

Van Raak

voortgezet ouderschap ná de scheiding. Op deze manier moet een gelijkwaardige verzorging en opvoeding van beide ouders bevorderd worden. Is de indiener het met ons eens dat het veel beter zou zijn als niet pas tijdens de echtscheiding, maar al veel eerder een ouderschapplan werd opgesteld en dat ook na de echtscheiding de ouders de gang van zaken met elkaar zouden moeten bespreken? Waarom is dit laatste niet in de wet opgenomen? Natuurlijk gaan wij eigenlijk niet over het eerste deel van mijn vraag.

In hoeverre de echtscheidingsovereenkomst en het ouderschapplan in de praktijk van goede kwaliteit blijken te zijn en recht doen aan de belangen van beide ouders en kinderen, moet nog worden afgewacht. Veel hangt af van de notaris, de advocaat of de scheidingsbemiddelaar. De bemiddelaars zijn getraind in het tot een goed einde brengen van een dergelijk gezamenlijk proces. Advocaten hebben doorgaans meer ervaring met het behartigen van de belangen van één partij. De vraag is of in de praktijk niet één partij toch het onderspit delft in de onderhandelingen. In het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt een groot beroep gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel en de redelijkheid van mensen. Hoe graag wij dat ook zouden zien, het zijn juist deze eigenschappen die gemakkelijk sneuvelen in het emotionele mijnenveld van de echtscheiding.

Wij hebben begrepen dat aan het voorstel ook een meer principiële overweging ten grondslag ligt, en wel dat de rechter er vooral is om geschillen te beslechten en niet zozeer om overeenkomsten te bekrachtigen. Door een gezamenlijk op te stellen echtscheidingsovereenkomst en een eventueel ouderschapplan moet een gang naar de rechter dus worden voorkomen. Als ouders echter niet uit een ouderschapplan komen, komt de zaak toch voor de rechter. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe vaak dat het geval zal zijn. Is de indiener het met ons eens dat scheidingen zelden gebeuren in een sfeer van goede harmonie en dat de kans wel erg reëel is dat de rechter niet minder, maar juist vaker als scheidsrechter zal moeten optreden?

De mogelijkheden om bij niet-naleving van de echtscheidingsovereenkomst of het ouderschapplan naar de rechter te stappen, zijn ruim. De rechter moet binnen drie weken het verzoek om een uitspraak mondeling behandelen. Dit is vandaag al een paar keer gezegd. Gezien de doorlooptijd bij de rechtbanken moet de haalbaarheid hiervan echter ernstig worden betwijfeld. Voor een toevloed van bagatelzaken moet toch gevreesd worden. Mevrouw Tan wees hier ook al op. Dat de rechter in dat geval kan doorverwijzen naar bemiddeling, is goed, maar ook dit is geen wondermiddel, zo meent mijn fractie. Veel mensen zullen naar onze verwachting uiteindelijk toch bij de rechter terechtkomen.

Mijn fractie vindt dat er een relatief snelle remedie mogelijk moet zijn bij het frustreren van de afspraken door een van beide partijen. Tegelijk vragen wij ons wel af of in dit wetsvoorstel niet wat te veel wordt gevraagd van de rechterlijke macht. Als wij het goed hebben begrepen, valt de bemiddeling onder de regeling van de rechtsbijstand. Kan de minister dit bevestigen?

In de memorie van antwoord aan deze Kamer spreekt de indiener geruststellende woorden over de erkenning van de administratieve scheiding in het buitenland. Wat dit betreft, was er een knelpunt bij de flitscheiding. Het lijkt er evenwel op dat dit probleem in dit initiatiefwetsvoorstel geen rol meer speelt. Het moet wel bijzonder

goed in de gaten gehouden worden, of dit werkelijk zo is. Mocht blijken dat de administratieve scheiding in sommige niet-EU-landen, zoals Turkije of de Verenigde Staten, niet wordt erkend, dan zal de wet moeten worden aangepast. Anders zijn de familierechtelijke problemen waarin mensen terecht kunnen komen, niet te overzien. De heer Russell heeft hier ook al op gewezen.

De heer **Russell** (CDA): Ik heb mij afgevraagd of ik u de volgende vraag wel mag stellen, omdat ik daarmee enigszins uw prille geluk verstoort. Toch doe ik het. In uw betoog miste ik wel het kostenaspect. Ook u gaat ervan uit dat het niet zo gemakkelijk zal gaan. Ik noem mediation, advocaat, notaris, et cetera. Wij kunnen ervan uitgaan dat die een grote rol spelen. Mevrouw Broekers heeft ons in verband met het kostenaspect al voorgehouden wat een voorschot van een mediator is. Bij het opstellen van het ouderschapplan is een mediator wellicht nodig, alsook eventueel voordat men naar de rechter gaat en nadat men bij de rechter is geweest. Welnu, dat komt neer op twee keer een voorschot van € 3000. Hebt u daar een mening over? Hebt u daarover al nagedacht met uw vriendin? Ik maak mij er namelijk grote zorgen over.

De heer **Van Raak** (SP): Met mijn vriendin heb ik het er nog niet over gehad. Ik ga dat ook niet doen, want wij worden heel gelukkig.

Mijn fractie gaat ervan uit dat ook bij bemiddeling partijen een beroep kunnen doen op rechtsbijstand. Misschien bedoelt de heer Russell met zijn vraag dat, wanneer iedereen vaker een bemiddelaar inschakelt of vaker naar de rechter stapt, dit meer geld gaat kosten. Als een bemiddeling echter slaagt, levert dat alleen maar geld op.

De heer **Russell** (CDA): Wij moeten dan even invullen wat rechtsbijstand is. Dat lijkt nu een soort toverwoord te zijn. Bedoelt u dat mensen beneden een bepaalde inkomensgrens een beroep kunnen doen op bijstand door een advocaat die door de Staat betaald wordt? Dat betreft slechts een relatief klein gedeelte. Hoe zit dit met de anderen? Immers, in het grootste deel van de gevallen zal men het zelf moeten betalen of zelf een bijdrage moeten doen, ook met een inkomen dat niet zo hoog is. Dat brengt natuurlijk een extra last met zich.

De heer **Van Raak** (SP): Ik kan mij de zorg van de heer Russell indenken. Mede door het sociale beleid van uw partij en uw ministers zullen steeds meer mensen een beroep kunnen doen op die rechtsbijstand. Overigens merk ik op dat dit kostenaspect voor ons geen doorslaggevend argument zal zijn om tegen deze wet te stemmen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is het **themadebat** over het **wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:
- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);

Voorzitter

- bruikbare rechtsorde (regeldruk, handhaving, vertrouwen in de rechtspraak en de internationale rechtsorde).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Enige tijd geleden vierde Ajax een feestje in de Amsterdamse binnenstad. Dat leidde tot de maar al te gebruikelijke relletjes. De politie riep nu de hulp van omstanders in om hun digitale foto's en video's van die gebeurtenissen in te leveren, zodat de reischoppers konden worden geïdentificeerd en opgepakt. Deze onorthodoxe aanpak had een zeker succes, maar dat succes roept wel de vraag op of de balans tussen het bevorderen van de veiligheid en het beschermen van de vrijheid hier wel juist is getroffen, zeker als wij bedenken dat dit incident niet op zichzelf staat. Er zijn tegenwoordig kliklijnen waardoor burgers elkaar anoniem bij de overheid kunnen aangeven en daar wordt druk gebruik van gemaakt. Het is staand beleid geworden om burgers op allerlei manieren en momenten bij de politietoek om te betrekken. Dat beeld van die fotograferende bezoekers van het Ajaxfeestje die andere bezoekers aangeven, is zo gezien meer dan een nieuwsincident. Het is een metafoer voor de richting waarin onze rechtsstaat zich lijkt te ontwikkelen, naar een door veiligheid en straf geobsedeerde staat. Landen die op grote schaal hun burgers bij de rechtshandhaving inschakelen zijn doorgaans geen democratische rechtsstaten. Denk maar aan het communistische Oost-Duitsland en de praktijken van de Stasi. Waar trekken wij de grens? En hoe doen we dat bij het stellen en handhaven van regels?

