdheid heeft, algemene aanwijzingen te geven die gebaseerd zijn op overwegingen van algemeen vervolgingsbeleid. Wij gaan er ook mee akkoord dat de minister de bevoegdheid heeft om in een individueel geval een aanwijzing tot vervolging te geven. In zo'n geval immers komt de zaak voor de rechter, die zijn onafhankelijk en onpartijdig oordeel zal uitspreken. De CDA-fractie kan echter niet aanvaarden dat de minister de bevoegdheid zou hebben om in een individueel geval de behandelend officier van justitie dwingend een sepot voor te schrijven. Zo'n bevoegdheid zou de deur openen voor politieke en andere oneigenlijke beïnvloeding. De beslissing om in een bepaald geval

niet te vervolgen, behoort te voldoen aan het wettelijke criterium van artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering. Deze beslissing kan alleen worden genomen op gronden, aan het algemeen belang ontleend. De minister van Justitie mag hierover geen zeggenschap hebben, omdat zij een politieke ambtsdrager is. De CDA-fractie vindt het onacceptabel dat een dergelijke bevoegdheid in het conceptwetsvoorstel reorganisatie OM aan de minister wordt toegekend. De mogelijkheid van toepassing van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, beklag bij het gerechtshof, doet aan ons standpunt niets af.

De reorganisatie van het OM vindt haar oorsprong in de IRT-affaire. Immers, de bevindingen van de commissie-Van Traa hebben er rechtstreeks toe geleid dat de minister is begonnen aan de grootscheepse reorganisatie van het OM. Het ligt dan ook voor de hand dat ik, na aandacht te hebben besteed aan de reorganisatie van het openbaar ministerie, aandacht besteed aan de IRT-affaire. Maar gezien het zeer vele dat daarover reeds is gezegd en geschreven, zal ik mij beperken tot de bespreking van slechts enkele aspecten die minder in de publiciteit zijn geweest.

Ik wil eerst aandacht besteden aan de betrokkenheid van de minister zelf bij de IRT-affaire en wel in haar vroegere leven als procureur-generaal.

De minister heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad, mr. Ten Kate, verzocht het functioneren van de procureurs-generaal in het kader van de IRT-affaire te onderzoeken. Tijdens het slotdebat over de IRT-affaire in de Tweede Kamer in november vorig jaar werd bekend, dat de minister aan mr. Ten Kate heeft verzocht om niet haar eigen functioneren als PG in Den Haag te onderzoeken, omdat de minister dit "moeilijk" zou vinden. Mr. Ten Kate heeft aan dit verzoek voldaan. Een onderzoek naar het functioneren van de toenmalige PG bij het gerechtshof in Den Haag heeft niet plaatsgevonden.

Wij stellen groot belang in het antwoord van de minister op de volgende vragen. Betrof het verzoek van de minister ook haar functioneren als PG in Arnhem? Tast deze gang van zaken de geloofwaardigheid van de minister niet in ernstige mate aan? Immers, wie niets te

Michiels van Kessenich-Hoogendam

verbergen heeft zal een onderzoek niet schuwen. Was er niet des te meer aanleiding voor de minister van Justitie om juist wel haar eigen functioneren als PG in Den Haag te laten onderzoeken aangezien daar op zijn minst genomen een smet op was komen te rusten door de verklaring van de toenmalige hoofdofficier van justitie in Den Haag, dat hij de minister bij haar aantreden als PG in Den Haag in januari 1994 wel op de hoogte had gesteld van gecontroleerde doorlatingen en/of afleveringen van drugs; de minister heeft de juistheid van deze verklaring stellig ontkend. Was het niet beter geweest als de PG bij de Hoge Raad gezegd zou hebben, dat hij onder de door de minister gestelde voorwaarden geen geloofwaardig onderzoek kon verrichten? Wat is de waarde van het onderzoek door mr. Ten Kate nu een van de vijf PG's buiten het onderzoek is gebleven, en nog wel die procureur-generaal die zowel in Arnhem als in Den Haag heeft gefunctioneerd, terwijl beide ressorten in hoge mate met drugsriminaliteit te maken hebben?

Wij betreuren het dat de minister dit verzoek gedaan heeft. Door het enkele verzoek stelt zij haar eigen geloofwaardigheid op het spel. En wij betreuren het in hoge mate dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan het verzoek van de minister gevolg heeft gegeven. Dit doet ernstig afbreuk aan de resultaten van zijn onderzoek.

Ik kom op een ander onderwerp uit de IRT-affaire. Op verzoek van de minister heeft mr. Ficq, de fungerend procureur-generaal in het ressort Amsterdam, een onderzoek ingesteld naar het functioneren van de betrokken hoofdofficieren van justitie. Mr. Ficq kwam tot gunstige en deels zelfs zeer gunstige bevindingen over het optreden van deze hoofdofficieren. Deze bevindingen van mr. Ficq zijn geheel anders dan de conclusies van de commissie-Van Traa en die van de rijksrecherche. Uit de rapporten van de twee laatstgenoemden blijkt dat sprake is van ernstige nalatigheid en disfunctioneren van in ieder geval een of meer hoofdofficieren van justitie.

Op welke gronden heeft de minister meer gewicht gehecht aan het oordeel van mr. Ficq dan aan het oordeel van de onafhankelijke commissie-Van Traa en dat van de rijksrecherche? Mr. Ficq is, in ieder

geval in de visie van de minister, min of meer een ondergeschikte van haar. Mr. Ficq moest bovendien oordelen over eigen mensen. Toch heeft de minister zijn oordeel overgenomen. Wij vragen de minister welke objectieve redenen aan haar keuze ten grondslag liggen.

Voorzitter! Met het oog op de tijd sla ik een stukje in mijn tekst over en ga over tot opmerkingen over de volgende schakel: de reorganisatie van de zittende magistratuur. Naast de reorganisatie van het OM worden op het ministerie van Justitie nog vele andere grote wetgevingsprojecten voorbereid. Ik noem als voorbeelden slechts de nieuwe wetgeving op het terrein van het personen- en familierecht, op het terrein van het erfrecht, de vierde tranche van de AWB en de projecten betreffende de reorganisatie van de rechterlijke organisatie en de reorganisatie van de zittende magistratuur. Het departement is zwaar belast, misschien wel overbelast.

De Eerste Kamer past terughoudendheid ten aanzien van onderwerpen die bij de Tweede Kamer in de vorm van een wetsvoorstel aanhangig zijn. Daarom wil ik slechts een enkele opmerking maken over de door de minister voorgenomen integratie van de kantongerechten in de rechtbanken. De rechtspraak van de kantonrechters loopt over het algemeen goed. Als er een enkele keer een probleem is, is dat een incidenteel probleem dat met een aanpak op maat kan worden opgelost. Er is geen sprake van problemen die een grootschalige structuurverandering, op de wijze waarop deze thans wordt voorgesteld, vragen. Het voornemen tot integratie heeft al nuttig gewerkt. De kantonrechters hebben zich bezonnen op hun organisatie. Zij hebben daarin thans weliswaar onder de dreiging van de integratie, maar toch eigener beweging significante verbeteringen aangebracht. Laat het voorlopig daarbij blijven. Laat het ministerie de beschikbare energie besteden aan de oplossing van werkelijk grote problemen.

Het andere project dat een ingrijpende reorganisatie van de rechtspraak betreft, behelst een nieuwe regeling van het bestuur van de afzonderlijke gerechten en de decentralisatie van het beheer over de middelen van de zittende

magistratuur. Dit project wordt gewoonlijk aangeduid met "integraal management". Het bevindt zich nog in een voorfase. Het lijkt ons niet juist thans in de Kamer inhoudelijk hierop in te gaan. Ik wil daarom alleen wijzen op de betekenis van het voorgestelde integraal management. Anders dan wel wordt gedacht, is dit project niet alleen van belang voor de interne organisatie van de zittende magistratuur. Immers, de interne organisatie van de zittende magistratuur heeft rechtstreeks invloed op de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland. Dit reorganisatieproject is daarom ook van groot belang voor de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland en voor de met de kwaliteit van de rechtspraak onverbreekelijk samenhangende onafhankelijkheid van de rechtspraak. Het is dan ook noodzakelijk dat dit project kritisch wordt bekeken, ook buiten de kring van de zittende magistratuur en het departement.

Voorzitter! Ik stap af van de reorganisatieprojecten. Ik wil nu aandacht besteden aan enkele aspecten van de strafrechtspraak, zoals deze thans functioneert in ons land.

Mijn eerste opmerking betreft de noodzaak om van overheidswege meer voorlichting te geven over de taak, de bevoegdheden, de mogelijkheden en vooral de onmogelijkheden van de rechter. In het kader van het proces tegen de zogenaamde Hakkelaar zijn er nogal wat apert onjuiste, onduidelijke of op zijn minst verwarde opvattingen gedebiteerd over de strafrechtspraak in Nederland. Het proces tegen de Hakkelaar heeft weer eens aangetoond hoe weinig men in Nederland in het algemeen weet van de regels die de strafrechtspraak in ons land beheersen. Zo las ik in een bericht in Het Parool van 1 februari jongstleden, voorafgaand aan de uitspraak in de zaak tegen de Hakkelaar op 7 februari: "In Nederland bestaat (nog) geen wettelijke regeling voor de kroongetuige. De Amsterdamse rechtbank zal zich moeten oriënteren op algemene rechtsbeginselen, de uitspraken van de parlementaire enquêtecommissie-Van Traa, het parlement en de regering."

Wat hier staat, wekt grote bevreemding. In de opsomming die Het Parool geeft van de kenbronnen waarop de Amsterdamse rechtbank zich volgens de krant zou moeten

Michiels van Kessenich-Hoogendam

oriënteren, ontbreekt namelijk de enige echt belangrijke kenbron, de wet. De basis van ons strafproces ligt in artikel 1 Strafvordering: "Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien."

Deze bepaling is een van de fundamenteën van onze democratische rechtsstaat. De strafrechter dient zich te oriënteren op de wet, zoals deze wordt uitgelegd in de jurisprudentie en hij wordt daarbij geholpen door de wetenschappelijke literatuur. Europese regelgeving en Europese jurisprudentie zijn daarbij van wezenlijk belang. De strafrechter mag zich helemaal niet oriënteren, zoals Het Parool wil, op de uitspraken van de commissie-Van Traa, het parlement of de regering, zolang die uitspraken niet tot een democratisch tot stand gekomen wet hebben geleid.

Juist omdat dat niet mag, was het zacht uitgedrukt niet echt verstandig van de minister om, kort voordat de rechtbank in Amsterdam haar vonnis zou uitspreken in de Hakkelaarzaak, aan te kondigen dat zij voornemens is een wetsvoorstel omtrent afspraken met criminelen in te dienen. Zo'n mededeling, terwijl de zaak tegen de Hakkelaar nog sub judice is, wekt licht de indruk dat de minister de oordeelsvorming van de rechtbank in Amsterdam heeft willen beïnvloeden in die zin dat de rechtbank bewijs verkregen door afspraken met criminelen niet als onrechtmatig bewijs zal bestempelen. Zo'n poging tot beïnvloeding zou ongeoorloofd zijn, des te meer als deze poging wordt gedaan door de minister van Justitie met haar gezag op dit terrein. Zelfs de schijn had moeten worden vermeden.

Voorzitter! Mijn fractie vraagt dringend de aandacht van de minister voor het grote probleem van de megastrafzaken. De behandeling van een megazaak legt een buitengewoon zware belasting op de organisatie van de rechtspraak. Rechters en leden van het OM bij het betrokken gerecht zijn niet meer beschikbaar voor de behandeling van "gewone zaken". Hetzelfde geldt voor griffiers, overig ondersteunend personeel, gerechtsbodes, parketwachters en anderen. Daarnaast legt de behandeling van een megazaak een ongewenst groot beslag op de beschikbare zalen. Het enorme beslag dat de behandeling van megazaken legt op de capaciteit in mensen en ruimte, is niet alleen een

gevolg van de aard van dit soort zaken. Het is mede een gevolg van een zeer ingrijpende ontwikkeling in onze strafrechtspraak. Deze wordt buiten onze nationale wetgever om doorgevoerd als gevolg van de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens en manifesteert zich juist bij de behandeling van megazaken. Deze zeer ingrijpende ontwikkeling is de overgang van ons traditionele systeem van strafrechtspraak naar een systeem gebaseerd op het onmiddellijkheidsbeginsel, ons opgelegd – ik zei het al – door de Europese rechter in Straatsburg.

Het traditioneel in Nederland toegepaste systeem van strafrechtspraak gaat ervan uit dat een belangrijk deel van het strafrechtelijk onderzoek tegen een verdachte plaatsvindt voorafgaand aan de openbare terechtzitting. Dit onderzoek geschiedt door de politie die de verdachte, de benadeelde en de eventuele getuigen hoort en, zo nodig, nog eens hoort. Daarna kan er ook nog onderzoek door de rechter-commissaris plaatsvinden. Doordat de rechter de aldus opgemaakte processen-verbaal voorafgaand aan de terechtzitting grondig bestudeert, neemt de behandeling van de zaak op de terechtzitting in het algemeen niet veel tijd in beslag. De rechter neemt met de verdachte en diens raadsman de processen-verbaal door. Wanneer door of zijdens de verdachte wordt aangevoerd dat er in een proces-verbaal onjuistheden staan of wanneer de rechter ambtshalve een nader verhoor nodig acht, is er aanleiding om een getuige ter zitting op te roepen.

Dit systeem is en wordt grondig gewijzigd door de steeds verdergaande toepassing van het onmiddellijkheidsbeginsel onder invloed van de jurisprudentie uit Straatsburg. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat door of namens de verdachte steeds minder genoeg wordt genomen met het verhoor van getuigen door de politie. Steeds vaker worden door de verdediging grote aantallen getuigen opgegeven om ter terechtzitting, althans door de rechter-commissaris, te worden gehoord. En dan moet men niet aan vijf of zes getuigen denken, maar aan tientallen die moeten worden gehoord. De zeer recente uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens in de zaak van

Van Mechelen tegen de Staat der Nederlanden toont aan dat deze ontwikkeling steeds verder gaat. In deze zaak hadden de verhoren van een aantal getuigen door de rechter-commissaris plaatsgevonden buiten de lijfelijke aanwezigheid van de verdachten. De verdachten en hun raadslieden zaten in een aangrenzende kamer. Zij konden de getuigenverhoren beluisteren via een geluidsverbinding en via diezelfde geluidsverbinding konden zowel de verdachten als de raadslieden vragen stellen. Toch is deze wijze van verhoor van de getuigen door het Hof in Straatsburg als unfair bestempeld. Zoals bekend, heeft de minister in reactie op de uitspraak van het Hof de veroordeelden vrijgelaten.

Ik wil nader ingaan op deze uitspraak. Het zal de minister bekend zijn dat deskundigen zeer twifelen aan deze vrijlating. Gezegd wordt dat, wanneer maar tijdig gereageerd was op waarschuwingen die vorig jaar al in de Tweede Kamer zijn geuit, er nu een procedure had kunnen zijn waarbij dit helemaal niet nodig was geweest. Vorig jaar is in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor het in ons nationale rechtssysteem creëren van een procedure door het aanpassen van de bestaande procedure van herziening. Dan kan, nadat het Europese Hof voor de rechten van de mens een beslissing heeft gegeven, de zaak in herziening aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Die kan dan de beslissing geven die in dat geval noodzakelijk is. Er wordt gezegd dat het Europese Hof in de zaak van Van Mechelen vooral gestruikeld is over een gebrekkige motivering. Zou de motivering in de thans niet bestaande mogelijkheid van herziening door de Hoge Raad zijn aangevuld, dan was vrijlating waarschijnlijk helemaal niet nodig geweest. De minister heeft vorig jaar toegezegd dat zij een onderzoek in zou stellen naar de aanpassing van het buitengewone rechtsmiddel van de herziening. Hoever is zij daarmee? Is zij bereid, daarmee met grote spoed verder te gaan? Ik krijg daarop graag antwoord.

De organisatie van onze strafrechtspraak is in het geheel niet ingesteld op de geschetste ontwikkelingen van megazaken en onmiddellijkheidsbeginsel. Het gevolg hiervan is, dat de achterstand in de berechting van de gewone zaken die voor het rechtsge-

Michiels van Kessenich-Hoogendam

voel van de burger vaak veel belangrijker zijn, toeneemt. Cijfers over 1996 van één der gerechtshoven laten zien, dat de behandeling van megazaken in dat jaar ertoe heeft geleid, dat bij dat gerechtshof de behandeling van ongeveer 400 "gewone" zaken tegen "gewone", niet-gedetineerde verdachten moest worden uitgesteld. Het aantal van 400 is een netto-aantal, waarvan het aantal verdachten in de megazaken, die dus wel konden worden behandeld, reeds is afgetrokken.

Wanneer door de behandeling van megazaken de berechting van gewone zaken wordt vertraagd, dreigen er nog andere problemen. Immers, dan dreigt het risico van overschrijding van de redelijke termijn van berechting van artikel 6 EVRM. Dit kan tot consequenties hebben dat er überhaupt geen berechting meer plaats kan vinden, omdat de rechter het OM niet-ontvankelijk moet verklaren in de strafvervolgning.

Ik herinner aan de rechtszitting van een maand of twee geleden in Rotterdam, waarbij de rechtbank in 200 zaken de officier van justitie niet-ontvankelijk verklaarde wegens overschrijding van de redelijke termijn. Dit alles is toch zeer nadelig voor het vertrouwen van de burger in Nederland als rechtsstaat. De CDA-fractie vindt het buitengewoon zorgwekkend, dat de behandeling van megazaken ertoe leidt dat voor de behandeling van gewone strafzaken, dus die zaken waarbij de burgers het meest betrokken zijn, onvoldoende mankracht, tijd en zittingsruimte beschikbaar zijn. Wij zijn ervan overtuigd, dat adequaat beleid noodzakelijk is en dat, bij het uitblijven daarvan, de geschetste ontwikkelingen op korte termijn zullen leiden tot een totale ontwrichting van de strafrechtspraak in ons land. Daarom vraagt de CDA-fractie de minister met grote klem om op korte termijn een breed samengestelde studiegcommissie van werkelijk deskundigen in het leven te roepen, die met grote spoed moet zoeken naar oplossingen voor het probleem van de megazaken in al zijn aspecten. Dan gaat het niet alleen over zittingszalen. Wil de minister de instelling van een dergelijke studiegcommissie op korte termijn toezeggen?

Megazaken leggen ook een zeer groot beslag op de opsporingscapaciteit van de politie, en op de

vervolgingscapaciteit van het OM. Wij hebben de indruk, dat die twee schakels in de strafrechtsketen thans aanzienlijk sterker zijn dan de schakel die door de rechtspraak wordt gevormd. Om die reden hebben wij de aandacht van de minister in het bijzonder voor de fase van de berechting van megazaken gevraagd. Versterking van opsporings- en vervolgingscapaciteit leidt tot niets, als zij niet gevolgd wordt door versterking van de berechtingscapaciteit.

Ik kom toe aan het laatste onderwerp: de ontwikkeling van de zware criminaliteit. In het nummer van december 1996 van Sec, het tijdschrift voor samenleving en criminaliteitspreventie, staat een artikel van de onderzoeker P. Smit over de opmars van de Nederlandse misdaad. Het artikel loopt vooruit op de inmiddels plaatsgehad hebbende publicatie van de resultaten van een onderzoek van het WODC, waaraan de auteur van het artikel heeft meegewerkt. Aan dat artikel ontleen ik de volgende passage: "Enkele decennia geleden bevond de criminaliteit in Nederland zich in vergelijking met de ons omringende landen op een zeer laag peil. Sinds het begin van de jaren tachtig tekent zich echter, getuige de politie-statistieken, een forse toename van het aantal delicten af. Aanvankelijk namen vooral de relatief lichtere criminaliteitsvormen in omvang toe. Vanaf het midden van de jaren tachtig vertoont met name de zwaardere geweldscriminaliteit een continue stijging. Inmiddels is het aantal delicten zodanig toegenomen, dat de criminaliteit in Nederland een niveau heeft bereikt dat slechts weinig verschilt van dat in andere Westerse landen. Weliswaar stegen ook elders de misdaadcijfers, maar dat gebeurde over het algemeen minder sterk dan in ons land. Het is nog maar de vraag of de criminaliteit in Nederland zal stabiliseren, zodra een 'normaal' Europees niveau is bereikt."

De CDA-fractie vindt dit een zeer zorgelijk bericht. De zwaardere geweldscriminaliteit vertoont een continue stijging vanaf het midden van de jaren tachtig. Dit is al meer dan tien jaar aan de gang. De heer Smit vraagt zich in zijn artikel af of wij zullen blijven steken op een Europees niveau of daar zelfs bovenuit zullen komen. Nederland als een van de meest onveilige

landen van Europa! Het is een schrikbeeld.

Zeer recente cijfers van het CBS bevestigen dit beeld. Deze cijfers geven aan dat geweldsdelicten in aantal en in ernst toenemen. Hoe verhouden deze gegevens zich met de meermalen door de minister van Justitie gedane uitspraak dat de criminaliteit in ons land terugloopt? Nog onlangs, in een interview met Elsevier van 12 april 1997, heeft zij het volgende gezegd: "In vergelijking met de meeste andere landen is Nederland veilig. Ons criminaliteitsniveau is veel lager. Ik denk dus dat ons beleid goed is." Hoe kan de minister zo iets zeggen? Uit de cijfers van haar eigen onderzoeksbureau, het WODC, blijkt dat haar uitspraken objectief onjuist zijn.

Betekent haar tevredenheid over haar eigen beleid, waarvan zij blijf geeft in het interview, dat zij geen aanleiding ziet om het beleid tot beheersing van de criminaliteit te intensiveren? De CDA-fractie is het hiermee grondig oneens. Wij vinden dat alles op alles moet worden gezet om de Nederlandse samenleving veiliger te maken. Wij vragen dan ook met klem aan de minister welke extra inspanningen er gedaan zullen worden om de criminaliteit beter te beheersen en om op zijn minst de stijgende tendens in de criminaliteit terug te dringen.

Voorzitter! Wij zullen met grote belangstelling naar de antwoorden van de minister luisteren.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Ik had mij niet voorgenoemen, iets over de reorganisatie van de rechterlijke macht te zeggen, maar na hetgeen mevrouw Michiels van Kessenich zo-even heeft gezegd over de voornemens tot integratie van de kantongerechten in de rechtbanken wil ik niet nalaten te melden dat mij dat uit het hart gegrepen was en mij daar van harte bij aansluiten.

Toen ik de aantekeningen maakte die ik als handleiding voor mijn bijdrage hoop te gebruiken, stond er als eerste regel: verslag nog niet beantwoord. Dat is inmiddels niet meer waar. Wij hebben de nota naar aanleiding van het verslag vanochtend in ontvangst kunnen nemen. Deze is door de griffie voor ontvangst gestempeld op 2 juni, gisteren.

Heijne Makkreel

Wij hebben altijd nog de regel dat voor een debat over een wetsvoorstel of over het beleid de antwoorden van de regering uiterlijk twee weekeinden voorafgaand aan het debat in bezit van de leden zijn. Ik constateer dat het dit keer niet alleen twee weekeinden geleden nog niet het geval was, maar zelfs het laatste weekend. Er is kennelijk zelfs geen poging gedaan, althans de woordvoerders dat antwoord eerder te doen toekomen.

Gegeven de staatsrechtelijke implicaties zal ik het gebruik van het woord onaanvaardbaar vermijden, maar ik wil wel graag mijn misnoegen over deze situatie in dringende bewoordingen tot uitdrukking brengen en een beroep op de minister doen, ervoor te zorgen dat zo iets niet nog een keer gebeurt. Ik zie bovendien geen enkele reden waarom het zo lang moest duren, want de vraag in het verslag was buitengewoon simpel en eiste geen enkel diepgaand onderzoek naar gegevens die opgespoord moesten worden. Het ging alleen om een standpuntbepaling. Over de materie van dat verslag zal de heer Talsma het uitvoeriger hebben. Ik ga daar verder aan voorbij.

Wel maak ik een opmerking over een zaak die daar zijdelings mee te maken heeft, die in het voorlopig verslag aan de orde is gesteld en die in paragraaf 2 van de memorie van antwoord adequaat is weergegeven. Ik bedoel de uitspraak die de Nationale ombudsman in februari 1996 heeft gedaan over de vraag of de politie moet checken of een deurwaarder zijn executie terecht heeft voorgenomen. In dit geval is die uitspraak van de Nationale ombudsman inhoudelijk zeer aanvechtbaar. Hij is hier op civielrechtelijk terrein gekomen. Dat had hij wellicht beter niet kunnen doen. Zijn conclusie dat in de betreffende zaak – een klacht tegen de Amsterdamse politie, omdat die ten onrechte een deurwaarder zou hebben geassisteerd – de klacht terecht was, heeft nogal wat problemen veroorzaakt. Mijs inziens is die conclusie onjuist. Het artikel van Dubbink in het Nederlands juristenblad in 1983 is volstrekt overtuigend. De sterke arm is, desgevraagd, verplicht om bij een executie van een vonnis te assisteren. De memorie van antwoord stelt dat de politie natuurlijk niet moet assisteren bij kennelijk onjuiste

executies. Daaraan wordt toegevoegd dat de politie daarbij kan volstaan met een marginale toets. Dat is mij iets te voorzichtig. Ik zou willen stellen dat de politie in geen geval verder kan gaan dan een uiterst marginale toets. De ombudsman heeft dit geval "vol" getoetst met een onjuiste uitslag. Zijn rapport wekt de schijn dat de politie verplicht is om ook vol te toetsen. Dat heeft in de tussentijd al tot enige problemen aanleiding gegeven. Het heeft zin om de wetgeving op dit punt aan te scherpen. Ik vraag de minister om dat te doen, althans om dat te bevorderen.

Wij hebben gevraagd naar de stand van zaken met de Deurwaarderswet. Daarop is geantwoord dat deze zaak op het ogenblik aangehouden is. Dat is natuurlijk weinig informatief. Ik wil graag iets meer weten over de termijnen waarop de zaak volgens de minister rond zou kunnen komen. Toen ik, inmiddels geruime tijd geleden, mijn intrede in deze Kamer maakte, kreeg ik van onze betreurde fractiegenoot Ym van der Werff een dossier in handen dat drie jaar daarvoor – dat is nu dus ruim 23 jaar geleden – door de deurwaarders aan alle 225 leden van de Staten-Generaal was betekend. Daarin brachten zij tot uitdrukking dat een wettelijke regeling van het deurwaardersambt noodzakelijk was. Ik heb mij die zaak vervolgens aangetrokken, omdat ik dat een redelijk verlangen vond. Bij diverse begrotingsbehandelingen heb ik gevraagd hoe het daarmee stond. Ik begin mij nu serieus af te vragen of ik gedurende mijn lidmaatschap van deze Kamer het eind nog zal meemaken. Ik begin dat zelfs te betwijfelen. Ik zou het op prijs stellen als de bewindslieden een beetje haast met deze zaak zouden maken, niet zozeer om mij persoonlijk te gerieven, maar omdat een kwart eeuw voor een dergelijke regeling langzamerhand wat aan de lange kant wordt.

Voorzitter! Ik maak enkele opmerkingen over de regeling van nakosten in civiele zaken, een enigszins technisch onderwerp. In een civiel vonnis pleegt degene die verloren heeft, in de kosten te worden veroordeeld en daarbij hoort een begroting met de toelichting dat deze begroting van kosten geldt "tot op deze uitspraak". Na die uitspraak kunnen er nog andere kosten

ontstaan die daar buiten vallen, maar dat betekent niet dat de veroordeelde deze niet hoeft te betalen, zeker niet wanneer hij dwars gaat liggen en niet goedschiks aan het vonnis voldoet. De regeling om de veroordeelde te bewegen tot betalen is betrekkelijk summier. Artikel 56, vijfde lid, van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering geeft een regel voor het begroten van nakosten, maar die betreft slechts een heel klein deel van de werkzaamheden. Als de veroordeelde niet goedschiks betaalt, moet degene die een veroordelend vonnis heeft verkregen dus een nieuwe zaak aanspannen om zijn kosten te kunnen incasseren. Dat levert natuurlijk een Droste-effect op, want die nieuwe zaak leidt wederom tot nakosten, waar wederom narigheid over kan ontstaan.

Het lijkt mij nuttig dat deze zaak nog eens in beschouwing wordt genomen en dat een wat efficiëntere regeling van de nakostenvergoeding tot stand zou komen. Ik verzoek de minister om daaraan enige aandacht te besteden. Ik hoor graag of zij daartoe bereid is.

Voorzitter! Ik maak mij zorgen over de ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht. Ooit was er een hoofdregel die luidde dat schade wordt gedragen waar ze valt. Op die regel wordt steeds meer inbreuk gemaakt en ik zou zelfs willen zeggen dat er heel weinig meer van over is. Er zijn heel wat aansprakelijkheden gevestigd door de wet en ook de jurisprudentie is geneigd om steeds verder te gaan met het vestigen van risico-aansprakelijkheden. Ik geef twee voorbeelden van recente ontwikkelingen.

Het eerste voorbeeld is de uitspraak van de Hoge Raad dat een automobilist die in conflict komt met een niet-gemotoriseerde verkeersdeelnemer, in beginsel voor ten minste 50% van de schade van de tegenpartij en natuurlijk ten volle voor zijn eigen schade aansprakelijk is, zelfs indien de andere partij aantoonbaar schuld aan het ongeluk heeft.

Het tweede voorbeeld. In de wet is neergelegd dat de aansprakelijkheid van de werkgever voor bedrijfsongevallen uitzondering lijdt ingeval de werknemer aan wie een ongeluk is overkomen, uitermate roekeloos heeft gehandeld. Nu heeft de Hoge Raad onlangs een arrest gewezen

Heijne Makkreel

waarin die regel onwerkzaam wordt gemaakt, doordat aan het begrip "roekeloos" een inhoud is gegeven die uitermate onwaarschijnlijk maakt dat een werkgever ooit waar zal kunnen maken dat een werknemer in die zin roekeloos is geweest.

Wij komen dus steeds verder terecht in de situatie waarin iemand die schade lijdt, bijna altijd wel iemand anders daarvoor aansprakelijk kan stellen. Daarmee is de beperking van het beroep op de rechter natuurlijk niet gediend. Ik mag wel zeggen dat de ontwikkeling van het "lawyer's paradise" steeds verder gaat. Zaken die vroeger geen enkele aanleiding tot actie gaven, leiden nu tot procedures. Ik denk, voorzitter, dat de wetgever na dient te gaan of deze ontwikkeling in de jurisprudentie wel een goede is en of de wet op sommige punten niet moet worden aangescherpt om die ontwikkelingen bij te buigen. Ik zou graag willen weten hoe de bewindslieden daarover denken.

Tenslotte had ik mij voorgesteld, nog iets te zeggen over de handhaving van het recht in zijn algemeenheid. Dit is een onderwerp dat ik vaker vanaf deze kathedraal heb besproken. Toen ik mijn gedachten bepaald had over wat ik hierover zeggen zou en vervolgens mijn bijdrage van vorig jaar nog eens nalas, kwam ik tot de ontdekking dat het bijna hetzelfde was. Ik zou dus kunnen volstaan met de bewindslieden naar de Handelingen van 4 juni 1996 te verwijzen, maar onder het motto "frappez toujours" wil ik het daarbij niet helemaal laten.

Ik constateer dat er een wederzijdse beïnvloeding is van regel-dichtheid, van de mate waarin de regels door de burgers vrijwillig worden geaccepteerd, van de inspanning die de overheid zich getroost om de regels te handhaven en van het resulterende niveau van rechtshandhaving, de veiligheidsbeleving van de burger. Ik denk dat het een illusie is te veronderstellen dat de zware criminaliteit effectief kan worden bestreden als de kleine criminaliteit ongemoeid blijft. Ik denk dat het evenzeer een illusie is te veronderstellen dat de kleine criminaliteit effectief kan worden bestreden wanneer het plegen van overtredingen normaal wordt en ongemoeid wordt gelaten. Wie geleerd heeft dat je iedere verkeersregel ongestraft aan je laars mag lappen, ziet op een gegeven moment

niet meer in waarom hij bij de groenteafdeling van Albert Heijn geen appeltje zou mogen opeten zonder dat te betalen. Wie gewend is dat appeltje op te eten zonder te betalen, gaat op een gegeven moment weer iets verder, enz. Dit betekent dat de regelhandhaving ook op het laagste niveau essentieel is voor het handhaven van een rechtsstaat. Ook, en zelfs juist, simpele overtredingen dienen effectief opgespoord en bestraft te worden. Als een regel niet belangrijk genoeg is om over te gaan tot effectief opsporen en bestraffen, moet die regel worden opgeheven. Want het bestaan van regels die men niet bereid is te handhaven, is schadelijk omdat het tot het door mij zo-even bestreden gevolg leidt. Het laten voortbestaan van niet-effectief gehandhaafde regels leidt tot het verloren gaan van de eerbied voor de wet. Wij moeten dus zuinig zijn met regelgeving. Ik moet er meteen bij zeggen dat deze Kamer zich dit ook zelf moet aantrekken, omdat hier nog wel wat wetgeving passeert waarvan wij het nut zouden moeten betwijfelen.

Ik maak nog een opmerking tot slot over een gevolg van de situatie die is ontstaan waarin de handhaving van de veiligheid en de regels op beperkt niveau soms te wensen overlaat. Ik wijs op het feit dat in plaats van dat de politie optreedt steeds meer de burgerij ertoe genoodzaakt wordt om voor de beveiliging van de eigen eigendommen te zorgen. Enige tijd geleden stond een bericht in de krant dat handelde over iemand die zoiets gedaan had. Na wat insluipingen waaraan de politie weinig aandacht schonk, had hij een camera en een paar detectors geïnstalleerd, zodat hij wat beter kon nagaan of er weer van insluiping sprake was. Zo betrapte hij op een gegeven moment een insluiper. Deze wenste zich niet te verwijderen zodat een handgemeen ontstond. Vervolgens kwam de bewoner, die de insluiper wilde verwijderen en hem daarbij enige klappen had toegediend, voor de strafrechter wegens mishandeling. Hij werd veroordeeld. Een beroep op noodweer werd afgewezen. Daarvan was geen sprake omdat de bewoner voor het gevecht had kunnen weglopen. Dat had hij nu juist níet gedaan; hij had detectors aangebracht.

Voorzitter! Deze uitspraak is volstrekt in lijn met de jurisprudentie over het begrip noodweer. Er is niets vóórder van mij dan dat ik kritiek op deze rechterlijke uitspraak zou uitoefenen. Echter, ik denk dat de Nederlandse burger van deze uitspraak weinig begrijpt. Ik vraag mij af, of het niet nodig is na te denken over de positie van de burger die uit bittere noodzaak zijn eigen huis beschermt, waar de politie daartoe niet meer in staat is. Mijns inziens moet het zo worden geregeld dat de burger die dat doet, niet in aanraking komt met de strafrechter wanneer zijn bemoeienissen nodig blijken te zijn.

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik zal in mijn betoog een aantal onderwerpen van bijzondere aard aankaarten, maar ik wil toch beginnen met grote waardering en instemming te betuigen met het betoog van mevrouw Michiels van Kessenich op het terrein van de strafrechtspraak, waar zij een diepgravend en gefundeerd betoog heeft gehouden. Collega Heijne Makkreel prees haar al in verband met een ander gedeelte van haar redevoering.

Voorzitter! Ik richt mij allereerst op onze vragen over de Wet op het binnentreden van een paar jaar geleden. Het gaat om het punt dat een deurwaarder de machtiging nodig heeft van de burgemeester om een woning te betreden ter inbeslagneming, ontruiming en dergelijke. De heer Heijne Makkreel heeft het al even gehad over de beantwoordingswijze, maar daarover zal ik nu niet spreken. Ik richt mij nu op de inhoud.

De gehele Kamer was met de aangegeven opzet erg ongelukkig. De argumenten zal ik niet herhalen, maar ik onderstreep dat, als een rechter een uitspraak doet en de deurwaarder door de wet is geroepen om die uitspraak ten uitvoer te leggen, er principieel geen taak of bevoegdheid voor een burgemeester is om de deurwaarder te machtigen of niet. Ik meen te mogen zeggen dat de toenmalige minister Kosto het hiermee eigenlijk wel eens was. Hij voelde het bezwaar wel aan, maar een en ander was nu eenmaal zo tot hem gekomen uit de Tweede Kamer; hij was maar voor korte tijd minister. Hij deed vervol-

Talsma

gens de volgende belangrijke uitspraak: "De positie van de deurwaarder in deze kwestie heeft alle fracties zorgen gebaard. Ik zou met de Kamer willen afspreken, de evaluatie op het punt van de deurwaarderlijke praktijk bijvoorbeeld met een jaar te doen, dus nadat wij een jaar ervaring hebben opgedaan met de wet zoals die er nu ligt. Ik vraag dus vertrouwen van de Kamer. Mocht uit de evaluatie blijken dat de vrees van de Kamer wordt bewaarheid, dan is snel een reparatiewetje te maken dat misschien nog vóór volgend jaar Kerstmis bij deze Kamer kan liggen. Dat voorstel doe ik de Kamer." De Kamer heeft dit toen aanvaard.

Al een jaar geleden heb ik gevraagd hoe het hiermee stond. Inmiddels was het al geen Kerstmis 1995 meer, maar 1996. Ik kreeg toen een vaag antwoord; er werd gestudeerd. En ook dit jaar was het antwoord wat onduidelijk: wij zijn ermee bezig, wij zullen nog wel eens zien. Wij hebben toen nader gevraagd of de minister bereid was, de toezegging van haar ambtsvoorganger onverwijld gestand te doen door middel van het indienen van een wetsvoorstel en zo het gegeven vertrouwen te honoreren. Zeer laat – dat heeft de heer Heijne Makkreel terecht gezegd – hebben wij nu een antwoord gekregen waarin de minister tot mijn genoegen en voldoening aangeeft dat er wetgeving zal komen waarbij ook de deurwaarder wordt opgenomen in de reeks uitzonderingen waarin geen machtiging nodig is. Dit is precies wat wij vroegen, maar dan vervolgt de minister met: "Voorts zal ik na overleg met de Koninklijke vereniging van deurwaarders bezien, of de toepassing van de regeling in artikel 444 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waarbij een plicht tot vergezelling door de politie is neergelegd, verbetering behoeft." Voorzitter! Ik leg dat woord "voorts" zó uit dat de minister dit punt bij het wijzigingswetje wil betrekken. Nu gaat het mij erom dat de toezegging van minister Kosto wordt gehonoreerd en ik vind het uitstekend als er daarnaast een ander wetje wordt voorbereid, maar als dat punt eraan wordt gekoppeld – ik heb uit kringen van deurwaarders nooit de behoefte aan bestudering van dat vraagstuk vernomen, dus ik begrijp niet goed waar het op gebaseerd is – dan zal het nog ten minste twee jaar

duren voordat het reparatiewetje er is. Ik vraag dus aan de minister of zij bereid is om het reparatiewetje zoals minister Kosto het heeft bedoeld, onverwijld bij de Staten-Generaal in te dienen, los van het overleg met de deurwaarders over het andere geval, dat hier niets mee te maken heeft. Als een minister in dit huis of aan de overzijde een toezegging doet en bovendien daarbij vertrouwen vraagt en krijgt, dan kan toch zelfs een volgende minister daar niet zo luchtig over doen als deze minister nu gedaan heeft? Ik vraag dan ook een duidelijke uitspraak; als de minister met "voorts" bedoelt dat het los van dit alles staat, dan ben ik volstrekt tevreden, dan is zij de toezegging van minister Kosto inderdaad nagekomen.