Twee jaar geleden koos de regering voor een principiële andere aanpak van de verhouding tussen overheid en samenleving met het doel de regeldruk te beperken. In de nota Bruikbare rechtsorde, waar de hand van deze minister duidelijk in te herkennen is, kiest de regering voor een wetgevingsbeleid dat enerzijds stabiele en duidelijke kaders biedt en anderzijds meer ruimte geeft aan burgers en maatschappelijke verbanden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Praktisch gesproken, betekent dat een streven naar minder gedragsvoorschriften en meer "wetgeving die het onderlinge verkeer tussen burgers van een duidelijke en bestendige ordening voorziet", maar ruimte laat voor zelfregulering. De regering werkt met zorgplichten, streeft naar open communicatie met het veld en stemt de modaliteiten van de handhaving en het toezicht ook op deze ontwikkelingen af. In abstracto klinkt dat mijn fractie allemaal aantrekkelijk in de oren. De vraag is natuurlijk wel hoever de regering twee jaar later is gevorderd in dit streven naar een meer bruikbare rechtsorde. Misschien is het moment aangebroken voor een korte tussenbalans. Heeft de minister de indruk dat op de meeste terreinen van overheidsregulering het doel al naderbij komt? Ik hoop dat hij mij op zijn minst enkele concrete voorbeelden kan geven van behaalde successen, maar liefst niet in het ronkende proza van de reportages over de "andere overheid". Het zou geen moeite kosten om vele voorbeelden te noemen van terreinen waarop door het moderniseringsstreven van dit kabinet nieuwe bureaucratie is ontstaan, zoals in de zorg en in het hoger onderwijs.

In dit beleidsdebat hebben we het dan vooral over de spanning tussen veiligheid en vrijheid. In een invloedrijke analyse heeft de criminoloog Boutellier juist deze spanning kenmerkend voor onze tijd genoemd. Volgens hem gaat de vitale vrijheidsdrang van de postmoderne samenleving hand in hand met een soms obsessief streven naar veiligheid. Hij spreekt over een veiligheids-utopie, over een utopisch verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en optimale bescherming. Deze culturele typering van de omgang met risico's heeft uiteraard consequenties voor het strafrecht en het strafrechtelijke beleid. In de criminaliteit projecteert men moreel onbehagen en utopisch verlangen. Het strafrecht wordt niet meer als ultimum remedium gezien maar als een noodzakelijke, permanente, alomtegenwoordige institutie die de veiligheid garandeert zonder de vrijheden van de burgers te beperken. De tendens is cultureel gesproken geen tendens naar minder gedragsvoorschriften en meer zelfregulering of naar minder directe handhaving en minder toezicht. Een overheid die het strafrecht terughoudend en selectief wil gebruiken en de burgers meer verantwoordelijkheid wil laten dragen, moet tegen deze tendens in opereren. En dat is moeilijk. Het lijkt er in de praktijk meer op dat de overheid deze veiligheidsutopie tot de haren heeft gemaakt, deze overneemt en nog versterkt.

In dit debat bekijken wij nu verder twee onderwerpen. Allereerst de inzet van het strafrecht voor terrorismebestrijding; een terrein waar de spanning tussen veiligheid en vrijheid evident en maximaal is en vervolgens bij wijze van contrast de sluipende opmars van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke regulering en handhaving die zich richten op het uitvergrooten en zwaarder straffen van delicten en het in de overheids-sfeer trekken van sociaal hinderlijk gedrag wat neerkomt op een trivialisering van het strafrecht en bestuursrecht. De spanning tussen veiligheid en vrijheid is hierbij wat meer aan het oog onttrokken, maar wel degelijk relevant.

Omdat er weer nieuwe wetgeving over terrorismebestrijding aankomt, houd ik het kort. Dat er bewust naar gestreefd moet worden de veiligheid te vergroten en daarbij ook de vrijheid beschermd moet worden, lijkt mij evident, en het is dan telkens de vraag hoe de afweging uitpakt. De minister weet dat wij zware bedenkingen hebben bij het strafbaar stellen van gedachten en gevoelens en dat voor ons een begin van uitvoering van gevaarlijke plannen vereist is om repressief optreden te rechtvaardigen. Maar hoe zit het met de preventieve inzet van het strafrecht, gericht op het moeilijk maken en verstoren en hinderen van activiteiten die tot terroristische misdrijven kunnen leiden? Ook daar is het weer de vraag hoever men kan gaan zonder de vrijheid te ver in te perken en van onze rechtsstaat een halve politiestaat te maken. De Raad voor het Openbaar Bestuur deed op dit terrein onlangs enkele interessante voorstellen, waar ik de reactie van de minister graag op verneem.

Hoe denkt de minister over het voorstel van de ROB om in het middengebied tussen oorlog en vrede een apart afgebakende bestuursrechtelijke ruimte te scheppen om onder andere preventief te kunnen optreden? Dit is dan een alternatief voor de inzet van het strafrechtelijke instrumentarium. De raad is namelijk geen voorstander van het "oprekken" van het strafrecht om de handelingsmogelijkheden van de overheid te vergroten in reactie op problemen tussen oorlog en vrede, zoals terroristische activiteiten. Het gaat vooral om

Witteveen

preventief handelen en het strafrecht is hiervoor niet het geëigende instrument. De raad houdt onverkort vast aan het uitgangspunt dat er geen straf is zonder schuld. Het moet gaan om overtuigend en wettig bewijs en niet om het overtuigen. Het strafrecht dient überhaupt niet in de eerste plaats een sturingsinstrument te zijn met het oog op het oplossen van specifieke problemen. Ik citeerde uit het advies van de ROB, getiteld "Tussen oorlog en vrede", de pagina's 54 en 55. Alleen al deze formulering geeft aan dat de raad helemaal denkt in de lijn van de uitgangspunten van de nota Bruikbare rechtsorde. Ik hoor graag een reactie van de minister.