Voorzitter! Ik heb hier al eens gesproken over het functioneren van ambtenaren in hun departementale omgeving. Ik stel voorop dat er buitengewoon kundig wordt gewerkt en dat er zeer bekwame mensen bezig zijn. De minister zou ook kunnen zeggen dat de minister verantwoordelijk is; dat is natuurlijk zo en daar ga ik ook van uit, maar er zijn toch heel wat gevallen waarin er iets rammelt. En dan praat ik niet over deskundigheid, maar over goede wil en een praktische benadering. Ik zeg dit niet zomaar uit mijzelf; niemand minder dan minister-president Lubbers heeft in een uitvoerig betoog bij, naar ik meen, de algemene beschouwingen gesproken van de stroperigheid van de ambtelijke wereld. Ik mag dus zeggen dat het ook in hoge kringen van ons landbestuur wel eens wordt gevoeld. Niemand minder dan Ed van Thijn zei bij zijn inaugurele rede dat politieke leiders te vaak onder de duim van hun eigen ambtenaren zitten, dat de balans te ver doorgeslagen is naar de bureaucratie en dat het tij gekeerd moet worden. Het percentage beleidsambtenaren neemt bovendien sprongsgewijze toe, terwijl specialisering van ambtenaren een hoge vlucht heeft genomen, waardoor departementen slecht te overzien zijn, aldus de heer Van Thijn.

Voorzitter! Ik zal mij nu verder bepalen tot de meer dagelijkse dingen; de heer Heijne Makkreel heeft er ook al over gesproken en ik meen dat ook mevrouw Michiels van Kessenich een beetje kritiek op deze gang van zaken had. De heer Heijne Makkreel noemde het voorbeeld – ze

zijn er bij de vleet – van de vragen die wij op 13 mei hebben ingediend, alweer drie weken geleden. Ik kreeg de antwoorden pas toen ik hier vanmorgen aankwam. Nu kan ik snel lezen, maar dit is toch geen juiste gang van zaken.

Wij hebben hier ook een wetsvoorstel liggen over de oproeping in strafzaken, waarbij volkomen terecht zoveel mogelijk wordt geprobeerd, een verdachte in persoon te dagvaarden. Dat is schitterend. Ik had eerder enkele malen om uitbreiding gevraagd en dat gebeurde ook, maar nu is ook bepaald dat, als een verdachte een oproeping weigert aan te nemen, welke mogelijkheid hij nu krijgt, daarvan proces-verbaal wordt opgemaakt. Onze vraag of dat ook als een uitreiking in persoon geldt, wordt bevestigd, met als reden dat het voortvloeit uit het bestaande systeem der wet. Op 4 februari jongstleden, dus vier maanden geleden, hebben wij naar dat systeem geïnformeerd, maar blijkbaar is die vraag moeilijk te beantwoorden, want het antwoord is er nog steeds niet.

De minister zal het met mij eens zijn, als ik zeg dat het Wetboek van Strafvordering een uitstekend spoorboekje is. Minister Van Agt heeft het naar mijn herinnering beschreven als een raffijn stelsel van bepalingen. Het dient als spoorboekje ook voor de semi-juristen, de gerechts- en parketsecretarissen en het gehele politieapparaat. Welnu, daarin moet woordelijk staan dat een zodanige uitreiking de kracht heeft van een uitreiking in persoon en er moet niet verwezen worden naar het systeem der wet. De door mij genoemde personen hebben dat niet bij de hand. Daar komt bij dat ik niet weet wat bedoeld wordt.

Ik geef nog een voorbeeld. Vanmorgen hebben wij antwoord gekregen op vragen over wetsvoorstel 23714 inzake oudervoogdij. Een aantal vragen blijkt echter niet te zijn beantwoord. Het volgende blijkt gebeurd te zijn: een voorlopig concept van de gestelde vragen dat nog niet compleet is, gaat naar het departement en daar kijkt men alleen maar naar het concept en worden de later gestelde vragen over het hoofd gezien. Dat is niet in haast gebeurd, want men had er weken de tijd voor.

Ik heb al eerder bij de behandeling van de begroting van Justitie aangegeven dat het buitengewoon

Talsma

onbevredigend is, als er voortdurend geklaagd moet worden over de onvolledige, onjuiste en langs de vraag heen gaande antwoorden. Ik vraag nogmaals of de minister daarnaar wil kijken.

Daar de heer Schuyer mij verleden jaar heeft geciteerd, zal hij het zich herinneren dat ik de minister toen namens mijn fractie heb geprezen voor haar benadering en de regeling van de top van haar departement. Daar blijf ik bij. In die top was heel wat te veranderen; dat was niet niks. Er was daar ook heel wat misgegaan. Het is zeker geen regel in het ministeriële land dat een minister direct ingrijpt. Het was voor haar zeker niet eenvoudig, want zij zat een tijd lang zonder naaste medewerkers. Nogmaals, dat was heel verdienstelijk werk. Ik hoop dat zij nog een stap zet, waardoor het ambtelijke apparaat iets meer volgens haar aanwijzingen en richtlijnen gaat functioneren. Mocht dat wat moeilijk zijn, dan moet dat maar.

In de Tweede Kamer wordt maandenlang iedere week gesproken over het asielzoekersbeleid van het kabinet en daar moeten wij niet tussenkomen. Ik herhaal evenwel dat ik nog steeds niet happy ben met het verschijnsel van door asielzoekers weggemaakte paspoorten. Wij hebben het afgelopen jaar gemerkt dat dit een heel storende factor is bij de politie, de marechaussee, de douane en de IND. Die instanties doen alle moeite om achter de identiteit te komen van degene die zich zonder paspoort meldt. Blijkbaar wordt het geaccepteerd dat iemand zonder paspoort in een vliegtuig stapt of het daar wegmaakt. Een andere mogelijkheid is dat het paspoort aan een reisbegeleider wordt afgestaan die er op zijn beurt goed aan verdient en die de paspoorten voor een nieuwe serie passagiers kan gebruiken. Daar moet mijns inziens wat aan gedaan worden. Hierop is de volksuitspraak van toepassing: al te goed is buurmans gek.

Het blijkt waar te zijn dat de Canadese autoriteiten elke niet van papieren voorziene passagier ongeveer 3000 Canadese dollars in rekening brengen. Dat werkt heel goed. De luchthaven Schiphol vindt het natuurlijk niet leuk om al die bezoekende maatschappijen de plicht op te leggen om de paspoorten op de een of andere manier in te nemen of te kopiëren. Ik zou ze tegen re-

innemen waarna ze bij de marechaussee op Schiphol kunnen worden terugverkregen.

Daar moet toch wat aan gebeuren. Het is te gek om los te lopen, dat alle medewerkers ronduit klagen over deze geweldige obstructie in hun werk en dat wij er niets aan zouden doen.

Ik geef een ander voorbeeld, waarin naar mijn mening de praktijk van te ruime normen uitgaat. Ik stel voorop, dat ook de VVD van mening is dat er een eerlijk en oprecht asielbeleid moet worden gevoerd, zoals dat in onze Vreemdelingenwet en in internationale verdragen is verankerd. Ik herinner mij nog heel goed, dat niemand minder dan minister-president Kok bij zijn eerste algemene beschouwingen in dit huis – in de Ridderzaal – zei, dat de echte asielzoeker volledige en algehele bescherming verdient. Dat is nu precies waar het om gaat en daar zijn we het ook over eens.

Maar er is ook een groep, die is uitgeprocedeerd en voor wie alle redenen die er zouden kunnen zijn voor een status als asielzoeker, zijn vervallen. In een mededeling van het departement van maart van dit jaar lees ik, dat uitgeprocedeerde asielzoekers niet langer met lege handen Nederland uit hoeven. De eerste 1000 asielzoekers krijgen binnenkort het aanbod om terug te keren – nogmaals, het gaat om afgewezen asielzoekers! – waarbij zij in eigen land gedurende negen maanden een Nederlandse uitkering ontvangen. Ook hoeven zij niet binnen de wettelijke termijn van vier weken het land te verlaten, maar kunnen zij eerst een opleiding volgen. Na hun terugkeer worden ze geholpen met het vinden van een baan of het stichten van een bedrijf. Daartoe kunnen ze van de Nederlandse overheid startkapitaal lenen. Het gaat vooreerst alleen om personen uit Ethiopië, Eritrea en Angola.

Natuurlijk is dat sympathiek en het is die mensen gegund. Ik zeg dit niet met enige kwade bedoeling of wat dan ook dat het die mensen niet gegund zou zijn, maar het gaat hier om uitgeprocedeerde personen. Iedere reisagent die duur betaald wordt – ik begreep vorig jaar van de staatssecretaris, dat dit in ongeveer de helft van de gevallen gebeurde – kan dat als extra werving gebruiken: je moet weliswaar eerst een lange procedure doorlopen, maar als je

wordt afgewezen, krijg je een cursus, startkapitaal en al die dingen meer. Daarvan kan ook gezegd worden: al te goed is buurmans gek. Het werkt bovendien averechts, want het geeft een ideale wervings slogan in al die landen: ga naar Nederland – met een vergoeding daarbij, zo zegt zo iemand dan – en je komt er altijd beter van terug! Voorzitter! Ik dring er nogmaals op aan, dat de staatssecretaris en de minister met al hun goede bedoelingen op dit gebied toch iets meer de moed moeten hebben om "neen" te zeggen. Regeren is niet iedereen altijd zijn zin geven; regeren is eerlijk en rechtvaardig een geval onderzoeken en ook af en toe "neen" zeggen. Iemand die op deze manier ons land is binnengekomen, mag toch niet klagen over alle tijd dat hij hier is en behoeft niet nog meer extra steun.

Voorzitter! Er is vooral door het Tweede-Kamerlid Dittich nog eens gesproken over het feit, dat strafzittingen zonder beperkingen op de televisie te zien zouden moeten zijn. Hij gebruikt daarbij het argument dat dat de ultieme controle is van de openbaarheid op de eerlijke gang van zaken in de terechtzitting. Het is op zichzelf niet onjuist dat die controle er moet zijn, maar die is er al. In vrijwel elke rechtbank is er een kleine staf van zeer goed gedocumenteerde rechtbankjournalisten. Ik praat over de zittingen van de meervoudige strafkamers, soms bij de politierechter. De verslaggevers doen daar verslag van. Zij selecteren zelf. En als er ook maar iets is wat niet helemaal in orde zou kunnen zijn, dan komt dat heus wel in de publiciteit. Hoe gaat het met televisie? Om te beginnen, is de televisie niet onbeperkt in zendtijd. Een strafzitting duurt een hele dag en een televisie-uitzending zou per dag, ruim genomen, een uur kunnen duren. Er zijn 19 rechtbanken, waarvan enkele meer strafkamers hebben. Ik schat dat er ten minste 30 strafkamers elke week zitting hebben. Vijf zaken per week is niet te veel. Dat houdt in: 150 zaken per week. Hoe kan men in vredesnaam volhouden dat ook maar in de verste verte een televisie-uitzending de echte controle op een goede gang van zaken zou kunnen zijn? Ik begrijp het niet. Het is ook niet verder toegelicht. Maar ik wil hier duidelijk uitspreken dat de fractie van de VVD dit een buitengewoon onjuiste zaak vindt. Ik citeer in

Talsma

dezen de oud-hoogleraar sociologie, de heer Jacques van Doorn. Hij heeft in de HP-De Tijd van 4 april 1997 heel nuttige dingen gezegd: "Als wij de integriteit van onze rechtspraak willen beschermen, moeten wij daarom niet overgaan tot meer mediamacht maar tot minder. Laat de rechtbankverslaggever zijn eerlijke werk maar doen en bespaar ons de poppenkast van het genre O.J. Simpson. Recht is gebaat bij afstand houden, primair van de sensatiebeluste massa." Ik sluit mij daar van harte bij aan, voorzitter.

Dan kom ik bij de civiele kantongerechtsprocedure. Een jaar of wat geleden is ingevoerd dat men ook zonder deurwaardershulp zou kunnen beginnen te procederen. Dat heet dan ook een dagvaarding. Ik meen dat mevrouw Michiels van Kessenich ook heeft gesproken over deze procedure en over de daarmee samenhangende wetsmaatregelen. Het is in de praktijk een volslagen mislukking gebleken te zijn. 4% is op deze manier aan te wijzen. De rest blijft bij de deurwaarder. Het ongelukkige is alleen dat, in verband met alle voorbereidingen, de dagvaardingstermijn en dus de hele procesgang bij het kantongerecht een zes tot acht weken langer duurt. Ik heb de minister ooit eerder gevraagd om de oude toestand te herstellen of althans voor de deurwaarders weer de oude termijnregeling in te voeren. Dat is als men wil met een pennenstreek gebeurd. Toen werd ik verwezen naar de wijziging op het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering in het algemeen, die weer samenhangt met de wijziging op de rechterlijke organisatie, met name van de kantongerechten. Mijn collega Heijne Makkreel heeft al opgemerkt dat de fractie van de VVD de zaak van de integratie van de kantongerechten nog niet ziet zitten. De Tweede Kamer is er ook nog niet uit. Kortom, het lijkt mij volstrekt onjuist dat deze niet werkende regeling – want dat is ook door het WODC bevestigd – niet in een apart wetje kan worden herzien. Waarom moet dat zo vreselijk lang duren? Ik nodig de minister dus uit om de regeling alsnog uit de wetsvoorstellen te lichten en in een apart voorstel aan ons te doen toekomen.

Voorzitter! Ik sluit mij opnieuw aan bij mijn fractiegenoot de heer Heijne Makkreel. Hij heeft vorig jaar gesproken over rechtshandhaving.

Hij heeft dat nog eens wat uitvoeri-ger toegelicht, precies in de sfeer waarin ik toevallig laatst een praktijkvoorbeeldje meemaakte. Ik zal het noemen, zodat het iets meer tot leven komt. Ik heb eind oktober, begin november 's avonds een seminar meegemaakt in de Pieterskerk in Leiden. Tussen twee haakjes, daar waren de heren Glastra van Loon en Cohen uit dit huis in een forum aanwezig. Dat was zeer interessant. Na afloop ging ik nog een rondje maken: de Breestraat, de Steenschuur, Rapenburg en weer terug. Het was donker. Het Rapenburg is schaars verlicht, wat ik heel gezellig vind. Ik ben toen gepasseerd door talloze fietsers, kennelijk allemaal studenten. Zij hadden allen nog niet het begin van een pitje, van een lamp, voor of achter op de fiets. Ik ben zo'n beetje gaan tellen. En bij de 100 fietsers ben ik opgehouden. Het is daar vaak smal, er is geen stoepje en je moet dus af en toe opzij. Op het laatste moment hoor je nog wel eens een belletje. Het was dus duidelijk een absoluut vaststaande zaak dat in Leiden de jongelui geen fietsverlichting voeren. Ik vind het toch wel een beetje jammer, dat de hope des vaderlands zich zo weinig of helemaal niets van de voorschriften aantrekt. Maar, voorzitter, ik meen dat de kwestie dieper gaat. Ik geloof dat de enkele student die zijn fiets zou willen voorzien van een koplamp of achterlicht dat niet doet, omdat hij daarmee zou opvallen en als een soort uitgeworpene zou worden beschouwd. Ik zie de heer Postma nu al ja knikken.

In aansluiting op de woorden van de heer Heijne Makkreel zeg ik: wij moeten hier niet te licht over denken. Als ik in politiekringen informeer naar deze zaken, krijg ik min of meer te horen dat het niet meer hoeft en dat het eigenlijk niet meer is toegestaan om zoiets te doen als letten op fietsen zonder licht. Ik bepleit nu niet het houden van razzia's of het voeren van strenge controles, maar ik bepleit alleen dat af en toe, nogmaals: af en toe, een agent ook eens deze dingen noteert en daarvoor een bekeuring geeft. Ik ben van mening dat dat voor een buitengewoon groot verschil zal zorgen met de toestand van nu, want nu vindt de hele jeugd het niet voeren van licht een volstrekt vanzelfsprekende zaak. Zij denkt: er bestaat geen verkeerswetgeving. Is

het voor de minister niet mogelijk om een soort richtlijn of misschien instructie uit te vaardigen en daarin aan te geven dat de politie of de opsporingsambtenaren zich af en toe ook bezig moeten houden met bijvoorbeeld het verbaliseren van een enkele fietser zonder licht?

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! Voorgaande jaren was onze bijdrage sterk toegespitst op het drugsbeleid van deze paarse regering. Hieraan lag ten grondslag, dat wij van deze paarse regering op dit punt enige verwachting koesterden, waarin we trouwens bitter werden teleurgesteld, en ook de overweging, dat de criminalisering van het drugsgebruik niet alleen de goudmijn voor de grote criminaliteit vormt, maar ook een enorm, onevenredig groot beslag legt op de politionele en justitiële capaciteit en middelen. We hebben vorig jaar moeten constateren, dat de minister niet bereid was om een fundamenteel debat te voeren over haar in onze ogen contraproductieve drugsbeleid. Door de druk van de Fransen leek zij een beetje op een opgejaagd konijn. Ook de beschouwing van haar partijgenoot Glastra van Loon in deze zaal, die het liberale vaandel van D66 hoog probeert te houden, had niet als resultaat dat er een open debat kwam. Ik constateer dat GroenLinks op dit gebied – ik zeg nadrukkelijk: op dit gebied – nog de enige liberale partij van Nederland is. Liberaal in die zin, dat mensen vrij zijn om hun eigen genot te kiezen, zolang ze daarbij niet de vrijheid van anderen aantasten. Dat principe geldt voor het gebruik van alcohol, tabak en voor bergbeklimmen, maar om een of andere duistere reden wil dit niet lukken voor drugs. Iedereen kan toch vaststellen, dat het argument van de volksgezondheid niet klopt, omdat de schade van het gebruik van alcohol en tabak veel groter is dan die van drugs. De schade wordt vooral veroorzaakt doordat het illegaal wordt gemaakt.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Ik wil de heer Pitstra eraan herinneren, dat ook de Partij van de Arbeid vorig jaar in deze en in de Tweede Kamer vele malen kritische opmerkingen over het

Pitstra

drugsbeleid van deze regering heeft gemaakt.

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Dat is waar. Hiermee kan ik instemmen, maar de opmerkingen van de PvdA hebben ook niet als resultaat gehad dat het drugsbeleid is geliberaliseerd. Het is echter waar dat ook de fractie van de Partij van de Arbeid vooral in deze zaal opmerkingen over het drugsbeleid heeft gemaakt.

Voorzitter! Ik zei dat vooral schade wordt veroorzaakt doordat het gebruik van drugs in de illegaliteit is gedrukt. De paarse verwachtingen zijn dus in rook opgegaan. Je zou kunnen zeggen, dat paars zich onder curatele van het buitenland laat stellen. Terwijl liberalisering – ik meen dat de minister sprak van regulering – was aangekondigd, is het beleid feitelijk verstrakt: minder coffeeshops, minder grammen, strakkere regels voor thuisteelt, geen verkoop aan buitenlanders en op de paddo's, ja, ook op de paddo's, is de jacht geopend. Met de jacht op paddestoelen is de jacht op de hele vrije natuur geopend, want in allerlei bossen staan paddestoelen. Het blijft natuurlijk wel merkwaardig dat de ene plant met wortel en tak moet worden uitgeroeid, terwijl dit niet van toepassing wordt verklaard op de Franse druivenstruiken. Gezien de enorme maatschappelijke schade en volksgezondheidsschade door alcoholisme zouden in diezelfde logica die wijnkokers met wortel en tak uitgeroeid moeten worden, maar dat gebeurt niet.

Er is echter hoop en er zijn nieuwe ontwikkelingen. Op 16 april 1997 lezen wij in de Volkskrant dat Portugal het initiatief wil nemen tot een internationaal verdrag dat het gebruik van drugs legaliseert. De voorzitter van het Portugese parlement, Santos, meent dat de aankoop van drugs en de verstrekking ervan aan verslaafden volledig in staatshanden dienen te komen. Het lijkt op de conclusies van het rapport-Dufour, waaraan onze fractie haar steun heeft gegeven. Door vrijwel alle politieke partijen in Portugal – dat is opmerkelijk – is dit idee met instemming begroet. Santos gaat nog een stap verder en zegt dat het moment is gekomen voor een debat zonder vooroordelen over het legaliseren van drugs. Ook hij komt tot de stelling dat de strijd tegen de drughandel zinloos is zolang de gebruikers worden

gecriminaliseerd. Deze heldere onverwachtse klarenstoot uit Portugal komt als geroepen. Hoe heeft de Nederlandse regering op dit signaal gereageerd? Zijn er gesprekken gevoerd met de Portugezen en wordt er gezocht naar coalities?

Ook de politieke ontwikkelingen in Frankrijk lijken van groot belang. De Franse sociaal-democraten waren voor legalisering van softdrugs. Met de Groenen in de regering kan hier wellicht een verdere doorbraak komen. Hoe beoordeelt de minister de nieuwe politieke situatie in Frankrijk? Hoe zal de Nederlandse regering hierop inspelen? Wordt er actieve diplomatie verricht? Is de minister van plan contacten te leggen en, voorzover ze er zijn, die te versterken? Al met al komt het ons voor dat er nieuwe mogelijkheden zijn om de weg naar drugsvrede in te slaan. Wij vragen de regering hierop actief in te spelen.

Een ander onderwerp dat ik wil aansnijden is het cellentekort. Terwijl deze minister toch niet als de minister van de uitbreiding van het repressieapparaat de geschiedenis wil ingaan, maar eigenlijk meer voelt voor preventie en een integraal beleid, moeten wij toch vaststellen dat er drifftig aan de enorme vergroting van de cellencapaciteit is gebouwd; alweer een kloof tussen paarse pretentie en werkelijkheid. Volgens het Crimineel Jaarboek 1997, uitgegeven door de Coornhertliga, is de capaciteit in tien jaar verdrievoudigd en komen er tot het jaar 2000 nog eens 3000 cellen bij. Vorig jaar was Nederland al gegroeid tot middenmoter in het repressie-klimaat. Inmiddels wordt een gooi gedaan naar het wereldkampioenschap en wordt Amerika voorbijgestreefd. Hoezo geen Amerikaanse toestanden?

In een rede op 19 december 1995 gaat dr. Fiselier, bijzonder hoogleraar in de penologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, in op het cellentekort. Hij wijst erop dat steeds meer nieuwe cellen niets oplossen, omdat het effect slechts tijdelijk zal zijn. Vanwege de innerlijke dynamiek van het strafrechtelijk systeem zullen steeds nieuwe tekorten optreden. Je zou het kunnen vergelijken met het aanleggen van steeds meer autowegen, die steeds meer auto's oproepen. Hij wijst erop dat het voor de criminaliteitsbestrijding niet veel effect heeft. Gevangenschap

resocialiseert niet; integendeel, gezien de cijfers van recidive: 60 tot 80%, las ik. Het werkt niet preventief en op het punt van de onschadelijkmaking, dat wel werkt, moet de substitutie volgens hem worden afgetrokken. Dat betekent dat de criminele groep kan doordraaien met nieuwe leden. Hij is het pertinent oneens met het rapport van de commissie-Korthals Altes, genoemd naar onze huidige voorzitter, die 27.000 onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen als een minimum heeft gedefinieerd. De minister zelf reageerde, zeer begrijpelijk, ook nogal beteuterd, toen bleek dat deze commissie slechts meer van hetzelfde voorstelde en aan de oproep tot creativiteit nauwelijks gehoor had gegeven. In zijn rede stelde Fiselier voor om tot een evenredige verlaging van de vrijheidsstraffen over te gaan, waarbij het openbaar ministerie en de rechter een belangrijke rol moeten spelen. Gezien de enorme kosten van de cellen, vooral in de exploitatie, en het geringe effect op de criminaliteitsbestrijding, lijkt mij deze aanbeveling de moeite waard. Wat is de reactie van de minister op deze rede?

Nu zal de minister wellicht verwijzen naar haar nota van een jaar later, getiteld "In juiste verhouding". Daar wordt inderdaad de verdere poenalisering gerelativeerd en er wordt van beheersing van de lange vrijheidsstraffen gesproken. Prima! Ook in de memorie van toelichting wordt geschreven dat de criminaliteit niet uitsluitend het hoofd geboden kan worden met uitbreidingen van celcapaciteit. Aan de populistische lokroep van strenger straffen en meer cellen, die het helaas electoraal goed doet en waar politieke partijen zich soms door laten gijzelen – zij proberen zelfs in te spelen op dit soort wraak- en onderbuikgevoelens – wordt verbaal niet langer toegegeven. Maar nogmaals: de praktijk en de cijfers wijzen anders uit. Op welke wijze wordt dit beleidsvoornemen geconcretiseerd?

Wat de fractie van GroenLinks trouwens sterk bevreemdt, is het beleid inzake de zogenaamde weigeryuppen. Terwijl er, terecht, steen en been wordt geklaagd over de heenzendingen en het gebrek aan celcapaciteit, wordt geaccepteerd dat deze economische dienstweigeraars, om ze zo maar te noemen, cel-

Pitstra

capaciteit kunnen opslokken. Vandaag konden wij in de Volkskrant lezen dat de eerste weigeraars daadwerkelijk in de cel worden gezet. Zelf heeft onze fractie historisch meer affiniteit met de principiële weigeraars, maar dat terzijde. Hoewel de soep in de praktijk minder heet wordt gegeten dan opgediend, vinden wij dit toch uiterst merkwaardig. Nu de dienstplicht is afgeschaft, moet hier eleganter en pragmatischer mee omgegaan kunnen worden. Het idee van taakstraffen – dat is het idee van de heer Dirtrich van D66 – lijkt ons zo gek nog niet. Waarom wijst de minister dit toch zo halsstarrig van de hand? De jarenlange kritiek op de vrijheidsstraffen heeft geleid tot alternatieven als taakstraffen en elektronische hechtenis. De taakstraffen groeien; de elektronische hechtenis komt nauwelijks van de grond. Wordt eigenlijk wel alles uit de kast gehaald om deze alternatieven voor vrijheidsstraffen optimaal te benutten? Ik heb de indruk van niet.

Ik sprak al over de cijfers van de recidive: 60% tot 80%. Van de 30.000 gedetineerden die jaarlijks de gevangenis verlaten, hebben er 20.000 geen woning en waarschijnlijk nog meer geen werk. Wordt het niet eens tijd om deze cijfers goed te doorgronden, een stevige analyse te maken van deze problematiek en tot beleid te komen dat echt werkt in het tegengaan van de recidive? Wat is de rol van de reclassering hierin? Op welke wijze krijgt de reclassering nou echt instrumenten in handen voor toegang tot woning en werk? In het boekje van Hans Kaldenbach "Ik heb niets tegen Nederlanders" worden vooroordelen en discriminatie bestreden. Hij stelt de vraag: "Waarom bent u niet crimineel?" Volgens hem heeft dit waarschijnlijk te maken met de volgende omstandigheden: je hebt een baan te verliezen; je hebt een vast inkomen te verliezen; je hebt uw goede naam, bij de burens en op het werk, te verliezen; je hebt redelijke positieve verwachtingen van de toekomst. Als je niets te verliezen hebt, zou je gemakkelijker crimineel worden. Een deel van de allochtone en Nederlandse jongeren heeft niets te verliezen. Ze hebben geen baan en de omgeving denkt toch al negatief over ze. Dit simpele en heldere inzicht zou moeten leiden tot een grootscheeps concreet actieplan ter bestrijding van de jeugdwerk-

loosheid, het daardoor laten groeien van hun zelfrespect en positieve verwachtingen voor de toekomst. Wij moeten echter helaas constateren dat het papier geduldig is en dat er op dit terrein vooral papieren tijgers worden geproduceerd.

Voordat ik de problematiek van de gefinancierde rechtsbijstand ga behandelen, wil ik ingaan op de geweldchip en de prioriteit voor fietsendiefstal. Ik blijf dus een beetje in lijn met de heer Talsma. De geweldchip lijkt ons niet zo'n gek idee. Wij vonden het merkwaardig dat in de Tweede Kamer de crimefighters van de VVD hier zo tegen gekant waren. Steeds meer Nederlanders geven in opinieonderzoeken aan, zich te ergeren aan het toenemende geweld op tv. Wij moeten nog zien of het in de praktijk echt werkt, maar een experiment lijkt ons nuttig. Wat is precies de stand van zaken? Fietsendiefstal is een groot probleem, zowel kwantitatief als kwalitatief. In mijn ogen is het zelfs een groter probleem dan de niet-verlichte fietsen in de bebouwde kom, hoewel ik dat ook wel een probleem vind. Kwantitatief blijkt, dat de cijfers van de Nederlandse criminaliteit vooral zo hoog zijn vanwege de fietsendiefstal. Nederland lijkt op dat gebied wel wereldkampioen. Hoewel wij op zich belangrijker delicten kennen, zoals geweldsdelicten en rijden onder invloed, willen wij de minister toch wijzen op het belang van hogere prioriteit. Het massale gejat van fietsen blijkt een forse drempel op te werpen voor mensen om uit de auto te stappen en met de fiets naar bijvoorbeeld het centrum te gaan. Mensen kopen minder snel een nieuwe fiets, terwijl een goede, mooie en nieuwe fiets stimuleert om er gebruik van te maken. Door de fietsensor is nu een chip in het frame ontwikkeld, die opsporing van gestolen fietsen vergemakkelijkt en heling beter kan bestrijden. Maar justitie en de politie schijnen er weinig prioriteit aan te geven, zodat een effectieve aanpak niet van de grond komt. Ziet de minister het milieubelang van een effectieve aanpak van de fietsendiefstal en is ze bereid om hier meer prioriteit aan te geven? Dat kan natuurlijk ook in de vorm van periodieke acties, wat ten aanzien van de voor- en achterlichtjes van mijnheer Talsma al in veel steden gebeurt. Ziet ze ook het gevaar van normvervaging door het

sneeuwbaaleffect: als je fiets voor de achtste keer is gestolen, steel je er een terug en deze persoon denkt er ook zo over en uiteindelijk zijn alle fietsen aan de beurt. Wat mij betreft mag een rooskleuriger beeld van Nederland in de internationale statistieken ook wel een rol spelen. Met lagere cijfers krijgen populistische media en politici ook minder kans.

Onze vaste Kamercommissie voor Justitie heeft brieven ontvangen van en een gesprek gevoerd met de Nederlandse Orde van advocaten. Deuren die voor anderen gesloten blijven, werden voor hen geopend. De kwestie van de gefinancierde rechtshulp is daar uitgebreid besproken. Het recente WODC-rapport "Rechtsbijstand: kiezen of moeten" en het rapport van de Vereniging voor rechtshulp "Kleine ombuigingen" moeten hierbij betrokken worden. De onbedoelde effecten blijken groot te zijn, zoals ook bij de behandeling destijds door GroenLinks is gesteld. Het blijkt uit het WODC-rapport, dat terzake de reikwijdte de krimp van de voorziening van 62% naar 43% in hoofdzaak te kwalificeren is als merendeels onbedoeld gevolg. Bij het vergroten van de selectiviteit is de omvang van de plotselinge afname gekwalificeerd als ten dele bedoeld en ten dele als onbedoeld. Ook bij de aard van de afname hetzelfde: ten dele bedoeld en ten dele onbedoeld. Bedoeld is het gevolg, dat de voorziening geldt voor serieuze zaken. Dat vind ik op zich een terecht doel. Niet voor elk wissewasje een witte jas of een advocaat. Maar duidelijk is, dat de bezuinigingsmaatregelen zijn doorgeslagen. De rechtsbijstand is voor velen te duur geworden en voor het overgrote deel van de situaties wordt dit als zeer bezwaarlijk beleefd. Het rapport bepleit het optrekken van de inkomensgrenzen met f 345. Het eigenbijdragetarief wordt ook in een interessant betoog als slot van het rapport behandeld. Het rapport beschrijft de angst van onbeheersbaarheid, maar schrijft dat dit de feiten negeert. De sturingskracht van de prijs is minimaal, zo blijkt uit empirisch onderzoek, en het middel is zo doel geworden. Wat is de reactie van de staatssecretaris op dit rapport? Is ze bereid om op korte termijn met reparatiewetgeving te komen en, zo ja, met welke maatregelen? Mocht ze door het WODC-rapport nog niet volledig

Pitstra

overtuigd zijn, het rapport van de Vereniging voor rechtshulp is nog veel duidelijker. Uit harde praktijkcijfers blijkt, dat veel mensen beslissen om hun zaak niet door te zetten, terwijl ze volop perspectief hebben, vanwege de eigen bijdrage en de kosten. Het geldt voor allerlei zaken: huren, arbeid, maar ook slachtoffers van seksueel misbruik. Het is een schrijnende misstand, die zo snel mogelijk verholpen moet worden. Ik ga ervan uit, dat deze staatssecretaris zich aan haar woord houdt – zij heeft in het verleden toezeggingen gedaan – en op basis van deze rapporten snel met effectieve maatregelen komt. Hierbij denken wij aan:

- het bereik van de WRB terugbrengen naar 62%;
- geen twee uur spreekuurhulp, maar drie;
- één bijdrage vragen als er sprake is van twee zaken in een korte periode;
- indexering van de vermogensgrenzen en vrijstelling voor ouderen en kleine zelfstandigen met een gering inkomen.

Naast deze maatregelen moet er in het algemeen wat gedaan worden tegen wat zelfs "het uitroken van de sociale advocatuur" wordt genoemd. Naast het keren van de vraagreductie moet de vergoeding adequater en de werkomstandigheden beter. Waarom geldt bij het Bureau voor rechtshulp een tarief van f 175 per uur, bij de vakbond f 190, bij verzekeraars f 180 en bij toevoeging slechts f 130? Dan ligt dat tarief toch structureel te laag? Wij zijn benieuwd of de staatssecretaris meer duidelijkheid kan geven over het traject dat nodig is voor de afbouw van de zogenaamde betalende praktijk. Die duidelijkheid zou er op 1 januari zijn, maar is uitgebleven. Wij zijn eveneens benieuwd naar de voortgang in de verlaging van de BTW-tarieven voor de advocatuur. De staatssecretaris zou met staatssecretaris Vermeend overleggen. Wat zijn daarvan de resultaten?

Als laatste willen wij aandacht vragen voor de gevolgen van de inhaalslag bij de IND. Op sommige kantoren had deze een ontwrichtende werking. Er is weinig tot geen gehoor gegeven aan deze problematiek en er worden concrete maatregelen ter ondersteuning gevraagd, zoals financiële tegemoetkoming aan de advocaten en advocatenkantoren, praktische maatregelen, bijvoorbeeld voor het fenomeen aanwezig te

moeten zijn op veertien verschillende zittingsplaatsen en beleidsaanpassingen in de uitvoerings sfeer. De fractie van GroenLinks vindt dit redelijke verzoeken en vraagt de staatssecretaris om een serieuze en het liefst positieve reactie.

Voorzitter! Over vreemdelingen- en asielzaken zeggen wij vandaag niets. Wij krijgen binnenkort de behandeling van de Koppelingswet. Alle noten die wij op onze zang hebben, zullen wij tijdens dat debat laten horen.

De vergadering wordt van 15.00 uur tot 15.10 uur geschorst.



Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Mijn bijdrage zal enige aspecten belichten van het onderwerp "evenwichtige rechtshandhaving". De PvdA-fractie heeft kennisgenomen van de nota Grenzen aan gedogen. Wij juichen het toe dat onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie gepoogd is om tot een gedachteordering op dit punt te komen. Wij vinden het verhelderend om te vernemen dat gedogen in ons eigen land een lange geschiedenis heeft en ook in andere landen een bekend verschijnsel is. Met veel van hetgeen in de nota is gesteld over de omstandigheden waaronder gedoogd mag worden of juist niet, kunnen wij ons verenigen. Ook van de nota In juiste verhouding hebben wij met belangstelling kennisgenomen.

Hetgeen in de nota Grenzen aan gedogen omtrent evenwichtige rechtshandhaving wordt opgemerkt, spreekt ons aan. Ook wij vinden het belangrijk om op het terrein van de rechtshandhaving voortdurend te streven naar evenwicht tussen doel en middel: op het niveau van de normstelling, op het niveau van de prioriteitsstelling en op het niveau van de toepassing van handhavingsmiddelen bij geconstateerde normovertreding. Wij waarderen het in deze minister dat haar reactie op de politieke waan van de dag er regelmatig blij van geeft dat zij dit evenwicht in het oog houdt. Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan haar reactie op recente suggesties dat bezit van kinderpornografie strafbaar moet worden gesteld, nadat nog maar heel recent het betreffende artikel in het Wetboek van Strafrecht is aangescherpt. Wij denken ook aan

haar reactie op de suggestie dat de maximumstraffen voor handel in softdrugs niet hoog genoeg zouden zijn.

Juist omdat ook wij een evenwichtige benadering van het handhavingsvraagstuk voorstaan, hebben wij een aantal vragen over het in de afgelopen jaren gevoerde regeringsbeleid en over bestaande voornemens met betrekking tot bestuurlijke sancties. In een aantal wetten is in de afgelopen jaren een bestuurlijke boete ingevoerd. Het valt op dat dit is gebeurd zonder dat is gewacht op de totstandkoming van het betreffende hoofdstuk van de Algemene Wet Bestuursrecht. Een aantal zaken is in de betreffende wetten niet of verschillend geregeld. Ik noem er een paar. Het recht op inzage van het boetedossier is bijvoorbeeld verschillend geregeld in het wetsvoorstel inzake fiscale boeten, waarin dit recht zowel voor de vergrijp- als voor de verzuimboete geldt, het wetsvoorstel inzake het mededingingsrecht, waarin het alleen geldt als een zware boete wordt opgelegd, en de Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid – ik zal dit verder de Wet boeten en maatregelen noemen – waarin het niet bestaat. In sommige wetten – ook in het wetsvoorstel inzake wijziging van de Mediawet, waarbij het niet voldoen van een omroepbijdrage in plaats van strafrechtelijk voortaan bestuurlijk wordt afgedaan – is voorzien in een aparte functionaris voor het opleggen van een boete, in andere wetten (Wet boeten en maatregelen) is dat niet het geval. In sommige gevallen van wetgeving bestaat een hardheidsclausule voor het geval de beboete het tarief niet kan betalen, zoals in de Wet boeten en maatregelen. In andere gevallen, zoals in het wetsvoorstel inzake wijziging van de Mediawet, is dat niet het geval. Soms heeft het instellen van bezwaar schorsende werking, bijvoorbeeld in het wetsvoorstel inzake wijziging van de Mediawet en in de Mededingingswet, en soms is dat niet het geval. Soms is het opleggen van een bestuurlijke boete een discretionaire bevoegdheid, bijvoorbeeld in de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit, maar ook bij de Mededingingswet. Soms is het opleggen van een boete geen discretionaire bevoegdheid. Dat is

Le Poole

het geval in het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Mediawet.

Wij menen dat het bezwaarlijk is dat verschillende departementen op geheel verschillende wijze vorm geven aan de bestuurlijke boete, terwijl bij de bepaling van de vraag of een overtreding van een regel door een bestuurlijke boete moet worden bestraft en bij het vaststellen van de regels die gelden voor het opleggen van een dergelijke boete in feite eenzelfde lijn zou moeten gelden. Het was onzes inziens wenselijk geweest als met het invoeren van bestuursboeten zou zijn gewacht totdat een algemene raamwet, waarin systematisch aan dit soort vragen aandacht wordt besteed, gereed is. In dit verband zouden wij graag van de minister vernemen wat de stand van zaken is met betrekking tot het hoofdstuk over bestuurlijke sancties van de Algemene wet bestuursrecht.