Het kabinet wil de regeldruk beperken, aldus de Bruikbare rechtsorde, maar dat geldt dan kennelijk niet voor het strafrecht. De regeldruk is daar elk jaar groter geworden. Ook is het strafrecht geen rustig bezit, geen codificatie van wat de genoemde nota stabiele verhoudingen in het verkeer tussen overheid en burger noemt. In de tien jaar tussen 1993 en 2003 zijn er van de 232 artikelen uit het Algemeen Deel van het Wetboek van Strafrecht, 137 minstens eenmaal gewijzigd. En dan hebben we het alleen nog over het klassieke strafrecht. Het zogenoemde economische strafrecht dat in vele wetten en op vele niveaus van regulering, ook Europees, is geregeld, is een onoverzichtelijke, steeds uitdijende en veranderlijke massa regels. Hoe staat het daar dan met de balans tussen veiligheid en vrijheid? Wat het klassieke strafrecht betreft, slaat die balans de laatste jaren duidelijk uit naar de kant van de veiligheid. Veel klassieke delicten worden met zwaardere straffen bedreigd, maar ook betrekkelijk lichte delicten worden van semantisch zwaardere delictomschrijvingen voorzien en maken een soort ontwaardiging door die Buruma in zijn aanbevelenswaardige boekje "De dreigingsspiraal" treffend een "miniaturisering" van het strafrecht noemt. Wat gisteren een zware mishandeling was, heet nu een poging tot doodslag. Buruma noemt nog veel meer voorbeelden in wetgeving en rechtspraak, die als een inflatie van delictomschrijvingen kunnen worden gezien. Daarbij past het beeld van een Nieuwe Gestrengheid, waarover De Wijckerslooth opmerkte: "Het effect van de Nieuwe Gestrengheid op het strafrecht is vooralsnog onsystematisch en fragmentarisch (...) Kenmerkend voor de meeste voorstellen om strafmaxima te verhogen, bepaalde vormen van criminaliteit prioriteit te geven of om de OM-richtlijnen aan te scherpen, is dat het gaat om een reactie op een vermeend probleem dat op dat moment in het nieuws is. Naarmate dit proces van spontane verbouwingen in het strafrecht langer doorgaat, raakt het evenwicht zoek." Aldus een van de belangrijkste functionarissen uit ons strafrecht die inmiddels als hoogleraar vanuit Leiden deze zaken vanaf de zijlijn bekijkt. Ik vraag de minister om op deze opmerkingen te reageren. Let op de formulering over "spontane verbouwingen" van het strafrecht. De terminologie alleen al kan toch niet passen in de gedachtegang van de minister die in zijn nota daarover kennelijk anders denkt?

Nu in het heersende maatschappelijke klimaat de nadruk op veiligheid is komen te liggen, misschien zelfs wel op een veiligheidsutopie zoals Boutellier meent, moet de vrijheid in elk geval gewaarborgd blijven door de kwaliteit van de procedures en operationele processen in de strafrechtketen. Ook daar is echter het evenwicht verdwenen. Er is meer geld gegaan naar het OM en de politie, maar er is te weinig geïnvesteerd in de rechterlijke macht. De Raad voor de Rechtspraak vraagt

daar aandacht voor in zijn stuk "In het belang van goede strafrechtspraak" van mei 2006. Hoe oordeelt de minister over de vele voorstellen van de raad? Is hij bereid hier geld voor vrij te maken? Een ander manco, door ons vele malen eerder gesignaleerd, is de beleidskeus om geld weg te halen bij de instellingen voor preventie en resocialisatie met als gevolg dat de recidive wordt versterkt en dat gemeenten worden opgezadeld met de problemen. Uit een recente beleidsbrief van de minister aan de Kamer van 23 mei 2006 wordt vooral duidelijk dat er nog steeds grote coördinatieproblemen zijn. Hoe zit het hiernaast met de budgettaire problemen die de bezuinigingen op de reclassering voor de gemeenten hebben teweeggebracht? Die budgettaire keuzes zijn noch in het voordeel van de veiligheid, noch in dat van de vrijheid. Ook baren de bezuinigingen op het gevangeniswezen zorgen, omdat daardoor de arbeidsomstandigheden van het personeel en de detentiecondities van de gedetineerden zijn verslechterd, hetgeen van tijd tot tijd veel spanning geeft. Wat heeft de minister de afgelopen tijd aan dit al sinds zijn aantreden bestaande probleem gedaan?

In een streven naar meer bedrijfsmatig werken, meer efficiency en meer scores in de strijd tegen de misdaad zijn er checks en balances weggesneden die nu eenmaal vertragen en minder doelmatig maken. Buruma wijst in zijn boekje "De dreigingsspiraal" op enkele onbedoelde neveneffecten van de strijd tegen de misdaad die hiertoe ook nog eens hebben bijgedragen. Hij schrijft: "Als reactie op de overheersende aandacht voor vormfouten in de oudere rechtspraak, de in belang toegenomen functie van het Openbaar Ministerie als leider van het opsporingsonderzoek en het terugdringen van de rol van de rechter-commissaris lijkt er nu een situatie te zijn gekomen waarin de checks en balances ten aanzien van het opsporingswerk zijn verdwenen." Het is een krasse opmerking dat de checks en balances in het opsporingswerk niet zozeer zijn ontregeld, als wel zijn verdwenen. Daar komt, nog steeds volgens Buruma, bij dat de rol van de officier van justitie aan het verschuiven is van magistraat naar die van openbaar aanklager. Dat heeft als onbedoeld gevolg dat in een meer accusatoire proceshouding de officier minder betrouwbaar is als adviseur van de rechter die hij als magistraat geacht werd te zijn. De gevolgen zijn kwaliteitsverlies van het dossier en het verzwakken van een belangrijke traditionele waarborg voor de vrijheid in de strafrechtelijke procedure. De genoemde factoren hebben volgens Buruma waarschijnlijk al een rol gespeeld bij het fiasco van de Schiedamse parkmoord. Dat alleen al is reden tot zorg. Hoe beoordeelt de minister de lijn van redeneren van Buruma? Zijn de checks en balances in het ongereede geraakt en heeft de verschuiving naar de rol van openbare aanklager als ongewenste gevolg dat de kwaliteit van het dossier en dus ook de informatie van de rechter erop achteruitgaat, zodat gevreesd moet worden voor de kwaliteit van het rechterlijke oordeel?

De verstoorde balans tussen veiligheid en vrijheid werkt ook door bij een andere opmerkelijke ontwikkeling van de laatste jaren. Omdat de verschillende onderdelen van de strafrechtketen onder zware druk staan en het duidelijk is dat de capaciteit achterblijft bij de veiligheidsvraag, wendt men zich tot het bestuursrecht. Het succes van de bestuursrechtelijke afdoening van verkeersovertradingen heeft tot een snelle maar onoverzichtelijke proliferatie van bestuurlijke boetesystemen geleid en nu

Witteveen

ook tot nieuwe wetgeving. Tegelijk is binnen het strafrecht een quasi bestuurlijke afhandeling bedacht die de OM-afdoening genoemd wordt. De nota Bruikbare rechtsorde omarmt dit streven naar bestuursrechtelijke handhaving. Als de desbetreffende wetgeving hier binnenkort aan de orde komt, zullen we er natuurlijk pas uitgebreider over kunnen spreken, maar nu dringt zich al een voorvraag op. Het naast elkaar plaatsen van vele verschillende handhavingssystemen leidt tot een onoverzichtelijkheid die moeilijk te rijmen is met de intenties die de regering met de bruikbare rechtsorde uitspreekt. De regeldruk wordt er echt niet minder op als gemeenten boetes gaan oplegen voor per gemeente gedefinieerde vormen van overlast. De rechtszekerheid van de burgers is met vele handhavingssystemen en verschillende rechtsgangen niet gediend. Zou het niet consequenter zijn om de bestuurlijke boetes zoveel mogelijk onder te brengen in het nieuwe systeem van OM-afdoening? Gemeenten kunnen nog steeds bestuurlijke boetes in hun eigen regelgeving invoeren, maar er bestaat een uniform systeem van afhandeling, dat voor burgers meer duidelijkheid schept. Dit zou de duidelijkheid voor de burgers en de stabiliteit in de relaties tussen overheid en burgers ten goede komen. De discussie kan zich dan richten op de vraag hoe binnen de nieuwe strafbeschikkingsprocedure een goede balans kan worden aangebracht tussen het bevorderen van veiligheid en het waarborgen van vrijheid. Over dit onderwerp is het laatste woord nog niet gesproken. Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de OM-afdoening zullen, naar ik hoop, velen in deze Kamer hieraan nog aandacht besteden.