Wij vragen ons verder af of niet klakkeloos wordt aangenomen dat grote efficiencywinst vergeleken bij het strafrecht kan worden behaald door de mogelijkheid van bestuursrechtelijke sancties in te voeren. Met name waar aan oplegging van zwaardere sancties wordt gedacht, menen wij dat de efficiencywinst minder zal kunnen zijn. Wij sluiten ons aan bij hetgeen hierover is opgemerkt door prof. Corstens in zijn afscheidsrede. Het strafrecht biedt een beproefd sanctiestelsel. Vele van de vragen die daarin geregeld zijn, zullen opnieuw geregeld moeten worden als bevoegdheden worden overgeheveld naar het bestuursrecht. Ik noem er een paar die zijn opgesomd in het rapport van de werkgroep "handhaving door bestuurlijke boeten" van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak: consequenties van de onschuldpresumptie, het beginsel van nemo tenetur, het horen van de betrokkene, de bewijsvoering, de redelijke termijn, ne bis in idem, de betekenis van recidive en de documentatie die in verband daarmee nodig is.

Naarmate de op te leggen sancties zwaarder zijn, worden de aan de rechtsbescherming te stellen eisen zwaarder en daardoor neemt de efficiencywinst af. Wij vragen ons af of er niet kritischer en consistenter gekeken moet worden naar de vraag of bestuurlijke afdoening de meest wenselijke weg is.

Wij vragen ons verder af of het handavingsenthousiasme van de laatste jaren niet soms is doorgeslagen. In de gedoognotitie wordt terecht opgemerkt dat er meer vormen van handhavend optreden zijn dan alleen het toepassen van sancties. Ik citeer uit de gedoognotitie. "Lichtere vormen van normbevestigend optreden, zoals waarschuwen en staande houden, die leiden tot beëindiging van het normovertredend gedrag, kunnen bijvoorbeeld ook vormen van handhaven zijn." In de notitie wordt verder gewezen op het rechterlijk pardon en het voorwaardelijk sepot. Dergelijke afdoeningen kunnen onzes inziens bijdragen aan een evenwichtige toepassing van handhavingsmiddelen. Wij vragen ons af hoe dit gezichtspunt zich verdraagt met wetgeving waarin bestuursorganen worden verplicht om een boete en/of een maatregel op te leggen, zoals een aantal van de eerder genoemde wetten.

Ook is het ons opgevallen dat de bevoegdheden die aan het bestuur gegeven worden om handhavend op te treden, soms verder gaan dan het opleggen van een geldboete van geringe omvang in eenduidige gevallen. In zijn artikel in het Nederlands juristenblad van 18 oktober 1996 over "het juridisch tekort in het strafrecht" signaleert prof. Groenhuijsen de voorgestelde wijziging van de Wegenverkeerswet ten aanzien van de invordering en inhouding van rijbewijzen. Hierbij wordt voorgesteld om bij ernstige alcohol- en snelheidsdelicten de bestaande, door de strafrechter op te leggen sanctie van ontzegging van de rijbevoegdheid te vervangen door een direct uit de wet voortvloeiende, door het openbaar ministerie op te leggen administratieve sanctie van inhouding van het rijbewijs. Wij zijn het geheel met prof. Groenhuijsen eens waar hij constateert dat het niet aangaat een dergelijke, zwaar ingrijpende sanctie door het bestuur te laten opleggen, zonder dat aandacht wordt besteed aan de omstandigheden van het geval. Te hard rijden midden in de nacht in een verlaten stad is iets anders dan datzelfde doen op een drukke straat waar kinderen spelen. De ene dader heeft dringend zijn rijbewijs nodig voor zijn werk, de andere niet. Zo zijn er meer omstandigheden die in acht genomen moeten worden,

voordat een dergelijke ernstige maatregel wordt opgelegd.

Een tweede voorbeeld dat prof. Groenhuijsen noemt, is de Educatieve maatregel alcohol en verkeer, die sinds kort bestuurlijk wordt opgelegd. De kosten zijn voor de betrokkene en niet-deelname levert automatisch verlies van het rijbewijs op. Deze ontwikkeling is extra wrang gezien de geschiedenis van deze maatregel, die indertijd ontwikkeld is als een alternatieve straf om een meer evenwichtige afdoening van strafzaken mogelijk te maken en die als zodanig, bij mijn weten, goed voldeed. Nu komt deze maatregel bovenop het strafrechtelijke circuit, waarin geen rekening wordt gehouden met het volgen van de maatregel en de kosten die dat voor de betrokkene met zich heeft gebracht.

Verder wil ik in dit kader nog vermelden dat met enige regelmaat niet volstaan wordt met een keuze tussen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke handhaving, maar dat een cumulatie van sancties en daarbovenop ook nog maatregelen plaatsheeft. Deze cumulatie is op zichzelf niet nieuw, maar naarmate er meer nadruk op bestraffing van afwijking van regels valt, verdient de vraag of dit wel evenwichtig geschiedt meer de aandacht. De vraag is of dit wel gebeurt. Er zijn talloze voorbeelden. Ik noem er een paar: het eerder genoemde gewijzigde regime met betrekking tot de alcoholverkeerscursus en ook de Wet boeten en maatregelen, waarin niet alleen een boete wordt opgelegd, maar waarin ook sprake is van uitsluiting van de uitkering en terugvordering van het ten onrechte genotene.

Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie hecht er bijzonder aan dat het vraagstuk van evenwichtige handhaving de aandacht krijgt die het verdient. Drie punten verdienen daarbij naar ons gevoel in het bijzonder de aandacht.

In de eerste plaats vragen wij ons af of aan de noodzaak van rechtsbescherming soms niet te makkelijk voorbij wordt gegaan.

In de tweede plaats hebben wij sterk de indruk dat het op dit moment ontbreekt aan coördinatie. De afwegingen die in de gedoognotitie aan de orde worden gesteld, worden niet systematisch of op verschillende departementen op verschillende wijzen gemaakt.

Le Poole

Wetgeving wordt tot stand gebracht zonder dat antwoord is gegeven op de vragen die zijn gerezen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Korthals Altes. Wij vragen ons af, of het departement van Justitie niet meer dan tot nu toe het geval is geweest een rol zou kunnen spelen in de bewaking van al hetgeen aan handhavingsregels tot stand komt. In dit verband wil ik de minister nog een aantal vragen voorleggen.

Aan het begin van het jaar had ik het voorrecht om mee te mogen doen aan een studiereis naar Zweden, georganiseerd door het Studiecentrum Rechtspleging. Daar bezochten wij onder andere het departement van Justitie. Dit heeft een afdeling, waarin alle wetgeving van andere departementen onderworpen wordt aan een kwaliteits-toets. Wij vragen ons af, of een dergelijke afdeling niet ook op ons eigen departement van Justitie nuttig zou kunnen zijn en bijvoorbeeld ook aandacht zou kunnen besteden aan het handhavingsvraagstuk. Een andere vraag in dit verband is deze. De commissie-Toetsing wetgevingsprojecten heeft aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de problemen van decentrale handhaving, zoals het bewaken van rechtseenheid en het voorzien in voldoende deskundigheid. Is een dergelijk onderzoek inmiddels geëntameerd? En wat is eigenlijk de stand van zaken met betrekking tot de commissie-Toetsing wetgevingsprojecten? Functioneert deze commissie nog of zijn haar activiteiten geheel overgegaan in het MDW-project?

Een derde vraag is, of er voldoende aandacht gaat naar de draagkracht van de sociaal zwakkeren. Deze vraag hebben wij al aan de orde gesteld bij onder andere de behandeling van de Wet boeten en maatregelen in de sociale zekerheid. Zij kan ook gesteld worden bij de wijziging van de Mediawet, waarbij eveneens een verplichting tot oplegging van een sanctie geldt.

In het Wetboek van Strafrecht is nadrukkelijk bepaald dat bij de vaststelling van de geldboete rekening wordt gehouden met de draagkracht van de verdachte. Dit beginsel is in alle gevallen van toepassing, of het nu om geringe vergrijpen of ernstige misdrijven gaat. Voorzover wij weten is het niet de bedoeling dat in het hoofdstuk

betreffende bestuurlijke boeten van de Algemene wet bestuursrecht wordt voorzien in een soortgelijke bepaling. Wij vinden dat ook bij het bepalen van de hoogte van de bestuursrechtelijke boetes de draagkracht van de dader een rol moet spelen. Wij begrijpen best dat hierbij grofmazig te werk moet worden gegaan, net zoals dat trouwens vaak in het strafrecht gebeurt, maar het gaat niet aan dit aspect geheel buiten beschouwing te laten. Graag krijg ik hierop een uitdrukkelijke reactie van de minister.

Voorzitter: Postma



De heer **Cohen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Wie nadenkt over de vraag aan welke eisen overheids-taken moeten voldoen, komt uit op een aantal overeenkomstige kenmerken die op verschillende terreinen van toepassing zijn. Of het nu gaat om onderwijs, gezondheidszorg of justitie, kenmerken als toegankelijkheid, efficiëntie, betaalbaarheid en kwaliteit zijn essentieel om de staat van die taken te bezien en om het beleid ten aanzien van die taken te beoordelen. Tegelijkertijd is er bij deze overheids-taken veelal nog een kenmerk dat als essentieel voor dat terrein gekarakteriseerd kan worden, zonder dat het voor de verschillende beleidsterreinen eenzelfde inhoud of vorm heeft. Het gaat om het kenmerk onafhankelijkheid dat zich op verschillende beleidsterreinen in verschillende gedaanten voordoet. In het onderwijs leidt dat tot vrijheid van onderwijs en academische vrijheid, in de gezondheidszorg en andere beroepen tot het ontbreken van een hiërarchische relatie bij het werk van de arts en de daarmee samenhangende, door de professie zelf georganiseerde tuchtspraak, bij justitie tot onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Het lijkt tegenstrijdig, maar het is essentieel: de overheid speelt op al die terreinen een wezenlijke rol, maar mag zich tegelijkertijd niet met de kern van dat terrein bezighouden. Sterker nog, de mate van aanwezigheid van dat kenmerk is bepalend voor de kwaliteit van onze rechtsstaat. Tegelijkertijd bieden die begrippen volop ruimte voor de actoren op die gebieden om de hete adem van de overheid van zich af te

houden, ook wanneer de kern van dat begrip dat niet noodzakelijk maakt. Het is dus van belang om iedere keer opnieuw goed te analyseren waartoe die onafhankelijkheid moet leiden en in welke gevallen het begrip ten onrechte wordt ingezet.

Ik zei al dat de kenmerken die ik noemde, ook voor het beleidsterrein van Justitie gelden. Ook hier zijn toegankelijkheid, efficiëntie, betaalbaarheid en kwaliteit belangrijke toetsstenen. Ook hier geldt dat de term onafhankelijkheid van cruciale betekenis is om de aard van de taak tot zijn recht te laten komen. Zoals academisch onderwijs zinloos is zonder academische vrijheid, zo is de rechtsstaat illusoir zonder de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of de onafhankelijkheid van de advocatuur. Aan de hand van deze kenmerken wil ik kort enkele onderwerpen aan de orde stellen; de meeste cirkelen rond het begrip onafhankelijkheid.

Mijn eerste onderwerp heeft te maken met toegankelijkheid en betaalbaarheid, en gaat over de rechtshulp, een onderwerp dat mijn fractie ook het vorige jaar aan de orde heeft gesteld. Als gevolg van de enkele jaren geleden in werking getreden Wet op de rechtsbijstand blijkt er sprake te zijn van een afgenomen vraag naar gefinancierde rechtsbijstand. Er is een sterke vermindering van afgegeven toevoegingen op verzoek van de rechtzoekende: in 1995 40% minder toevoegingen in civiele zaken dan in 1992 en ruim 25% minder toevoegingen in strafzaken. Daar staat een stijging van ambtshalve toevoegingen van ruim 30% in strafzaken tegenover en 38% in asielzaken. Per saldo is er echter een daling van 32%. De eigen bijdragen in de hoogste categorieën zijn het vorige jaar weliswaar verlaagd, maar die maatregel lijkt weinig op te leveren.

Bij de behandeling van de justitiebegroting in de Tweede Kamer is door verschillende woordvoerders aandacht gevraagd voor deze problematiek. Vandaag is dat ook gedaan door de heer Pitstra. Ook wij maken ons ernstige zorgen over deze verminderde vraag en de gevolgen daarvan voor individuele burgers en in het verlengde daarvan voor de sociale advocatuur. Ook de regering lijkt dit niet onberoerd te laten want staatssecretaris Schmitz heeft in de Tweede Kamer de toezegging

gedaan eventueel al in de Voorjaarsnota 1997 extra middelen ter beschikking te stellen. In de Voorjaarsnota die op 12 mei verschenen is, zijn evenwel geen extra middelen opgenomen. Kan de staatssecretaris toelichten waarom dat het geval is? Kan zij ons mededelen welke stappen zij eventueel wil nemen om dit blijkbaar ook door haar gesignaleerde probleem tegemoet te treden? Ook heeft zij gezegd te willen wachten op de publicatie van het WODC-rapport terzake. Ik heb gezien dat dat rapport inmiddels gepubliceerd is; dat maakt mijn belangstelling voor het antwoord van de staatssecretaris des te groter.

Mijn tweede onderwerp heeft betrekking op de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het openbaar ministerie waarover de minister inmiddels een voorontwerp van wet ter advisering heeft gepubliceerd. In dit voorontwerp is een bepaling opgenomen die de minister de bevoegdheid geeft om bijzondere aanwijzingen te geven over beslissingen tot vervolging of niet-vervolging, aanwijzingen dus in concrete zaken. Over die kwestie is het nodige te doen geweest, omdat daarmee ook de vraag aan de orde was naar de verhouding tussen minister en openbaar ministerie. Mijn fractie stelt zich in beginsel achter het standpunt van de regering: het moet mogelijk zijn om aanwijzingen te geven, ook in concrete zaken. Natuurlijk stemt mijn fractie ook in met het uitgangspunt dat het hierbij om uitzonderingen moet gaan; zou dat niet het geval zijn, dan betekent dat immers dat de afstemming tussen minister en openbaar ministerie niet deugt. Tot mijn tevredenheid heb ik geconstateerd dat de Nederlandse vereniging voor rechtspraak en de minister elkaar ten aanzien van dit vraagstuk flink genaderd zijn en dat eigenlijk als enige punt van discussie is overgebleven, op welke wijze de minister moet omgaan met aanwijzingen tot niet-vervolging, die hoe dan ook zichtbaar moeten zijn. Deze kwestie lijkt mij inderdaad een wezenlijk punt, omdat hierbij aan de orde kan zijn dat politieke opportuniteit het kan winnen van rechtstatelijkheid. Mijn fractie is daarom van oordeel – daar komt de onafhankelijkheid waar ik mee begon weer om de hoek kijken – dat deze negatieve aanwijzingsbevoegdheid met

wettelijke waarborgen moet worden omgeven. De Nederlandse vereniging voor rechtspraak heeft daar enkele criteria voor gegeven waarmee politieke opportuniteit wordt uitgesloten. In het voorontwerp wordt daar nog niet van gerept; wat vindt de minister ervan?

Mijn derde onderwerp heeft te maken met een vorm van onafhankelijkheid, en in het verlengde daarvan met de financiering en de efficiëntie van de rechterlijke macht. Wij hebben het in deze Kamer eerder gehad over de positie van de rechter-plaatsvervanger, in het bijzonder wanneer die functie wordt vervuld door advocaten. Mijn fractie heeft toen het standpunt ingenomen dat het de voorkeur verdient wanneer advocaten niet in hun eigen arrondissement als rechter optreden, om de schijn van functievermenging te vermijden en te voorkomen dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het geding zou worden gebracht. Ik hecht er overigens aan om hier nog eens uitdrukkelijk te vermelden dat dit standpunt niet samenhangt met slechte ervaringen; en ik begrijp het ongenoegen, zelfs de bitterheid die deze verandering van zienswijze met zich meebrengt voor diegenen die in achter ons liggende jaren dit werk met hart en ziel en tegen een zeer geringe vergoeding hebben verricht. Maar dit is geen reden om niet thans, in wat andere tijden, toch dit standpunt in te nemen. Het lijkt zelfs voor uitbreiding vatbaar: langs dezelfde lijn redenerend vraag ik mij af of voor officieren van justitie niet hetzelfde zou moeten gelden als voor advocaten. Overigens moet dit bepaald niet opgevat worden als een pleidooi dat rechters op hun beurt geen nevenfuncties zouden mogen vervullen. Het naar mijn smaak niet erg indrukwekkende stuk in het Algemeen Dagblad vond ik juist overtuigend waar het ging om het nut van tal van nevenfuncties die door leden van de rechterlijke macht worden uitgeoefend.

Het zou mijn fractie intussen niet verbazen als deze veranderde opvatting ten aanzien van rechter-plaatsvervangers nogal forse consequenties voor het functioneren van de rechterlijke macht had, met name omdat advocaten tot op heden een substantieel aandeel in het werk van de rechterlijke macht vervullen. Mijn vraag luidt dan ook, hoe de minister tegen deze kwestie aankijkt

en welke consequenties zij eraan verbindt.

Dat de rechterlijke macht ook nu al zwaar belast is, blijkt uit berichtgeving over achterstanden bij de rechtbanken in Amsterdam en Rotterdam. Die belasting komt voornamelijk door een zich nog steeds uitbreidende strafsector. De behandeling van megazaken trekt een zware wissel op de rechterlijke macht, die in de werklastmeting niet tot uitdrukking komt, want "een zaak is nu eenmaal een zaak". Mevrouw Michiels van Kessenich heeft er ook over gesproken. Zo hebben vier megazaken in Den Haag, waarin een extra rechter moest meedraaien in de meervoudige kamer om de continuïteit te garanderen, ertoe geleid dat er in 1997 over het eerste kwartaal in vergelijking tot 1996 bijna duizend politierechterzaken minder konden worden behandeld. En dat terwijl het parket voor 1997 juist om duizend zaken méér had gevraagd.

De belasting van de rechterlijke macht blijkt ook nog op een andere wijze. Op diverse terreinen vraagt de wet inzet van leden van de rechterlijke macht. Ik noem klachtencommissies en commissies van toezicht in het gevangeniswezen. De president van de rechtbank is tevens voorzitter van de kamer van toezicht op notarissen en kandidaat-notarissen. In de tuchtrechtspraak van de advocatuur hebben leden van de rechterlijke macht een essentiële taak. Ons bereikte dezer dagen het signaal dat het hof van discipline grote moeite heeft bij het vervullen van enkele vacatures. Vraagt dit alles niet om uitbreiding van de formatie of om extra ondersteunend personeel? Op dit punt zou ik graag het commentaar van de regering horen.

Daarmee kom ik als vanzelf terecht bij de bestuurs- en beheersstructuur van de rechterlijke macht, want de toegenomen omvang van het werk en daarmee de toegenomen druk maken een zo efficiënt mogelijke organisatie des te prangender. Ook over die kwestie is al het nodige te doen geweest. Ik wijs op het rapport-Hoekstra en de commotie die dat, alweer in verband met de onafhankelijkheid, heeft opgeleverd. Ik wijs ook op de discussie die daarover binnen de rechterlijke macht is gevoerd. Bij mijn opmerkingen hierover wil ik een vergelijking maken met de bestuursorganisatie van universiteiten, al was het maar

Cohen

omdat die ook net veranderd is en mij in ieder geval op dat terrein een professionele deskundigheid niet ontzegd kan worden. Natuurlijk zijn er verschillen tussen beide organisaties. Universiteiten kunnen heel goed op zelfs grote afstand van de overheid staan, maar een rechterlijke macht die niets met de Staat te maken heeft, is ondenkbaar. Een universiteit kan haar middelen in ieder geval voor een substantieel deel ook buiten de Staat om verwerven; voor de rechterlijke macht geldt dat niet.