Ik heb dit onderwerp niet voor niets voor het laatst bewaard. De Tweede Kamer is immers al ver gevorderd met de behandeling van de voorstellen voor de bestuurlijke boetes. Het is nu nog mogelijk om op initiatief van de minister van koers te veranderen en de bestuurlijke boetes in de OM-afdoening te integreren. Ik vraag de minister, maar ook mijn collega-woordvoerders om een reactie want dat kan de duidelijkheid over het lot van deze wetsvoorstellen in de Eerste Kamer bevorderen. Zelf zal ik open kaart spelen: ik overweeg om mijn fractie te adviseren om pas met de OM-afdoening in te stemmen als er een manier is gevonden om de bestuurlijke boetes te kanaliseren naar de OM-afdoening.

Voorzitter. Ik realiseer mij dat ik te weinig van mijn spreektijd heb gebruikt, maar op een dag als deze zult u mij dat waarschijnlijk niet euvel duiden. Ik spreek mijn grote belangstelling uit voor de antwoorden van minister Donner die mij vanmorgen al liet weten dat hij met plezier dit debat tegemoet treedt. Dat plezier is, wat mij betreft, wederzijds.

□

De heer **Franken** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Bij de aanvang van dit debat wil ik graag verklaren dat er bij de fractie van het CDA grote waardering bestaat voor de wijze waarop minister Donner zijn portefeuille beheert. Onder moeilijke omstandigheden de rug recht houden, vraagt karakter en inzet en de CDA-fractie verheugt zich erover dat deze minister daarvan blijkt geeft.

Dit debat heeft onzerzijds dan ook voornamelijk het karakter van "meedenken", zoals een bekende bank dat vroeger blijktens haar reclameslogans deed, om te proberen in de discussie samen als partners in het

wetgevingsproces verder te komen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er ook enige kritische vragen zullen worden gesteld.

Ik stel mij voor om twee hoofdonderwerpen aan de orde te stellen, te weten 1. Quis custodiet custodes? en 2. Hoe staat het met de praktische bruikbaarheid van de rechtsorde? Bij dit laatste onderwerp vraag ik aandacht voor het probleem van de regeldruk en voor het vertrouwen in de rechter.

In de jaren zestig van de vorige eeuw werden politie en justitie geconfronteerd met een groep mensen die zich in de rechtszaal verweerden met de uitspraak: "uw rechtsorde is de mijne niet". Dat is iets wat wij nu weer horen, maar op een heel andere schaal. Er is nogal een verschil tussen het veroorzaken van oploophjes door het uitdelen van krenten en het kuchen van de antirookmagiër van de provobeweging toen, en het bedreigen en uitvoeren van grof en grootschalig geweld, zoals nu gebeurt. Maar het fundamentele verweer is, puur rationeel gezien, hetzelfde.

De rechtsorde wordt gekenmerkt door een samenstel van coherente regels voor het gedrag van burgers en van de overheid met de instelling van een apparaat om dat gedrag te controleren en te doen corrigeren. Noodzakelijke voorwaarde voor een voor ons acceptabele rechtsorde is dat we moeten kunnen spreken van een rechtsstaat waarvan de scheiding van staats- of overheids machten, de wettigheid of rechtszekerheid van het overheidsoptreden en een aantal wel gedefinieerde grondrechten de ingrediënten vormen.

Het probleem dat in de jaren zestig van de vorige eeuw aan de orde is gesteld, was de expansie van de uitvoerende macht en de ondoorzichtigheid in de bestuurlijke verhoudingen. Daar is actie op genomen door het verschaffen van meer openheid en transparantie en waarborgen voor de burger ten gevolge waarvan de protesten na een aantal voor bestuurders onthutsende ervaringen zijn verdwenen. Nu betreft het verweer de acties van mensen die grof en grootschalig geweld gebruiken, waarmee zij ook niet een aanpassing van de verhoudingen in de rechtsstaat beogen. Hun motieven verwijzen naar een religie of naar een botsing van culturen, naar een afkeer van een bepaalde levenswijze of soms alleen maar naar de behoefte om te laten zien dat er met de daders niet te spotten valt. Hier is geen toenadering mogelijk; concessies in de sfeer van betere leefomstandigheden of verandering van de staatkundige verhoudingen bieden geen oplossing. Het is een strijd tussen denkwerelden en die kan niet met louter maatregelen in de sfeer van het recht worden beslecht.

Toch leven wij in een burgerlijke samenleving waar de rechtsstaat een basisvoorwaarde is voor ons functioneren. Wij komen dan ook bij de vraag hoe onze rechtsstaat, waarvan wij weten dat deze een begrip betreft dat beweeglijk en normatief van lading is, zich moet beschermen tegen de figuren die onze samenleving willen ondergraven. Daartoe acht het kabinet "passende maatregelen" nodig; maatregelen met betrekking tot integratie van moslims in onze samenleving, de immigratie van vreemdelingen, het volgen van financiële stromen en aanvullingen in het strafrecht. Nieuwe strafbepalingen worden voorgesteld ten aanzien van voorbereidingshandelingen, deelneming aan een terroristische organisatie, samenspanning en werving van mogelijke medeplegers, die specifiek op de categorie van gevaarlijke personen zijn gericht. Daarnaast worden

Franken

en zijn op het gebied van de strafvordering maatregelen genomen met betrekking tot de inzet van bijzondere opsporingsmethoden zoals af luisteren, tappen en observeren ook wanneer er nog geen concrete verdenking van een strafbaar feit is gerezen, en het hanteren van dwangmiddelen, waarmee onder meer het habeas corpus beginsel is gemoeid, die tegen iedereen – dus ook niet verdachte personen – kunnen worden ingezet.

Hier bevinden wij ons – zoals niet geldt voor het scheppen van nieuwe strafbepalingen, waar de brave burgers in beginsel niets mee te maken hebben – op het terrein dat alle burgers aangaat. Daarbij zien wij – en dit is de laatste keer dat ik de slechts rationeel toepasbare vergelijking maak – een omgekeerde tendens in vergelijking met hetgeen in die merkwaardige jaren zestig van de vorige eeuw is bewerkstelligd. De overheid neemt bevoegdheden terug, die zij eerder heeft afgestaan of overgelaten, en beperkt op diverse manieren de vrijheden van de burger.

Nu is het volstrekt terecht dat er, wanneer de veiligheid van de burgers in het geding is, maatregelen worden genomen waartoe een belangenafweging wordt gemaakt, die hier en daar anders uitkomt dan zonder een dergelijke dreiging het geval zou zijn. Enig ongemak door controles op Schiphol, camerabewaking bij de samenkomst van grote groepen mensen, de plicht tot identificatie in risicogebieden en het aldaar fouilleren van passanten en een ruimere toepassing van opsporingsbevoegdheden moeten wij – helaas – accepteren. Daarmee is nog niet a priori de rechtsstaat in het geding. In de strafvordering past ook niet een eenzijdige oriëntatie op alleen de belangen van de verdachte. Bij de rechtsstaat hoort het zoeken naar een evenwicht tussen het belang van een verdachte en van de slachtoffers en "omstanders" die in hun rechtsbelangen zijn geschaad.