Er zijn ook tal van overeenkomsten. In beide gevallen gaat het om professionele organisaties met duidelijk omschreven taken, waarbij een efficiënte organisatiestructuur steeds belangrijker is geworden. Ik noemde al het belang van academische vrijheid voor de één, onafhankelijkheid voor de ander. De term "duaal stelsel", die thans speelt bij de organisatie van de rechterlijke macht, herinnert mij aan de "duplex ordo" die tot 1971 het universitair bestel kenmerkte. Ik memoreer dat de term "integraal management" om vergelijkbare redenen in beide typen organisaties een belangrijke rol gaat spelen of al speelt. En ik zie dat in beide typen organisaties financiële verdelingsmodellen een belangrijke rol spelen, modellen overigens, zo voorspel ik, die ieder slechts tijdelijk zullen meegaan en dan weer veranderd moeten worden.

Ik constateer verder dat universiteiten al gedurende een reeks van jaren op een zekere afstand van de overheid opereren, met steeds toegenomen bevoegdheden, dus op een afstand die steeds groter geworden is. Vergelijkt men de efficiëntie en productiviteit van de huidige universiteiten met die van enkele decennia geleden, dan kan geconstateerd worden dat die met sprongen vooruit is gegaan; bovendien steken zij in dit opzicht bepaald in positieve zin af ten opzichte van universiteiten in het nabije buitenland.

Het lijkt mij dan ook nuttig om te bezien of en, zo ja, in hoeverre aspecten van de bestuursstructuur van universiteiten van toepassing kunnen zijn op de rechterlijke macht, wanneer die eveneens op een zekere afstand van de overheid wordt geplaatst. Laat ik een paar elementen van die structuur noemen. Universiteiten worden bestuurd door colleges van bestuur, die niet noodzakelijker-

wijs zijn bemenst met leden die uit die universiteit zelf voortkomen. Voor een van die leden geldt dat wel (de rector magnificus), maar voor de anderen wordt de voorkeur gegeven aan professionele bestuurders, overigens mét "gevoel" voor hetgeen een universiteit is. Natuurlijk is dat laatste belangrijk en natuurlijk is het mogelijk dat zij hun bestuurlijke professionaliteit binnen de universiteit tot ontwikkeling hebben gebracht, maar noodzakelijk is dat niet.

Ik wijs er bovendien op dat de nieuwe universitaire bestuursstructuur ook uitdrukkelijk de professionele decaan mogelijk maakt, opnieuw op grond van de overweging dat het besturen van een dergelijk ingewikkeld instituut om méér kan vragen dan om goedwillende amateurs. Ik kan mij daarom weliswaar voorstellen dat er ten behoeve van het bestuur van de rechterlijke macht met grote nadruk wordt gekeken naar rechters, maar ik wil met even grote nadruk het belang van professionele bestuurders naar voren brengen. Het bestuur van een universiteit is zo langzamerhand een beroep geworden, met op steeds meer plaatsen beroepsbestuurders. Ik nodig de minister uit om de vraag te bespreken of diezelfde omstandigheid zich niet eveneens steeds meer gaat voordoen in de rechterlijke macht. Dat laat intussen onverlet dat er, net als binnen een universiteit, grotere en kleinere organisaties zijn. Voor kleinere geldt uiteraard het argument van professioneel bestuur in veel mindere mate dan voor grotere.

De vraag rijst of dat professionele bestuur niet ten koste gaat van de academische vrijheid c.q. ten koste zal gaan van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Als het gaat om de academische vrijheid heb ik het gevoel dat de bestuursstructuur van de universiteit die op geen enkele manier heeft belemmerd, althans niet wanneer men dat begrip opvat als het bieden van de mogelijkheid om binnen de grenzen van de onderwijsorganisatie te verkondigen wat men wil verkondigen en binnen de grenzen van de onderzoeksorganisatie te onderzoeken wat men wil en op de manier waarop men dat wil. Als er al problemen zouden bestaan, dan zijn het eerder financiële beperkingen die onderzoekers "de markt" op hebben

gedreven en hen ertoe hebben gebracht in dat opzicht zelf iets van hun academische onafhankelijkheid in te leveren. Dat lijkt mij een gevaar, dat bij de rechterlijke macht niet bestaat, maar daar uit het probleem van beperkte financiële middelen zich op andere manieren, zoals ik eerder betoogde: achterstand en problemen met het vervullen van essentiële nevenfuncties en mogelijk zelfs vermindering van de kwaliteit van het werk.

Ik wijs in dit verband op nog een analogie. Hoogleraren plachten benoemd te worden door de Kroon, voor het leven. Ook dat hield verband met de academische vrijheid. Dat is niet meer het geval; zij worden thans benoemd door het college van bestuur en het kan zijn voor een beperkte periode. Hier staat voor mijn fractie evenwel vast, dat de vergelijking niet opgaat: benoeming voor het leven is een essentiële stut in onze rechtsstaat.

Zo goed als dat geldt voor de "academische vrijheid", lijkt het mij van groot belang om precies vast te stellen wat wel en wat niet onder onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moet worden verstaan. Over onafhankelijkheid in de beoordeling van individuele zaken is iedereen het volstrekt eens; over institutionele onafhankelijkheid, dat wil zeggen de vrijheid voor een rechterlijke organisatie om naar eigen goeddunken haar inrichting te bepalen, zijn vragen gerezen naar aanleiding van het rapport-Hoekstra. Naar het oordeel van mijn fractie moet ook deze vorm van onafhankelijkheid in acht worden genomen.

Daarmee rijst de vraag naar het meest wenselijke bestuursmodel. Naar mijn gevoel zijn er drie typen waarover de discussie gevoerd wordt. Aan het ene einde van het spectrum is het model van de commissie-Hoekstra met een nogal sterke invloed, althans op hoofdlijnen, van de minister van Justitie; over de onwenselijkheid daarvan heb ik zojuist al iets gezegd. Aan het andere einde staat het voorstel van de president van en de PG bij de Hoge Raad, die naar analogie van positie van de Staten-Generaal een eigen begrotingshoofdstuk wensen en een eigen beheersraad. Daartussenin meen ik het voorstel van prof. Franken te kunnen situeren, die in zijn Leidse diesrede van het afgelopen jaar onder de fraaie titel "Onafhankelijk en verantwoordelijk"

Cohen

een pleidooi heeft gehouden voor een raad voor de magistratuur van tien leden, waarvan vijf uit de rechterlijke macht en vijf gekozen door, maar niet afkomstig uit de Tweede Kamer, met beheers- en budgetverantwoordelijkheid voor de gehele zittende magistratuur.

Voorzitter! Ten aanzien van dit onderwerp heeft mijn fractie nog geen afgerond oordeel; daar is het ook nog een beetje vroeg voor. Des te meer zijn wij geïnteresseerd in de gedachtegang van de regering terzake.



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik wil dit betoog mede namens de fracties van de RPF en het GPV uitspreken. Om te beginnen betuig ik gaarne mijn waardering voor de beschouwende inleiding op de memorie van toelichting bij de begroting. Zo'n beschouwing vormt niet alleen een goed aanknopingspunt voor een inhoudelijke gedachtewisseling over de achtergronden van rechtsvorming en rechtspleging, maar ook voor wat de memorie van toelichting noemt een visie op het recht in een periode van maatschappelijke turbulentie, die een oriëntatie biedt bij het tijdig en systematisch aanpassen van het recht aan externe ontwikkelingen met behoud van noodzakelijke evenwichten en stabiliteit.

Zo'n visie op het recht is onontbeerlijk. Ik herhaal nog maar eens die al vaker door mij geciteerde bijbelse waarschuwing en opwekking: "Waar visie ontbreekt, komt het volk om." De visie waarop in dit bijbelse woord bedoeld wordt, is uiteraard niet slechts een visie op het recht, maar een totaalvisie op de oriëntatie van ieders persoonlijke bestaan én van de gemeenschap, de samenleving. Ook het volksbestaan behoeft immers een visie en oriëntatie. Hoeveel verscheidenheid er op dit punt in ons volk en, meer nog, in de samenleving der volkeren moge worden aangetroffen, beleid kan niet alle, soms zelfs volmaakt tegenstrijdige, visies in zich verenigen. Er moeten regelmatig keuzen worden gemaakt. Ook de overheid, en meer in het bijzonder de regering, ontkomt daar niet aan. Politieke partijen hebben weliswaar in dezen een primaire functie, maar ook een regering kan niet permanent in een toeschouwende houding

volharden. Zulk een houding zou zich niet verdragen met de taak en de roeping om leiding te geven.

Bij het ontwikkelen van een visie op dit niveau kan het niet anders of wij geven ons rekenschap van ons verleden. Daarom kan men zich niet losmaken van onze godsdienstige en levensbeschouwelijke tradities. Het deed mij daarom goed op te merken dat de minister bij de behandeling van de begroting van Justitie in de Tweede Kamer op 21 november vorig jaar te kennen gaf, aansluiting te willen zoeken bij de joods-christelijk-humanistische bronnen van onze westerse beschaving. En daaraan voeg ik toe: hoezeer onderling, tussen die bestanddelen, ook spanning kan bestaan. Voor de minister was niettemin in dat verband het begrip "respect" een kernwoord. Wat de fracties van de SGP, de RPF en het GPV betreft is dat respect, voor elkaar en voor de menselijke waardigheid, geworteld in de bijbelse notie dat alle mensen zijn geschapen naar Gods beeld en als Zijn gelijkenis.

Ik keer terug naar de behoefte aan een visie op het recht. Daarover geeft – als ik goed lees en ik mij met een understatement mag uitdrukken – de memorie van toelichting niet zoveel prijs. Misschien wil de minister deze gedachteswisseling aangrijpen om haar gedachten verder te ontvouwen. Ik ga er op voorhand min of meer van uit dat haar visie op het recht niet een louter functionele of instrumentele is. Wat is volgens beide bewindspersonen de inhoudelijke waarde van het normenstelsel dat wij recht noemen? Al te beknopt samengevat, zou ik de minister misschien mogen confronteren met mijn visie dat het recht het gebinte vormt van onze ethiek, zeg eventueel onze moraal. Zou zij die stelling voor haar rekening wensen te nemen?

Ter afsluiting van dit punt wil ik gaarne uitdrukking geven aan onze erkentelijkheid dat de minister in een brief aan de Tweede Kamer van 23 april jongstleden heeft bericht, wetsvoorstel 24790, inhoudende onder andere een erkenning van de verstoting naar islamitisch recht, te hebben ingetrokken. Dit lijkt ons in overstemming te zijn met haar, door mij eerder genoemde, uitgangspunt.

De eerste meer concrete aangelegenheid die ik ter sprake zou willen brengen, heeft betrekking op de inrichting en de taak van het

departement. Zomer vorig jaar werden wij door middel van een folder ingelicht over de herinrichting van de topstructuur, althans over de eerste aanzet daartoe. De memorie van toelichting maakte vervolgens melding van het feit dat van het recht veel wordt verwacht en steeds weer iets anders. Gewezen werd op ontwikkelingen in de criminaliteit. Maar ook, zo lees ik, leiden ontwikkelingen in technologie – onder andere de elektronische snelweg – economie en openbaar bestuur tot zowel nieuwe rechtsvragen als een maatschappelijke vraag naar nieuwe vormen van recht. Bovendien wordt dan nog gewezen op de Europese en globale dimensies van de rechtsorde. Al deze ontwikkelingen vragen om ingrijpende aanpassingen van het recht op korte en lange termijn, zo lees ik. De folder in relatie brengende met de gegeven schets uit de memorie van toelichting, stel ik de vraag wat in het algemeen de taak is van de nieuwe Directie algemene justitiële strategie. Ik zou mij voor kunnen stellen dat deze taak ten nauwste verband houdt met de opgave die de memorie van toelichting weergeeft. Gaarne enige tekst en uitleg wat de tot dusver door die dienst verrichte activiteiten betreft op het terrein van de vraagstukken die ik zo-even noemde.

Voorzitter! De memorie van toelichting kondigt aan dat het veiligheidsbeleid in overleg met de grote steden zal worden gericht op de ombuiging van beginnende criminele "carrières" van jongeren door middel van arrangementen van reclasseringstoezicht, jeugdhulpverlening, opleiding en werktoeleiding. Welke betekenis moet ik in het licht van deze doelstelling toekennen aan de experimenten in probleemwijken met wijkbureaus van het openbaar ministerie? Zijn deze bureaus bedoeld om uit te groeien tot "maisons de la justice", naar Frans model? Volgens dat model gaan officier van justitie, politie en maatschappelijk werk de wijk in. Ziet de minister op termijn mogelijkheden voor zulk een ontwikkeling? Een meer kritische vraag mijnerzijds zou zijn of dan niet het gevaar dreigt, dat men te veel maatschappelijk hooi op de justitiële vork neemt? Zo ja, moet dat dan niet, zo mogelijk, vermeden worden?

Holdijk

Voorzitter! Aansluitend wil ik enkele opmerkingen maken over de reorganisatie van het openbaar ministerie en over het bestuur en beheer van de zittende magistratuur. De reden daarvoor is dat het hier gaat om processen die in nauw overleg met de Tweede Kamer tot stand komen en waarvan de resultaten op enig moment aan deze Kamer worden gepresenteerd of deze Kamer in het geheel niet passeren. Allereerst wil ik dan iets zeggen over de reorganisatie van het openbaar ministerie.

Discussies over de relatie tussen de minister en het openbaar ministerie hebben bij mijn weten van tijd tot tijd met een zekere regelmaat plaatsgevonden, veelal naar aanleiding van een bepaald incident waarmee de politieke activiteit van de minister werd geactiveerd. Die discussies waren nuttig ter oprissing en aanscherping van het geheugen met betrekking tot de verhouding tussen de minister en het OM, maar zij hadden verder niet veel effect. De zaken liggen thans anders. De discussie van de laatste jaren staat in het teken van het oogmerk om tot een structurele wijziging van de verhouding minister-openbaar ministerie te komen. Een voorontwerp van wet heeft al gecirculeerd en naar ik heb begrepen is zelfs een wetsvoorstel de Raad van State aangeboden. Die wijziging zou er, heel globaal omschreven, op neerkomen dat de leden van het openbaar ministerie meer de positie van ambtenaren van de uitvoerende macht zouden moeten gaan innemen. In feite is dat een vorm van centralisatie. Hier lijkt mij, voorzitter, voorzichtigheid geboden. Zowel artikel 117, eerste lid, van de Grondwet als artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie duidt er mijns inziens op, dat er sprake is van een bijzondere verhouding minister-openbaar ministerie en dat die afwijkt van de verhouding die er is bij de gewone ondergeschiktheid van ambtenaren van de uitvoerende macht aan de minister. Het openbaar ministerie opereert normaal gesproken, dus buiten het geval van aanwijzingen van de minister, zonder last of ruggespraak met de politieke leiding van het departement.

Te sterke politisering – van enige mate van politisering is natuurlijk altijd sprake – van het optreden van het openbaar ministerie moet in mijn ogen worden voorkomen. De heer

Cohen noemde dat het toekennen van te grote betekenis aan de politieke opportuniteit. Zulks zou afbreuk kunnen doen aan wat ik eerder noemde de zelfstandige waarde van het recht. De heer Cohen noemde het de waarde van rechtsstatelijkheid. Voor mij is het de vraag of er actueel wel behoefte is aan meer dan een zichtbaar, controleerbaar openbaar ministerie en mogelijkterwils aan een zekere stroomlijning via het al bestaande instituut van de richtlijnen.

Wat de zittende magistratuur betreft, zou ik het thans niet zozeer willen hebben over de in gang gezette reorganisatie van de rechterlijke macht. Ik kan het evenwel niet laten om in dat opzicht op te merken dat opheffing van de kantongerechten, een hot item in deze discussie, de justitiabele een slechte dienst zou bewijzen; een beslissing die ik dan ook moet ontraden. De vele argumenten voor het behoud van de kantongerechten laat ik rusten. Ze zijn inmiddels overbekend, mag ik veronderstellen. Op dit moment zou ik slechts willen wijzen op het eind vorig jaar bekend geworden rapport van de Dienst Prisma van het ministerie, waaruit blijkt dat tussen 1992 en 1995 de productie van de kantongerechten met 50% is gestegen, mogelijkterwils onder invloed van de dreigende integratie.

Als ander argument zou ik nog willen vermelden dat de kantongerechten, meer dan andere gerechten, het menselijk gezicht van de rechtspraak vertonen. Belangrijke pluspunten zouden door de integratie met de rechtbanken verloren kunnen gaan. Graag geef ik bij deze gelegenheid voor het te laat is de minister het advies mee: never change a winning team.

Zoals gezegd, zou het niet primair over het reorganisatieproces gaan en ook niet over de integratie, maar over wat ik zou willen noemen de integriteit van het rechterlijk erf; anders gezegd, over de rechterlijke onafhankelijkheid. Uiteraard moet dan worden gedacht aan het rapport "Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie" van de werkgroep-Hoekstra, hier al diverse malen gememoreerd en de notitie "Bestuur en beheer van de rechtspraak", afkomstig van het zogenoemde "Initiërend beraad". Ik denk in dit kader van de rechterlijke onafhankelijkheid ook aan de activiteiten van

de actiegroep "Verontruste burgers" en de discussies over plaatsvervanging en nevenfuncties, zonder er overigens expliciet bij stil te staan.

Rechters genieten in Nederland groot gezag, meer dan politici, zegt men. Hoe dat zit met rechters die tevens politici zijn, zou ik niet zo snel kunnen uitmaken. Het bewijs voor die stelling is in elk geval het toenemend aantal rechterlijke beslissingen dat jaar in jaar uit wordt gevraagd, in het bijzonder van de president in kort geding. Bij die ontwikkeling als zodanig zijn wel de nodige kanttekeningen te maken. Men spreekt, naar mijn mening niet ten onrechte, van een zekere juridificering van maatschappelijke verhoudingen. Men mag de vraag stellen of de rechter niet dikwijls wordt geroepen een rol in de samenleving te vervullen die elders in de samenleving vervuld zou moeten worden. Vroeger ging iemand van de kerk, de familie of uit de buurt praten met mensen die geschillen hadden of omgekeerd. Nu komt men al snel bij de rechter terecht. Wij moeten helaas constateren dat het verval van tradities en het proces van maatschappelijke schaalvergroting en anonimisering de kaders voor een niet-justitiële beslechting van geschillen in belangrijke mate hebben weggeslagen. Overigens zijn er inmiddels tekenen van een zekere tegenontwikkeling te bespeuren. Hoe het ook zij, dé grondslag par excellence van het gezag dat de rechter thans geniet en dat ook de kwaliteit van zijn uitspraken geniet, moet gezocht worden in diens onafhankelijkheid zowel ten opzichte van de uitvoerende macht als ten opzichte van particuliere belangen. Die onafhankelijkheid is wettelijk gewaarborgd, maar kan nog verder worden verzekerd, ook al behoeven wij niet te trachten om Bordewijks rechter Digitalis te evenaren. Of wij de weg op moeten die door prof. Franken in diens diesrede voor de Leidse universiteit werd aanbevolen – de heer Cohen sprak hier zo-even ook over – weet ik nog niet.