Maar wij zien nu bij het zoekproces om tot dit evenwicht te komen een voortschrijdende inperking van fundamentele rechten. Er is sprake van een tendens, die blijkt uit recentelijk aangenomen wetten en een aantal voorstellen, dat wordt overwogen. Ik denk daarbij aan:

- een bredere en meer diepgaande controle van vertrouwelijke persoonsgegevens; met name de bewaarplicht voor verkeersgegevens van bijna 560 miljoen (onschuldige) burgers;
- het toekennen van bevoegdheden tot het hanteren van dwangmiddelen en ook sanctieoplegging aan het OM en niet – zoals gebruikelijk – aan de rechter;
- het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen;
- het toekennen van opsporingsbevoegdheden op grond van "aanwijzingen" en niet alleen naar aanleiding van "een redelijk vermoeden" van het plegen van een strafbaar feit, zoals in het wetsvoorstel 30164, waarin nog andere vergaande maatregelen zijn geformuleerd.

Ik bekritiseer deze maatregelen niet stuk voor stuk. Zij kunnen per geval best legitiem zijn. Wij hebben echter al veel bevoegdheden voor de overheid om te kunnen ingrijpen in de persoonlijke sfeer van de burgers en ik durf te stellen, dat die ook in de huidige situatie nog heel wat ruimte geven. Ik beweer slechts dat al die nieuwe maatregelen en bevoegdheden een tendens aangeven, waardoor een essentieel element van de rechtsstaat, te weten het evenwicht tussen overheidsingrijpen en fundamentele rechten steeds meer onder druk komt te staan. En ook een ander evenwicht kan gerechtvaardigd zijn, mits wij criteria hanteren, waarmee de afweging wordt gemaakt tussen het belang van meer veiligheid en

minder vrijheidsrechten voor de burger. Ik noem daartoe drie toetsingscriteria.

In de eerste plaats moet de bedreiging van de veiligheid reëel zijn, zodat de ingreep noodzakelijk is. In de tweede plaats moet de beveiligingsmaatregel, die één of meer fundamentele rechten beperkt, effectief zijn. Ten derde mag de maatregel geen grotere inbreuk veroorzaken dan nodig is om het gestelde doel te bereiken; dat is de eis van proportionaliteit. Bij iedere voorgestelde feitelijke of juridische inperking van een grondrecht zal uitdrukkelijk moeten worden aangegeven of aan deze drie criteria wordt voldaan. Daartoe past geen "clause de style" of toverformule, maar gaat het om berekeningen of wetenschappelijk onderbouwde bewijzen, dan wel empirisch gefundeerde bevindingen, waarbij ook de mogelijke sociaal-psychologische gevolgen worden betrokken.

Deze criteria geven even zo veel noodzakelijke voorwaarden aan voor het nemen van een op fundamentele rechten inbreukmakende maatregel. Daar komt nog een vierde noodzakelijke voorwaarde bij: de maatregel moet met betrekking tot de genoemde criteria worden getoetst door de onafhankelijke rechter. Ik leg de minister de vraag voor of hij ermee kan instemmen, dat dit de weg is waar langs wij moeten trachten een evenwicht in de spanning tussen veiligheid en fundamentele rechten te bereiken.

Ik kom aan mijn tweede onderwerp. Het motto van dit kabinet is: "Meedoen, meer werk, minder regels". Wij kijken naar het laatste onderdeel. De hoeveelheid en mate van detaillering vormen inmiddels een maatschappelijk probleem, waarvan burger en overheid zich beiden bewust zijn. Het is ook wel enigszins uit de hand gelopen. Een voorbeeld, dat tot mijn spijt nooit in de literatuur wordt vermeld, maar dat mij altijd duidelijk voor ogen staat, is het feit dat de Tien Geboden uit 200 woorden bestaan en een EG-regeling over eendeneieren ongeveer 200.000 stuks telt. Dat spreekt boekdelen!

Maar het tegengaan van regelddruk – een inmiddels veel besproken en beschreven thema – is buitengewoon lastig. Het betreft het bevechten van een veelkoppige draak. Bovendien is er sprake van een regelgevingsparadox: wij klagen over te veel regels, maar vragen tegelijkertijd om meer. De wetgever zit dan ook in een spagaat. De overheid zal voor de noodzakelijke ordening van de samenleving ook steeds nieuwe regels moeten blijven geven ter behartiging van het algemeen belang en tot waarborg van de belangen van individuen.

Wij hebben in Nederland een uitgebreid pakket van regels in ons bezit. De cijfers zijn bekend en wij zijn het ook wel eens over de oorzaken van de overmaat. Alle departementen hebben nu dan ook programma's om de eigen regelgeving te herijken. Soms onder "aansprekende" namen, zoals "OCW ontregelt". Justitie hanteert het programma "Bruikbare rechtsorde". De kern van al die programma's is ten eerste het opsporen van overbodige regels en het afschaffen of vereenvoudigen daarvan, ten tweede het streven naar een betere onderlinge afstemming, en ten derde het verminderen van de door de burger gepercipieerde last, dat wil zeggen met name het verminderen van de administratievelastendruk.

Welke instrumenten zijn nu daarbij te hanteren? Ik denk dat hier de crux zit voor een succesvolle aanpak. Voor het debat maak ik een snelle exercitie. Daarbij ga ik geen dubbel werk doen met betrekking tot de modellen

Franken

die in de nota Bruikbare rechtsorde zijn beschreven. Ik denk aan de volgende serie.

Het eerste instrument is het hanteren van open normen en doelvoorschriften. De wet is richtsnoer en laat ruimte voor verschillende oplossingen. Nu hebben wij overheidsregels, die lijken op Amerikaanse contracten, waarin ieder detail is vastgelegd. In ons civiele recht kunnen we met de "redelijkheid en billijkheid" uitstekend uit de voeten. Waarom kan dat niet in de relatie overheid-burger? Wij moeten de burger dan wel vertrouwen geven in de wetenschap dat de rechter er is voor een eventuele correctie achteraf. Dat is totaal iets anders dan een piramide van gestapeld wantrouwen, tot uiting komend in vergunningen en toezichtinstanties. Anders gezegd: in plaats van normeren van toegelaten marges alleen aangeven hoe een bepaald resultaat te motiveren.

Het tweede instrument is de inzet van ICT, vaak als wondermiddel beschouwd en daarom even vaak teleurstellend. Het is nu eenmaal zo, dat je uit een hoge hoed krijgt, wat je er eerst in hebt gestopt en daarop moet men zijn verwachtingen baseren. ICT kan op twee manieren echter een fantastisch hulpmiddel zijn. Ten eerste door een "éénloketsfunctie" zoals bij een digitaal klantendossier en een verwijlsindex. Ten tweede door het verkleinen van interpretatieproblemen. Recht is taal en het gebruik van taal geeft nu eenmaal interpretatieproblemen. Daar valt wat aan te doen. Ik wil hier wijzen op een uitermate belangrijk project, dat op het ministerie van deze minister is opgezet, waarmee door standaardisatie van het begrippenapparaat voor het brede terrein van het jaarrekeningenrecht en het hanteren van een bepaalde computertaal – als ik het helemaal uitspreek is het volgens mij extended business reporting language, XBRL – als grammatica het aantal gegevenselementen, dat de burger moet aanleveren, gigantisch kan worden verkleind. Bij inventarisatie bleken er ongeveer 200.000 gegevenselementen nodig te zijn, die nu zijn verminderd tot 4500. Dat zal, naar ik heb begrepen, op de totale lasten van de jaarverslaglegging van 2,5 mld. tot een besparing voor het bedrijfsleven leiden van ongeveer 750 mln. per jaar.

Het derde instrument is de veel genoemde en te veel geroemde zelfregulering. Ik noem als echt effectieve vormen het overlaten van regulering aan lagere overheidsniveaus of beroepsgroepen en branches. De kans op acceptatie van dit soort regelgeving is veel groter dan van wat er van boven wordt opgelegd. Vertrouw daartoe op de professional. Laat men het op kleinschaliger of gespecialiseerd niveau zelf uitzoeken. Zie de algemene voorwaardenregelingen, zoals die in het verband van de Commissie consumentenaangelegenheden van de SER totstandkomen. Verder valt al veel te doen met convenanten, gedragscodes en gentlemen agreements. Ik vraag nog aandacht voor een muurbloempje, dat na de invoering van Boek 6 BW nog nooit is gebruikt: de standaardregeling van art. 6:214 BW, het – laat ik het nu maar even noemen – algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten binnen een bepaalde bedrijfstak of beroep. Hier ziet men een regeling van onderop, die wetgeving vormt in materiële zin. Het departement van deze minister heeft alle vragen daaromtrent tot dusver afgehouden. Ik ben dan ook benieuwd naar het antwoord van de minister.

Het vierde instrument is het in kaart brengen van de mogelijke effecten van wetgeving. Wetgeving kan vaak

averechts of niet werken. Het schoolvoorbeeld is natuurlijk de drooglegging in de VS. Maar ook onze financiële bijsluiter blijft door 95% van de gebruikers ongelezen. Je kunt dan een betere aanpak hanteren door een assessment te organiseren met het oog op het realiseren van de uitgangspunten. Een dergelijke hantering van Delphi-methodes, brainstormgroepen, pilots en de inschakeling van recht sociologen levert meer op dan een simpele uitvoerbaarheidstoets of een handhavingstoets. Na de formulering van de doelstellingen van de wet en hypothesen over de gedragsbeïnvloeding kan men met behulp van de huidige methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek een vrij realistische inschatting maken van de te verwachten effecten, zowel de beoogde als de tegengestelde en de neveneffecten.

Het vijfde instrument is het eerst uittesten van bestaande overheidsbevoegdheden alvorens nieuwe bevoegdheden worden geschapen. Ik denk hier met name aan de strafvordering waarvan de hantering van diverse bevoegdheden tot een mandarijnen wetenschap is geworden, waarmee een "gewone politiemans" nauwelijks meer uit de voeten kan.

Ik laat het bij deze inventarisatie. Misschien heb ik de minister nog op enige ideeën gebracht. Ik hoor graag zijn commentaar en vraag hem tevens naar de regelmonitor waarover vanuit mijn fractie bij een eerder beleidsdebat is gesproken.

Ik heb nog een laatste punt. De actualiteit van een aantal schokkende rechtszaken en de uitgebreide berichtgeving in de media geven aanleiding tot het aannemen van een vertrouwenscrisis in de rechterlijke macht. Toch zei de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid in 2002: "Het vertrouwen van de bevolking in de rechter blijft opvallend groot." Meer recent onderzoek – ik verwijs naar het blad Rechtstreeks – toont aan, dat het vertrouwen wel groot is, maar op lange termijn sterk is gedaald. Dat kan samenhangen met een verminderd vertrouwen van de burger in de overheid, maar dat doet niet af aan het feit, dat dit verschijnsel ook voor de rechter aandacht verdient. De vraag doet zich voor of wij in Nederland met betrekking tot de rechterlijke macht, die een belangrijke taak voor de veiligheid heeft, niet voor een dubbeltje op de eerste rij willen zitten. Wij geven voor de rechterlijke macht op jaarbasis € 41 uit per hoofd van de bevolking, 0,6% van de overheidsuitgaven. Daarmee zitten wij in de middenmoot van Europa, maar beduidend lager dan Duitsland en België.

Wij hebben maar weinig rechters, gelet op ons bevolkingsaantal, dat door gerechten in eerste instantie wordt bediend. Hier springt Nederland er zeer ongunstig uit. Nu kan men mij tegenwerpen, dat het budget van het ministerie van Justitie ten opzichte van tien jaar geleden meer dan verdubbeld is, maar er worden nu andere eisen gesteld. Strafrechters besteden hun tijd niet meer voor het grootste deel aan relatief eenvoudige gewelds- en vermogensdelicten. Economische criminaliteit (voorkennis, Ahold), criminele organisaties (drugshandel, witwassen) leiden tot mega-zittingen met een groot beslag op de capaciteit. Dat heeft een enorme toename van de werklust van de rechter gegeven. Ik ben benieuwd te horen hoe de ontwikkelingen in de civiele rechtspleging zijn. Heeft de minister daar cijfers over beschikbaar?

Franken

Onze rechters werken efficiënt, maar moeten steeds meer schrijven op productie – aantal afgedane zaken en omloopsnelheid – en worden als gevolg daarvan minder gericht op rechtvaardigheid. Zij gaan minder motiveren en meer standaardformules gebruiken. De kwaliteit van het product zal gaan dalen. Er is ook geen tijd meer voor (voortgezette) opleiding, omdat steeds minder in meervoudige kamers wordt afgedaan. Dat is de beste manier om het vak te leren: als bijzitter in een meervoudige kamer. De roep om de rechter te ontlasten door middel van mediation – ook en vooral na verwijzing door de rechter – blijkt niet te werken. Het zou nauwelijks om 5% van de zaken gaan. De apparaatzorg van de rechterlijke macht vormt een reden tot zorg. En die zorg wordt niet geheel weggelaten door een steeds verdere verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht. Met zo'n verschuiving moeten wij bijzonder voorzichtig zijn. Knigge en Groenhuysen hebben met betrekking tot de vernieuwing van de strafvordering doordachte voorstellen gedaan. Ik erken dan ook de noodzaak, dat het OM tot op zekere hoogte zelf zaken gaat afdoen. Over de vraag tot welke hoogte zullen wij spreken bij de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening. Maar het wordt kwestieus wanneer een steeds groter leger van bijzondere opsporingsambtenaren wordt ingeschakeld, dat niet onder magistratelijk toezicht zal opereren. Dan liggen beleidsvorming, beleidsuitvoering en handhaving in één hand en dat is niet zonder meer gewenst. Over de voorstellen bestuurlijke boete zijn wij dan ook uitermate bezorgd. Het zou goed zijn als invoering van de Wet OM-afdoening de verdere behandeling van de voorstellen voor bestuurlijke boetes overbodig zou maken. Ik meen dat ik daarmee ook een antwoord heb gegeven aan mijn voorganger op dit spreekgestoelte.