Het streven naar een sterk op bevordering van efficiency toegesneeden beheersstructuur raakt mijns inziens de onafhankelijkheid misschien niet in het hart, maar wel op een vitaal punt. De eerder genoemde notitie van het Initiërend beraad heeft de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Holdijk

aanleiding gegeven tot commentaar, hetgeen gepubliceerd is in Trema van januari jongstleden. Zij wijzen erop dat de onafhankelijkheid niet alleen een attribuut is dat individuele rechters toekomt, maar ook een kenmerk vormt van de gerechten en van de rechterlijke organisatie als geheel. Men spreekt in dat verband inderdaad van institutionele onafhankelijkheid. Deze beide autoriteiten bij de Hoge Raad hebben een uitgewerkt voorstel gelanceerd voor wat heet een integraal management. Het voorstel is de minister ongetwijfeld bekend. Ook al is het niet het enige voorstel dat haar is aangeboden, ik behoef het hier dus niet te presenteren. Wij zouden het echter wel op prijs stellen, indien de minister op z'n minst een voorlopige reactie zou willen geven.

Voorzitter! De heer Pitstra en de heer Cohen hebben al gesproken over de rechtshulpverlening en de rechtsbijstandverlening. Van onze kant zouden wij op dit moment willen volstaan met de weergave van een intussen bijna geveulegeld gezegde, namelijk dat alleen nog de armsten en de rijksten in staat zijn om te procederen. En dat kan toch nooit de bedoeling van de wet geweest zijn. Verder onthoud ik mij op dit ogenblik van commentaar hierop.

In het voorlopig verslag hebben wij het punt aan de orde gesteld betreffende de vergoedingen die zijn toegekend wegens onrechtmatig optreden van justitiële autoriteiten. In 1996 bedroeg het totaal uitgekeerde bedrag volgens de memorie van antwoord ruim 14,5 mln. Dat is 3 mln. meer dan in 1995. Zowel de hoogte als de stijging van de bedragen verontrust ons om verschillende redenen. Enerzijds verontrust het ons natuurlijk vooral, omdat het blijkbaar voorkomt dat mensen ten onrechte op het politiebureau of in de gevangenis hebben gezeten, en er vervolgens in zijn geslaagd om hun onschuld te bewijzen, hetgeen een hele toer kan zijn. Belangrijker is de vraag wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn. Bestaat daaromtrent een enigszins afgewogen analyse bij het departement? Anderzijds nemen de eisen soms wanstaltige vormen aan. Ik gebruik die terminologie bewust. Ik herinner aan het feit dat de heer Van den Nieuwenhuyzen 300 mln. vorderde en participatiemaatschappij Begemann 900 mln. Zij hebben hun

claim inmiddels ondergebracht in de stichting Begaclaim, waarvan certificaten, zo is de bedoeling, op termijn op de beurs verhandelbaar zijn. Het lijkt ons van het grootste belang dat Justitie zich grondig op de gang van zaken op dit punt bezint en ervoor zorgt dat de zaken niet volledig uit de hand lopen, om het nu maar algemeen te formuleren.

Voorzitter! Ik kom aan mijn laatste punt. Bij voorgaande begrotingsbehandelingen heb ik telkenmale aandacht besteed aan het financieel onderzoek en de ontnemingswetgeving. De minister en de staatssecretaris zullen zich dat herinneren. Dit keer moge ik volstaan met de tamelijk trieste constatering dat het blijkbaar nog allerminst vlot loopt. De deskundige auteurs van het handboek "Financieel rechercheren - theorie en praktijk" komen tot de ietwat berustend klinkende conclusie: "Van daadwerkelijk en effectief financieel rechercheren is nauwelijks sprake." Er worden wel telkens nieuwe initiatieven ontplooid - met andere woorden: ook de minister zit niet stil - maar de resultaten zijn helaas nog steeds teleurstellend te noemen. Wij mogen niet nalaten, dit onderwerp nog eens in de aandacht van de minister aan te bevelen en haar aan te moedigen, te blijven investeren op dit gebied, dat voor de bestrijding van organisatie-criminaliteit van zulk een eminent belang is. Voorzitter! Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de regering.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66): Voorzitter! Een van de manieren waarop deze Kamer haar bestaansrecht kan aantonen, is door debatten die aan de overzijde zijn gevoerd niet voort te zetten, maar op hen te reflecteren en lering te trekken uit hun verloop. Mijn fractie heeft er behoefte aan, in die geest terug te kijken naar het aan de overzijde gevoerde debat over het rapport van de commissie-Van Traa. Ik zal om te beginnen enkele beschouwingen wijden aan dat debat. In het verlengde daarvan zal ik, vooruitlopend op de wetgeving dienaangaande, ingaan op de noodzakelijke reorganisatie van het openbaar ministerie.

Mijn fractie heeft met verwondering gadeslagen, hoe de uitkomst van de IRT-enquête aan de overzijde

aanleiding is geworden om het rollen te eisen van koppen van leden van het OM en de politie. De mening, dat er bij de opsporing van de criminele drugshandel zowel door politiefunctionarissen als door leden van het OM fouten zijn gemaakt en dat grenzen zijn overschreden die in acht hadden moeten worden genomen, wordt door mijn fractie gedeeld. Men moet echter kort van memorie zijn om de met de opsporing en vervolging van bedoelde criminaliteit belaste gezagsdragers hiervoor achteraf in die mate verantwoordelijk te stellen, dat men in plaats van voorschriften te verlangen die zulke gedragingen in de toekomst verbieden, het ontslag of de degradatie van een aantal voor die gedragingen verantwoordelijke functionarissen eist.

Door zich zo op te stellen, is de Tweede Kamer naar de mening van mijn fractie op drie punten in de fout gegaan. Ten eerste beoordeelde zij gedragingen uit het verleden, zonder daarbij de omstandigheden waaronder die plaatsvonden, met inbegrip van haar eigen optreden, in haar beoordeling te verdisconteren. Dat is wat ik aangaf als lijden aan een kort geheugen. In de tweede plaats ging zij daarbij zitten op een stoel waarop zij niet thuishoort, namelijk op die van de voor het personeelsbeleid verantwoordelijke beheerders van het overheidsapparaat. In de derde plaats wekte zij zo de schijn, te dienen als spreekbuis van de vox populi. Ik licht onze bezwaren tegen deze gang van zaken toe.

Wat waren de omstandigheden waaronder de door de IRT-enquête aan het licht gebrachte en veroordeelde opsporingsactiviteiten hebben plaatsgevonden? In de eerste plaats mag in herinnering worden geroepen, dat niet lang geleden de commissie-Mulder had vastgesteld, dat de organisatie en werkwijze van het OM op een reeks van punten toe waren aan hervormingen om hen bij de tijd te brengen. In de tweede plaats mag eraan worden herinnerd, dat nog maar kort geleden een reorganisatie van de politie was voltrokken, waarbij plaatselijke en landelijke politie met elkaar gefuseerd en samen opgenomen werden in regionale eenheden, die met geen enkele bestaande geografische indeling van overheids-taken correspondeerde: noch met die

Glastra van Loon

van de arrondissementen, noch met die van de provincies.

Te verwachten viel dat hierdoor in de beginperiode onduidelijkheden betreffende bevoegdheidsafbakeningen een rol zouden spelen. Daarbij kwam dat de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen regionaal bestuurlijk, politieel en justitieel gezag lacunes vertoonde. De fractie van D66 aan de overzijde heeft met klem op dit manco en het daaruit voortvloeiende gevaar van verzelfstandiging van de politie gewezen. Welnu, een zodanige verzelfstandiging is bij de opsporing van drugscriminaliteit inderdaad opgetreden.

Dat is één kant van de situatie waarin ontsporingen van het opsporingsbeleid zijn opgetreden, zoals die door de IRT-enquête aan het licht zijn gebracht. De andere kant daarvan werd gevormd door een aantal elementen die samen een klimaat schiepen dat alles op alles moest worden gezet om de georganiseerde criminaliteit de baas te worden. De betekenis van die criminaliteit werd daarbij breed, maar niet bepaald nauwkeurig uitgemeten. Van die combinatie van breed en vaag bepaald ging een flinke dreiging uit. Pers en media hebben niet nagelaten daarop in te spelen. Samen met de veel voorkomende kleine criminaliteit maakt het dat nogal wat burgers zich flink benauwd gingen voelen. Uit dit soort gevoelens kan electorale winst worden geboekt. Het is niet mijn indruk, dat vertegenwoordigers van alle partijen zich van pogingen in die richting hebben onthouden.

Al met al konden de met opsporing belaste functionarissen zich terdege aangespoord voelen om op het nog nauwelijks ontgonnen terrein van de proactieve opsporing met ondernemingszin te werk te gaan. De indruk dat daarbij aan het succes van de opsporing ten opzichte van het belang van de rechtszekerheid meer gewicht moest worden gehecht dan eerder gebruikelijk was, werd versterkt door de wetgever. In de periode waarover wij nu spreken, werd een aantal in die richting wijzende veranderingen van ons strafprocesrecht ingevoerd. Ik noem, zonder te streven naar volledigheid, de verwijdering uit het wetboek van enkele formele, de verdachte beschermende eisen ten aanzien van de dagvaarding en het scheppen van de mogelijkheid van

de anonieme getuigenverklaringen. Daarnaast moeten worden genoemd het strafbaar stellen van samenzweringen, ook zonder dat een poging tot een uitvoeringshandeling is ondernomen en de uitbreiding van de bevoegdheid van de officier van justitie tot wijziging van de tenlastellegging, ook op inhoudelijke punten.

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat ik niet de wenselijkheid of onwenselijkheid van deze wetgevingsmaatregelen aan de orde stel. Het gaat er mij op dit moment uitsluitend om dat deze maatregelen, zeker in het toen heersende klimaat, de indruk wekten dat men bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit ruimhartiger moest denken dan tot dan toe gebruikelijk was geweest. Die indruk werd zeker niet verzwakt door de aankondiging dat de mogelijkheid werd overwogen, het gebruik van zogenaamde kroongetuigen wettelijk te regelen.

Voorzitter: Korthals Altes

De heer **Glastra van Loon** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik bespreek nu het tweede bezwaar van mijn fractie tegen het optreden van de Kamer aan de overzijde. Een parlementaire enquête kan aan het licht brengen wat in de vormgeving en/of uitvoering van beleid verkeerd is gegaan. Op grond daarvan kan door het parlement de politieke verantwoordelijkheid van een of meer bewindspersonen voor het gebeurde worden vastgesteld. Het lijkt mij echter zonneklaar dat een vergadering van 150 mensen niet de persoonlijke verantwoordelijkheid van een of meer ambtenaren voor zoiets kan bepalen, laat staan dat zij zou kunnen bepalen dat iemand in rang achteruitgezet of ontslagen moet worden. De goeden uitgezonderd hebben Nederlandse politici zich in de afgelopen jaren geen uitblinkers getoond in het onderscheiden van politieke en persoonlijke verantwoordelijkheid van bewindspersonen. Men had nogal eens de neiging, de afwezigheid van persoonlijke schuld te zien als een grond voor de afwezigheid van politieke verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de gebeurtenissen in de IRT-affaire lijkt echter een beweging in omgekeerde richting gaande: omdat men het wenselijk acht dat ambtelijke koppen worden gesneld, ontwikkelt men zoiets als een persoonlijke politieke verantwoorde-

lijkheid voor ambtenaren, waarover de Kamer bij meerderheid van stemmen zou kunnen beslissen. Dit is niet alleen een onzuivere, maar ook een niet van gevaar voor de rechtsstaat ontblote ontwikkeling.

Daarmee kom ik bij ons derde bezwaar, het bezwaar namelijk, dat een aantal woordvoerders aan de overkant, onder wie de voorzitter van de IRT-enquêtecommissie, op het rapport van die commissie de conclusie baseerden dat politie en OM hun geloofwaardigheid kwijt zouden zijn als niet tegen bepaalde personen uit die overheidsdiensten rechtspositionele maatregelen zouden worden genomen. Naar onze mening namen hiermee niet alleen parlementariërs zitting op stoelen waarop zij niet thuishoren, maar riepen zij bovendien zelf op een ongenueerde, zelfs tamelijk luidkeelse manier de consequenties op die zij zeiden te willen bestrijden.

Daar komt nog iets bij. Bedoeld of onbedoeld gaven de aangehaalde woordvoerders met hun beroep op de publieke opinie voedsel aan de populistische opvatting van democratie, die inhoudt dat de overheid niet op grond van een haar gegeven vertrouwen op eigen verantwoordelijkheid een eigen beleid moet voeren, maar dat zij gehoor en uitvoering moet geven aan de wil van het volk. Voor Rousseau gold dat alleen voor de algemene volkswil, de *volonté générale*. Het lijkt erop dat deze opvatting nu wordt uitgebreid tot concrete kwesties en zelfs tot gevallen waarin de beoordeling van individuele ambtenaren aan de orde is.

Het is duidelijk dat mijn fractie het in de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken waardeert dat zij de in dezen aan de overzijde geuite verlangens niet hebben verhoord. Het fundamentele en principiële belang van de kwestie maakt echter dat wij er prijs op stellen om van de minister van Justitie te horen of zij niet alleen op incidentele gronden – zoals haar beschikking over beoordelingen van personen door hun superieuren, die afwijken van hun beoordeling door de enquêtecommissie – maar ook op principiële gronden de wens van de Tweede Kamer tot het nemen van rechtspositionele maatregelen tegen leden van het OM niet heeft verhoord. Die uitspraak is van belang om mensen met populistische opvattingen van

Glastra van Loon

de zojuist aangeduide soort van hun dwaalwegen terug te roepen.

De rechtsstaat kan aan geen groter gevaar worden blootgesteld dan dat democratische besluitvorming de kenmerken gaat vertonen van een volksgericht. Dat geldt eens te meer als populistische opvattingen van de democratie voet aan de grond krijgen in de boezem van de democratie, het parlement zelf. Naar mijn mening was dit voldoende aanleiding om met een kritische beschouwing op de zojuist gesignaleerde gang van zaken terug te komen.

Hiermee ben ik gekomen aan het tweede deel van mijn beschouwingen: de reorganisatie van het openbaar ministerie. Ik beperk mij daarbij tot dat aspect van die reorganisatie waarop het voorafgaande licht kan werpen. Dat het OM, om het hoofd te kunnen bieden aan recente ontwikkelingen van de georganiseerde criminaliteit, toe is aan interne stroomlijning en verstrakking van zijn relatie tot de minister, is voor mijn fractie geen punt van twijfel. In het licht van het voorafgaande zal echter duidelijk zijn dat een dergelijke op verhoging van de effectiviteit van de criminaliteitsbestrijding gerichte reorganisatie ons inziens moet worden omringd met deugdelijke waarborgen voor de handhaving van de rule of law ten opzichte van de uitvoerende macht.

Met de beoogde reorganisatie wordt het meest gevoelige punt getroffen in het spanningsveld tussen rechtsstaat en democratie. Juist nu een reorganisatie op dit punt geboden is, mag de aandring tot een zo effectief mogelijke bestrijding van de criminaliteit niet ertoe verleiden het belang van de "rule of law" naar de tweede plaats te schuiven. Daarbij moet worden bedacht dat het gevaar dat moet worden bestreden niet, zoals een oorlogsdreiging, van buitenaf komt maar zich ontwikkelt binnenin ons bestel. Hoe groot dat gevaar ook mag zijn, iets dat de trekken vertoont van een staat van oorlog zou daarom de veiligheid in onze samenleving naar alle waarschijnlijkheid meer aantasten dan haar bevorderen.

De minister doet naar onze mening, maar niet naar onze mening alleen, een goede greep met haar voornemen tot de wettelijke instelling van een College van procureurs-generaal. Dit college zal in de toekomst de eenheid van het

optreden van het openbaar ministerie moeten bewerkstelligen. Het moet bovendien zowel een schakel als een buffer vormen tussen de minister en het openbaar ministerie. Deze twee functies, die van verbindingsschakel en die van buffer, zijn van even groot belang. De schakelfunctie moet maken dat de minister zich op een hanteerbare manier kan kwijten van haar politieke verantwoordelijkheid voor het rechtshandavingsbeleid. De bufferfunctie moet maken dat het openbaar ministerie de hem opgedragen opsporings- en vervolgingstaken autonoom overeenkomstig de eisen van de rechtsstaat kan uitvoeren.

Evenmin als anderen die zich hierover hebben uitgesproken, twijfelt mijn fractie aan de bevoegdheid van de minister algemene richtlijnen vast te stellen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Vraagtekens zijn echter ook bij ons gerezen ten aanzien van aanwijzingen door de minister in concrete zaken. Onze vraagtekens betreffen de relatie tussen de minister en de officier van justitie tot wie zo'n aanwijzing zou worden gericht; in het bijzonder betreffen ze aanwijzingen tot niet vervolgen, aangezien daarmee een zaak en dus ook de aanwijzing aan een beoordeling door de rechter wordt onttrokken. Ik sta op dit moment bij deze kwesties niet langer stil dan nodig is om te verklaren dat de procedurele eisen waaraan de minister, voorzover ons bekend, de ministeriële aanwijzingen wil onderwerpen, een juiste verhouding tussen minister en OM in onze ogen voldoende waarborgen. Wij zullen hierop terugkomen, wanneer het desbetreffende wetsvoorstel deze Kamer bereikt.

Waar het mij nu om gaat, is een heel andere verhouding, namelijk die tussen de minister en de volksvertegenwoordiging. Met de toekenning van de bevoegdheid tot het geven van concrete aanwijzingen aan leden van het openbaar ministerie wordt tegelijkertijd een politieke verantwoordelijkheid geschapen van de minister tegenover het parlement betreffende zijn of haar beleid in dezen. Op grond van die verantwoordelijkheid zal de minister niet alleen kunnen worden geïnterpelleerd, wanneer hij of zij een concrete aanwijzing geeft, maar ook wanneer hij of zij dat nalaat. Immers, niet de

aanwijzing maar de bevoegdheid tot het geven daarvan schept de ministeriële verantwoordelijkheid. Gezien de grote gevoeligheid van de zaken waarin de minister van deze bevoegdheid gebruik zal kunnen maken, moet de vraag onder ogen worden gezien, of niet ook voor de parlementaire behandeling van deze kwesties procedurele waarborgen in het leven moeten worden geroepen.

Zou het bijvoorbeeld niet de voorkeur verdienen, dat de beoordeling van de manier waarop de minister zich van zijn of haar verantwoordelijkheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen kwijt, wordt gerekend tot de competentie van een bijzondere Kamercommissie, zoals die voor de binnenlandse veiligheid, die vertrouwelijk wordt ingelicht en de zaken vertrouwelijk behandelt? Is dat niet beter dan dat de Kamer in haar geheel hierover wordt geïnformeerd en zich in openbare debatten hierover uitspreekt? Er hoeft maar één Kamerlid te zijn dat de aandacht van de media weet te trekken voor een zaak, waarin de minister een concrete aanwijzing tot wel of tot niet opsporing en vervolging heeft gegeven of dat juist niet heeft gedaan, en anderen zullen volgen. Het is niet uit te sluiten dat zulke initiatieven van een parlamentslid niet met een lekje hier en een onderzoekend journalist daar zouden kunnen worden gevoerd en uitgelokt.

Mijnheer de voorzitter! De geschetste risico's moeten niet worden overdreven, maar ze mogen ook niet worden genegeerd. Als het gaat om de handhaving van recht en rechtsstaat, vervult de minister van Justitie een centrale en uiterst vitale rol. Het is daarom van belang, dat hij in de uitoefening van zijn ambt wordt beschermd tegen debatten waarin (door de werking van de media meer dan vroeger) populistische opvattingen van democratie de overhand krijgen over de afwegingen die nodig zijn om recht te doen aan individuele personen en concrete situaties. De afwegingen die officieren van justitie, rechters, leden van het College van procureurs-generaal en niet in de laatste plaats de minister van Justitie moeten maken, zijn nogal eens ingewikkelder en subtieler dan in door de media georkestreerde debatten aan de orde kunnen komen. Iets overeenkomstigs geldt voor de vraag in hoeverre het belang van openbare parlementaire

Glastra van Loon

debatten de overhand moet hebben op het belang van een onafhankelijk van politieke invloeden functioneren van justitie en van de minister van Justitie, die een waakhond voor die onafhankelijkheid moet zijn.