Ten slotte. Wij spreken met betrekking tot de rechtsorde veel over wetgeving en de verandering daarvan, maar wij moeten ons realiseren dat het effect van wet en recht afhankelijk is van het product van drie factoren, te weten: wetgeving, dat wil zeggen de strafbaarstelling en strafmaat, de snelheid van berechting en de subjectieve pakkans. Als een van deze factoren nul is, is ook het product nul. Factor een, de wetgeving, krijgt veel aandacht, factor twee gaat niet slecht, maar factor drie levert nog steeds een probleem op.

Ten aanzien van de handhaving en criminaliteitsbestrijding worden in de begrotingsstukken operationele doelstellingen beschreven, waarin doeltreffendheid als criterium is geformuleerd, zowel met betrekking tot de opsporing als het strafrechtelijk optreden. Maar is de aandacht in dit hoofdstuk niet erg eenzijdig gericht op bedrijfsvoering en organisatie? Spelen inzetbaarheid en kwaliteit c.q. deskundigheid niet een even grote rol? De informatiesamenleving leidt tot nieuwe vormen van criminaliteit en de mogelijkheden tot opsporing en de aangiftebereidheid van slachtoffers zal rechtsevenredig zijn met de deskundigheid en alertheid van de opsporingsambtenaren. Een burger die 104 km/u rijdt op de A4 is gemakkelijk te flitsen, maar de criminelen, die van achter hun computers de energievoorziening trachten lam te leggen, hebben de aandacht nodig van goed-opgeleide specialisten. Aan de minister de vraag op dit aspect nog eens in te gaan.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Op de

uitnodiging voor het bijwonen van zijn promotie over het proefschrift "Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?" haalt Jan-Peter Loof, de promovendus, een citaat aan van Carl Friedrich uit zijn boek "Constitutional Reason of State. The Survival of the Constitutional Order" van 1957: "How are we to get effective, vigorous governmental action, and yet limit the power of governmental bodies so as to forestall the rise of despotic concentration of power? Logically it is a paradox, but practically it has been done. The task requires all the wisdom man can muster. The prize is his greatest achievement: freedom."

Het beleidsdebat Justitie dat wij vandaag voeren, heeft twee onderwerpen: veiligheid versus fundamentele rechten en de bruikbare rechtsorde. Ik zal in de bijdrage van de VVD-fractie aan dit debat over beide onderwerpen iets zeggen. Ik zal inderdaad "iets" zeggen; ik zal mij beperken tot enkele punten, want het is zonneklaar dat een tijdsbestek van de door mij opgegeven vijftien minuten volstrekt ontoereikend is om beide onderwerpen ook maar enigszins de aandacht te geven die deze verdienen. Het citaat van Friedrich kan een leidraad zijn voor beide onderwerpen.

Allereerst het onderwerp veiligheid versus fundamentele rechten. Sinds de terroristische aanslagen in New York op 11 september 2001 staat het woord "veiligheid" met grote, helrood verlichte letters geschreven, niet alleen in de Verenigde Staten en Nederland, maar wereldwijd. Na de aanslagen in New York is die roep om veiligheid niet verstomd, integendeel: door nieuwe terroristische acties waarbij op grote schaal dood en verderf werd gezaaid – ik noem Madrid en Londen – is in verhevigde mate de angst bij de burgers aangewakkerd en is de behoefte aan veiligheid nog urgenter geworden dan voorheen. In eigen land is het gevoel van veiligheid van de bevolking aangetast door de laffe moord op Theo van Gogh.

Die behoefte aan veiligheid als gevolg van terroristische aanslagen en de dreiging van terroristische aanslagen vraagt om daadkracht van de politiek; daadkracht die nu om maatregelen vraagt en die niet gebaat is bij weliswaar diepgravende, maar veel tijd vergende onderzoeken naar het waarom. De veiligheidsrisico's vragen om wetgeving die het mogelijk maakt terroristen op te sluiten of uit te schakelen en de activiteiten van personen die het terroristische pad dreigen op te gaan, in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren. De fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer, Uri Rosenthal, verwoordde het als volgt in de NRC van 20 maart 2004: "Stop het debat over oorzaken van terreur en concentreer je op bestrijding". Aan die oproep is door de regering gehoor gegeven, als wij het afmeten aan de wetgeving in het kader van de terreurbestrijding die ons bereikt heeft en nog steeds bereikt. Tegelijkertijd hoeft het een het ander niet uit te sluiten: neem effectieve maatregelen ten behoeve van de veiligheid nu en start op hetzelfde moment onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van de terreur die onze veiligheid bedreigt.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Mevrouw Broekers-Knol citeerde haar fractievoorzitter, die zei dat we niet te veel meer moeten nadenken, maar dóen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat was niet het citaat, dat heeft hij niet gezegd.

Broekers-Knol

De heer **Kox** (SP): Kort samengevat dan.

U zei dat veiligheid ons zeer bezighoudt sinds de aanslagen. Maar hoe kan dat eigenlijk? Daar moeten wij over nadenken, want het was vreselijk wat er gebeurde in 2001, maar sinds jaren worden bijvoorbeeld in de VS veel meer mensen het slachtoffer van criminaliteit, ook in de zin dat zij het leven daarbij laten. Hoe verklaart u dat het denken over veiligheid klaarblijkelijk op die dag is begonnen? Dat had toch al veel langer het geval moeten zijn? Ook uit de literatuur blijkt dat we al twintig jaar bezig zijn met nadenken over veiligheid. Waarom dacht men daarvoor dan niet na over veiligheid? Wat is er precies gebeurd?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Zoals blijkt uit het vervolg van mijn betoog, doel ik op veiligheid in het kader van terrorismebestrijding. U hebt het over veiligheid in het algemeen. Ik ben het ermee eens dat dit een belangrijk onderwerp is. Mensen worden gedood door het verkeer en dat eist enorm veel slachtoffers, maar mijn verhaal gaat specifiek over veiligheid in het kader van terrorismebestrijding, en wel met name versus de bescherming van fundamentele rechten. De veiligheid van ons allen wordt aangetast door ongelukken in het verkeer. Het fundamentele recht op leven hangt daar wellicht mee samen – als ik de straat op ga, wil ik niet doodgaan – maar dat is niet het onderwerp waarop ik me vandaag in dit debat concentreer.

De heer **Kox** (SP): Ik doelde ook niet op verkeersslachtoffers of drugsslachtoffers. Ik doelde op de grote aantallen mensen die in de VS jaar op jaar op jaar worden vermoord. De discussie over veiligheid zou daarom toch langer bezig moeten zijn dan vanaf 2001? Maar ik zal verder luisteren naar uw betoog over veiligheid en terrorisme; ik begrijp dat u de rest laat zitten.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Goed, dank u wel.

Is de inhoud van al die wetgeving op het terrein van de veiligheid in het kader van de terrorismebestrijding wel in overeenstemming met de beginselen van onze democratische rechtsstaat? Maakt die wetgeving geen inbreuk op fundamentele rechten? Leidt meer veiligheid niet tot uitholling van de burgerrechten? Die vraag wordt bij herhaling gesteld en die vraag is onderwerp van debat vandaag.