Dit gedeelte afgerond hebbend, heb ik er behoefte aan, mijnheer de voorzitter, terloops namens mijn fractie adhesie te betuigen aan de wens van mevrouw Michiels van Kessenich om de organisatie van de kantongerechten in de huidige toestand te laten. Ik moet daaraan toevoegen dat dit helaas een van de weinige punten is waarop mijn fractie kan instemmen met mevrouw Michiels van Kessenich.

Tot slot nog een vraag over het vreemdelingenbeleid. Ik wil aan die vraag echter de opmerking vooraf laten gaan, dat de staatssecretaris is belast met een taak waar geen eer aan valt te behalen, maar die zich wel goed leent voor kritiek, zowel van rechts als van links, waar electoraal winst mee is te behalen. Alle respect voor de gelijkmoedigheid waarmee de staatssecretaris deze kritiek ondergaat.

Mijn vraag betreft de nóg altijd discutabele kwaliteit van de ambtsberichten. Ik vrees, dat daaraan ook door intensief interdepartementaal overleg weinig zal kunnen worden verbeterd. En wel om de eenvoudige reden, dat de ambtenaren van onze buitenlandse dienst, de uitzonderingen daargelaten, in de landen waarin zij zijn gedetacheerd, niet over de contacten beschikken die nodig zijn om een realistisch beeld te verkrijgen van de veiligheid van mensen die daar, na hun heil elders te hebben gezocht, terugkeren.

Gezien die feitelijke omstandigheid lijkt het aanboren van andere bronnen, zoals die van Amnesty International en hulpverleningsorganisaties en een confrontatie van verschillende informatiestromen met elkaar geboden. Ik zou mij kunnen voorstellen, dat de staatssecretaris de bedoelde organisaties om schriftelijk commentaar op de ambtsberichten vraagt en dat commentaar vervolgens met een verzoek om een beredeneerde reactie voorlegt aan de auteurs van de berichten. Op die manier moet al meteen een realistischere beoordeling van het veiligheidsgehalte van de desbetreffende landen zijn te verkrijgen. Op die manier zou ook een proces in gang kunnen worden

gezet dat op den duur leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de ambtsberichten.

Ik ben zeer benieuwd naar de reacties van de minister en de staatssecretaris.

□

De heer **De Wit** (SP): Mijnheer de voorzitter! In het Jaarboek Welvaartsverdeling 1997 zet het CBS uiteen dat in de periode 1977-1995 de inkomensongelijkheid in ons land met 8% is toegenomen. Bij een kwart van de bevolking is het inkomen de afgelopen tien jaar vooruitgegaan met meer dan 50%. Daartegenover is het inkomen van een derde deel van de bevolking, vooral mensen met een minimumuitkering, bijstand, WAO en AOW, verslechterd. Er is dus ongelijkheid in ons land, gebaseerd op inkomen. Die ongelijkheid neemt als gevolg van het neoliberale beleid van de overheid zulke vormen aan dat er hoe langer hoe meer sprake is van een tweedeling. Zo spreken wij sinds enige tijd van armen in het rijke Nederland. In de gezondheidszorg kennen wij sociaal-economische gezondheidsverschillen (mensen met een laag inkomen leven korter en minder gezond dan mensen met een hoog inkomen). In het onderwijs is het standenonderwijs weer terug. Allemaal voorbeelden van die tweedeling, gebaseerd op inkomen. Het recht bleef in het debat over tweedeling en ongelijkheid tot op heden buiten schot. Is er ook in het recht sprake van een tweedeling? Om daar een antwoord op te krijgen, wil ik stilstaan bij het strafrecht, het sociaal recht en de rechtshulp.

In de eerste plaats dan het strafrecht. Nog niet zolang geleden was het onder advocaten, juristen en wetenschappers heel gewoon dat er over klassenjustitie werd gesproken. De laatste jaren hoor je er nauwelijks meer over. Op de universiteiten wordt zelfs geen geld meer uitgetrokken voor onderzoeken naar het voorkomen van klassenjustitie. In de onderzoeken die hij in de jaren zeventig en tachtig heeft uitgevoerd, constateert Jongman dat er een verband bestaat tussen de maatschappelijke positie die iemand heeft en de kans om met de rechter in aanraking te komen. Hij toont aan dat werklozen eerder met de rechter te maken krijgen en harder worden gestraft dan mensen met een baan.

Het al of niet hebben van een baan blijkt van invloed te zijn op het plegen van strafbare feiten en ook op de hoogte van de straf. De rechter legt twee keer zo vaak een gevangenisstraf op aan een werkloze dan aan een werkende. Jongman noemt dat klassenjustitie.

Na Jongman heeft alleen Kannegieter zich nog met deze vraag beziggehouden, maar ook laatstgenoemde gaat uit van gegevens uit de jaren tachtig. Zou er in de jaren negentig geen sprake meer zijn van een tweedeling op dit terrein? De wetenschappers die ik hierover gesproken heb, zeggen allemaal dat er niet veel veranderd is. Er zijn mijns inziens een paar aanwijzingen dat er inderdaad niet veel veranderd is.

- Een. Er is de bekende uitspraak in de zaak van de Van der Valken van juni vorig jaar. De straf die de familieleden kregen, staat in geen enkele verhouding tot de ernst van het delict en tot de doorsnee straf die een uitkeringsfraudeur krijgt.

- Twee. In de vervolgingsrichtlijnen van het openbaar ministerie wordt onderscheid gemaakt tussen uitkeringsfraude en belastingfraude. Een belastingfraudeur krijgt eerst de kans om zijn "vergissing" te herstellen. Is hij een particulier persoon dan kan hij worden vervolgd als de belastingfraude meer bedraagt dan f 12.000. Is hij een ondernemer dan wordt pas vervolgd vanaf f 25.000. Echter in beide gevallen moet het gaan om een voldoende "zwaar" geval. Daar is een hele puntenregeling voor bedacht. Uit een evaluatie van het ministerie van Justitie uit 1995 blijkt dat uitkeringsfraude bij een bedrag tussen f 6000 en f 12.000 in ruim de helft van de gevallen wordt vervolgd en bij een bedrag van f 12.000 en meer in 80 tot 90% van de gevallen.

- Drie. In het verleden was een veel gehoorde klacht dat rechters slechts uit de hogere of de middenklasse kwamen. Op dat punt is er wel wat veranderd. Maar mr. De Groot-van Leeuwen toont in een onderzoek uit 1991 aan dat de rechters in ons land uit het "bovengemiddelde milieu" komen. Uit een enquête in 1995 onder rechterlijke ambtenaren in opleiding (raio's) blijkt dat de sociale herkomst van de raio's in de achterliggende twintig jaar nauwelijks is veranderd. Het lijkt erop dat de "hogere lagen in 1995 zelfs beter vertegenwoordigd zijn dan in 1975".

De Wit

Rechters staan daardoor vaak heel ver van de dagelijkse realiteit af, hebben meer begrip voor hun eigen mensen dan voor mensen uit andere groepen en kunnen zich ook nauwelijks met die mensen uit andere groepen identificeren. In het rapport-Terpstra/Tukker uit 1996 worden de rechters in het arrondissement Arnhem zelfs als "wereldvreemd" afgeschilderd.

Mijns inziens is het onaanvaardbaar indien er op de drempel van de 21ste eeuw in de rechtspraak onderscheid zou worden gemaakt, gebaseerd op iemands maatschappelijke positie. Is de minister bereid om naar dat fenomeen van het voorkomen van een tweedeling in het strafrecht onderzoek te laten doen?

Voorzitter! Er is meer. Ik noemde reeds de sociaal-economische gezondheidsverschillen. Wij kennen in ons land inmiddels ook de sociaal-economische veiligheidsverschillen. Uit onderzoek naar de veiligheidssituatie in de Rotterdamse wijken en omliggende buurgemeenten van november 1995 blijkt dat er een verband bestaat tussen de problemen in een wijk, zoals armoede, verpaupering, werkloosheid, drugsoverlast, en de veiligheid. In wijken met een zeer lage veiligheid blijven woninginbraken, autodiefstal, geweldsdelicten en andere persoonsdelicten veel vaker voor te komen dan in wijken met een zeer hoge veiligheid. In de Politie-monitor 1995 valt dit verband ook waar te nemen. Criminoloog Bruinsma stelt in een rapport, gebaseerd op een studie naar de rellen in Enschede in de zomer van 1996, dat de oorsprong daarvan te vinden is in de groeiende tweedeling in de maatschappij. De daders komen uit wijken in Enschede waar de werkloosheid hoog is, de kwaliteit van de woningen slecht en waar veel uitkeringsgerechtigden wonen. Mensen die vanwege hun inkomen wonen in een wijk waar een veelheid van problemen heerst, zijn vaker en ook eerder het slachtoffer van misdrijven. Zij worden daartegen minder goed beschermd dan de mensen in de "villawijken". Degenen die deze feiten plegen, wonen eveneens in de eerder bedoelde wijken.

Op het terrein van het sociale recht heeft het kabinet-Kok ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. Het sociale recht was oorspronkelijk bedoeld om de zwakkere bescher-

ming te bieden voor het geval deze te maken kreeg met onverwachte en vaak diep ingrijpende gebeurtenissen, zoals ontslag, werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Het recht moest in dergelijke situaties tegenwicht bieden. Voorzitter! Met de komst van paars zijn de bekende neoliberale slogans zoals "terug-tredende overheid", "marktwerking" en "meer eigen verantwoordelijkheid" op het sociale recht toegepast. Het gevolg daarvan is dat per saldo de positie van de zwakkere nog verder is verzwakt. Ik wil dit toelichten aan de hand van drie voorbeelden.

In de eerste plaats moet als gevolg van de nieuwe Ziektewet, de WULBZ, de werknemer tegen zijn werkgever gaan procederen als hij het niet eens is met diens beslissing over werkhervatting. Ik heb dit al vaker "het solliciteren naar ontslag op termijn" genoemd. Uit onderzoek naar de WULBZ blijkt inmiddels dat werkgevers veel strenger zijn geworden tegenover hun werknemers, maar ook dat werknemers zich onzeker zijn gaan voelen over hun werkgever.

In de tweede plaats noem ik de Wet boeten en maatregelen. Deze wet vormt het sluitstuk van de ingrijpende wijzigingen van ons socialezekerheidsstelsel door paars. Deze wet scherpt de sancties aan die uitkeringsinstanties tegen uitkeringsgerechtigden kunnen treffen. Tegelijkertijd grijpt de wet in in de relatie tussen werkgever en werknemer. Bij een conflict met zijn werkgever loopt de werknemer het risico van een algehele weigering van uitkering wanneer de uitkeringsinstantie van mening is dat er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Welke werknemer durft dit risico te nemen? Voor mensen die het kwetsbaarst zijn in hun portemonnee omdat ze moeten zien rond te komen van een veelal lage uitkering, komen de sancties en boetes die deze wet mogelijk maakt, bovendien extra hard aan.

In de derde plaats vindt het kabinet dat de arbowetgeving gedereguleerd moet worden. De normen moeten veel meer worden vastgelegd in afspraken tussen werkgevers en werknemers en ook de handhaving van die normen moet vooral een zaak worden van de sociale partners. De werknemer moet desnoods maar gaan procederen

tegen zijn werkgever, als die de normen overtreedt. Ook hierbij komt de werknemer voor een moeilijke taak te staan, namelijk zijn baas dwingen tot naleving van de wet.

Mijn conclusie is dat het sociale recht op dit moment eerder rechtsongelijkheid schept dan dat het die zoveel mogelijk opheft. Zo ontstaat er op dat terrein ook een tweedeling. Erkent de minister dat de rechtspositie van de hierbij bedoelde "zwakkere" als gevolg van het beleid van paars nog verder is verzwakt?

Ten slotte de gefinancierde rechtshulp. In artikel 18 van de Grondwet is het recht op rechtsbijstand vastgelegd. Dat wil niet zeggen dat iedereen in ons land recht zou hebben op gratis rechtsbijstand. Er wordt bij wet geregeld, wie en onder welke voorwaarden aanspraak op rechtshulp kan maken. Maar de door de overheid gefinancierde rechtshulp is voorwerp van forse bezuinigingen geworden, met als voorlopig dieptepunt de Wet op de rechtsbijstand van 1 januari 1994. Sindsdien komt nog slechts 43% van de bevolking in aanmerking voor gefinancierde rechtshulp; anderen hebben dit al vermeld. Dit is aanzienlijk minder dan volgens de verwachte teruggang, te weten 62%. De verleden week bekend geworden cijfers uit de nieuwe tussen-rapportage bevestigt deze cijfers. Volgens ramingen van de Nederlandse Orde van advocaten heeft de Wet op de rechtsbijstand tot gevolg dat 3 tot 4 miljoen mensen geen aanspraak op gefinancierde rechtshulp meer kunnen maken. Zij moeten zich onrecht laten welgevalen of zij worden gedwongen, hoge kosten te maken. Dat is naar mijn mening onaanvaardbaar. Het is duidelijk dat in elk geval mensen met een laag inkomen hiervan de dupe zijn. En dat geldt ook voor de sociale advocatuur. Die is, om met de Orde van advocaten te spreken, de laatste jaren uitgerookt. Is het recht op rechtsbijstand door deze beperkingen inmiddels niet zo ver uitgehold dat het recht op toegang tot de rechter, vastgelegd in artikel 6 van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens, in het gedrang komt? Het lijkt erop dat Brenninkmeijer gelijk krijgt, die al in 1994 waarschuwde dat het recht alleen nog voor de beter betaalden is. Hiermee staat naar mijn mening vast dat er ook in dit opzicht langs de lijnen van

De Wit

het inkomen sprake is van een tweedeling.

Mijnheer de voorzitter! Een land dat een rechtsstaat pretendeert te zijn, mag geen onderscheid maken tussen zijn onderdanen, gebaseerd op inkomen, als het gaat om de mate waarin zij bescherming genieten door het recht respectievelijk rechten kunnen ontlenen aan dat recht. De realiteit is dat het op dit moment gebeurt. Het kabinetsbeleid is hier mede debet aan en het bevordert zelfs de genoemde tweedeling. Het wordt tijd dat het kabinet dit inzielt en er consequenties uit trekt. Deelt de minister mijn opvatting over de tweedeling in het recht?

Ten slotte nog een paar vragen, toegespitst op de gefinancierde rechtshulp, voor een deel een herhaling.

1. Is er gelet op de sterke daling van het aantal mensen dat nog in aanmerking komt voor gefinancierde rechtshulp, geen aanleiding om de inkomensgrenzen drastisch te verhogen?

2. Is de staatssecretaris bereid, daarvoor extra middelen uit te trekken, bijvoorbeeld in het kader van de Voorjaarsnota?

3. Is de eigen bijdrage nog wel nodig, nu deze niet het sturingsmechanisme blijkt te zijn dat men ervan verwachtte? Zie met name de tussenrapportage van het WODC van verleden week.

4. Is de regering bereid, de tarieven voor de gefinancierde rechtshulp te verhogen?

5. Is de regering bereid, te bevorderen dat de raden voor rechtsbijstand minder rigide optreden tegenover de advocatuur? Wat denkt de minister bijvoorbeeld van het introduceren van een hardheidsclausule?

Het beleidsdebat wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Visserijwet 1963 (21436).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Van Aartsen**: Mijnheer de voorzitter! Ik zeg een aantal

woordvoerders na dat wij dit wetsvoorstel vandaag ten langen leste bespreken. De heer Van Heukelum heeft erop gewezen dat het oorspronkelijke wetsvoorstel al in 1990 is ingediend en in dit verband heeft hij de nog langere voorgeschiedenis opgerakeld.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel was gericht op de afschaffing van de Kamer voor de binnenvisserij, maar dat stuitte op veel bezwaren. Daarom is in juli 1994 door een nota van wijziging van mijn ambtsvoorganger dat onderdeel van het wetsvoorstel bijgesteld in die zin dat de Kamer voor de binnenvisserij werd gehandhaafd. Wel zijn uit efficiency-overwegingen enkele wijzigingen in de taken en de organisatie van die kamer aangebracht. De heer Zijlstra heeft er in het begin van zijn betoog op gewezen dat er is voorzien in een wettelijk continuatierecht bij huurovereenkomsten van visrecht. Welnu, dat kan leiden tot een zekere taakontlasting van de Kamer voor de binnenvisserij. Overigens heeft het wetsvoorstel op dit punt weinig kritiek meer ondervonden, maar dit betekent geenszins dat het wetsvoorstel geen voetangels en klemmen meer heeft.

In de loop van de behandeling van het wetsvoorstel is het zwaartepunt van de discussie echter verschoven naar een aantal onderwerpen waarover ook deze Kamer vandaag een zekere zorg heeft geuit. Dat blijkt ook uit de vele gestelde vragen. De heer Van Heukelum heeft terecht opgemerkt dat bij een dergelijk langdurig wetsproces bijzaken hoofdzaken worden en omgekeerd. Een aantal zaken die tien jaar geleden van wat ondergeschikt belang werden geacht, werden steeds belangrijker en sommige zijn zelfs hoofdzaken geworden. De afschaffing van de vrije hengel is echter ook nu weer een voetangel gebleken. Deze Kamer heeft daarover hedenochtend opmerkingen van zware kritiek gemaakt.

Het voorstel bevat nog een aantal belangrijke elementen, waarover deze Kamer indringende vragen heeft gesteld. Ik noem het verbod op het gebruik van levend aas. Daaraan heeft mijn departement prioriteit gegeven, ondanks de calamiteiten die de landbouw getroffen hebben. Het besluit op grond waarvan het gebruik van levend aas is verboden, is namelijk onlangs in het Staatsblad verschenen. Naar aanleiding daarvan

heeft deze Kamer terecht sterke aandacht gevraagd voor de handhaving van dat verbod. Immers, zonder een adequate handhaving is er sprake van een papieren tijger. Er is dan ook intensieve actie ondernomen in de richting van alle betrokken handhavingsinstanties en -organisaties. Ik zal daar later in mijn betoog op ingaan. Ik zal uiteraard ook op een aantal andere thema's ingaan, zoals de visstrokerij, de IJsselmeerproblematiek en aan het slot van mijn betoog wil ik uiteraard stilstaan bij het cruciale element in de discussie van vandaag, namelijk de vrije hengel. Dan komt in wezen ook de afweging aan de orde, waarvoor ik heb gestaan en waarvoor uw Kamer vandaag en de volgende week bij de stemming komt te staan.

Voorzitter! De heren Pitstra, Baarda en Hessing hebben een aantal vragen gesteld over de OVB. Naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer heeft het kabinet besloten tot een doorlichting van alle zelfstandige bestuursorganen, in het licht van de aanwijzingen voor regelgeving voor ZBO's. Mijn collega van Binnenlandse Zaken heeft in maart jl. een rapportage daarover aan de Tweede Kamer gezonden. Een bundeling van rapportages van de diverse departementen maakte hiervan deel uit en de OVB was een van de ZBO's die in het kader van deze operatie is doorgelicht. Bij de toetsing van de OVB aan de ZBO-aanwijzingen heb ik moeten constateren, dat de OVB niet voldoet aan de criteria om als ZBO te worden aangewezen. Wat dat betreft, kwam de OVB echt wel aan de andere kant van de meetlat terecht, om de woorden van de heer Hessing te gebruiken. Aanwijzing van een ZBO ligt in de rede als gronden aanwezig zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken. Echter, bij de OVB is geconstateerd, dat het enerzijds taken uitvoert die onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid vallen, maar anderzijds taken uitvoert die meer in het private vlak liggen. Een departementale werkgroep beziet momenteel in overleg met de OVB de consequenties van deze ZBO-doorlichting. De discussie gaat daarbij niet alleen over mogelijke toekomstige organisatievormen voor de OVB, maar ook over de aard en de wijze van aansturing door de overheid. Op dit moment is nog