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst worden vastgesteld dat het "nieuwe" terrorisme, waardoor onze samenleving sinds de aanslagen in New York van september 2001 wordt bedreigd, anders is dan het "oude" terrorisme. Het "nieuwe" terrorisme bedoelt terreur te zaaien onder de gehele bevolking en richt de terreurdaden op alle mensen. Het "oude" terrorisme was vooral op autoriteiten en militaire objecten gericht. Het nieuwe terrorisme is dus veel bedreigender voor de "gewone" burger. Die "gewone" burger wordt angst aangejaagd en hij weet niet van welke kant het gevaar dreigt. Die burger zal dan ook graag bereid zijn om iets van zijn grondrechten in te leveren voor het verminderen van zijn angst, om freedom from fear ervoor terug te krijgen.

Niemand zal ontkennen dat de democratische rechtsstaat, waarin de fundamentele rechten van burgers verankerd zijn, een groot goed is dat bescherming verdient. Maar van welke kant kijken wij naar de

democratische rechtsstaat, van welke kant kijken wij naar de fundamentele rechten? In het boek "Het terroristische kwaad" dat hij samen met Erwin Muller en Arnout Ruitenbergh schreef, kijkt Uri Rosenthal naar de democratische rechtsstaat vanuit de kant van de wetsgetrouwe burger die recht heeft op vrijheid en veiligheid. Hij stelt dat het vertrouwen in de rechtsstaat echt niet op het spel staat wanneer de wetgever de bevoegdheden van de politie of inlichtingendiensten uitbreidt en de daartoe bevoegde gezagsdragers en volksvertegenwoordigers daarop de gebruikelijke controle uitoefenen. Inderdaad is het zo dat als terrorisme een kans krijgt, onze veiligheid ernstig wordt aangetast en onze grondrechten belemmerd worden. De rechtsstaat stelt dan niets meer voor, de rechtsstaat is dan voor de wetsgetrouwe burger verdwenen. De terreur heeft de overhand gekregen en houdt ons dagelijks leven in de greep. De fundamentele rechten van de wetsgetrouwe burger liggen op de vuilnisbelt.

Anderen, zoals prof. mr. Ties Prakken, waarschuwen tegen een klimaat waarin de politiek zich veel inbreuken op fundamentele rechten meent te kunnen permitteren, bijvoorbeeld de inbreuk op het recht op privacy. Ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad, prof. mr. J.W. Fokkens, waarschuwt in zijn in het NJB gepubliceerde rede voor de jaarvergadering van de NJV van 2004 dat men – hij bedoelt de politiek – zich moet realiseren dat een zorgvuldig proces en een zorgvuldige afweging van belangen van wezenlijk belang zijn voor de rechtsstaat. Hij constateert dat het dreigend terrorisme om doortastend en volhardend optreden vraagt, maar dat die dreiging nooit een reden kan zijn om minder zorgvuldig te zijn bij de waarheidsvinding en om de minimumwaarborgen van een eerlijk proces niet in acht te nemen. In zijn rede verwijst hij naar het door het comité van ministers van de Raad van Europa opgestelde Protocol bij de European Convention on the Suppression of Terrorism en de Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism. Het comité van ministers onderstreept dat ook bij de bestrijding van terrorisme de in het EVRM omschreven mensenrechten van kracht blijven, zij het met de nodige beperkingen in verband met de veiligheid van de staat.

Waarom leidt dit nu? "The task requires all the wisdom man can muster." Gaat het erom de juiste balans, het juiste evenwicht, te vinden tussen enerzijds de grondrechten van wetsgetrouwe burgers op vrijheid en veiligheid en anderzijds, zo goed en zo kwaad als dat mogelijk is in geval van terroristische misdrijven, de grondrechten van de verdachte? Of mag en kan de balans doorslaan in het voordeel van de wetsgetrouwe burger, omdat het nieuwe terrorisme meedogenloos is? Zijn er dan nog voldoende waarborgen voor de verdachte voor een eerlijke procedure? Naar het oordeel van mijn fractie mag, kan en moet zelfs de balans doorslaan in het voordeel van de wetsgetrouwe burger. Deelt de minister die opvatting?

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik hoor mevrouw Broekers zeggen dat wij onderscheid moeten maken tussen de fundamentele rechten van wetsgetrouwe burgers en de fundamentele rechten van terroristen. Een dergelijke afweging is niet zo moeilijk te maken; je bent natuurlijk altijd voor de fundamentele rechten van wetsgetrouwe burgers. Maar het lijkt mij dat de waarborgen van de strafprocedure toch juist zijn bedoeld

Broekers-Knol

voor de gevallen waarin wij nog niet weten of iemand een wetsgetrouwe burger is of een nieuwe terrorist? Voor hen zijn er die waarborgen, voor mensen van wie wij het vermoeden hebben dat ze terroristen zijn, maar dat nog niet hebben kunnen vaststellen. Wil de VVD nu werkelijk de onschuldpresumptie opgeven?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als ik mijn betoog heb afgemaakt, zult u horen dat ik mij concentreer op bepaalde maatregelen in het kader van terrorismebestrijding en hoe het is gesteld met de fundamentele rechten van degenen die zich schuldig maken of dreigen schuldig te maken aan terrorisme. Ik kom zo meteen toe aan de toets van de heer Ignatieff.

Maar laten wij wél, alvorens nieuwe wetgeving op te stellen, eerst reeds bestaande wetgeving goed doorspitten om te zien of daarmee niet al een heel eind kan worden gekomen. Die wijsheid moeten wij hebben. Ik noem als voorbeeld de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden, de wet BOB. Mijn vraag aan de minister is of zo'n exercitie steeds wordt ondernomen vóórdat wordt overgegaan tot het formuleren van nieuwe wetsvoorstellen.

In zijn boek "The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror" somt Michael Ignatieff een vijftal maatstaven op waaraan speciale maatregelen in het kader van terrorismebestrijding moeten voldoen: (1) de waardigheidstoets; (2) de behoudstoets; (3) de doelmatigheidstoets; (4) de laatste uitwegtoets; (5) de open democratische toets. Die maatstaven zijn goed bruikbaar bij de beoordeling van veiligheid versus fundamentele rechten. Is de minister hiermee bekend en, zo ja, maakt hij daarvan ook gebruik?

Tot slot komt het ons voor dat wanneer er één veiligheidswet zou zijn, zoals onder andere door de Raad voor het Openbaar Bestuur voorgesteld, het vraagstuk veiligheid versus fundamentele rechten geen vraagstuk meer zou zijn, omdat in die wet veiligheid het leidende thema zou zijn. Zo'n wet zou de balans verwoorden die is gevonden tussen de verschillende fundamentele rechten voor het overheidsoptreden in situaties "tussen oorlog en vrede". Vervolgens is het aan de rechter, zowel de nationale als de internationale, om de wet in de praktijk te toetsen. Mijn vraag aan de minister is of aan één zo'n veiligheidswet gewerkt wordt. Zo nee, waarom niet? Ik concludeer, ter afsluiting van dit onderdeel van het betoog van de VVD-fractie, dat de stelling "veiligheid versus fundamentele rechten" niet correct is. Er wordt meer recht gedaan aan de realiteit als de stelling meer precies wordt geformuleerd, namelijk als volgt: de fundamentele rechten van wetsgetrouwe burgers op vrijheid en veiligheid versus de fundamentele rechten van degenen die zich schuldig maken aan het "nieuwe" terrorisme. Die stelling moet haar weerslag vinden in wetgeving en vindt ook haar weerslag in wetgeving. Het is vervolgens uiteindelijk aan de rechter om in het concrete geval vast te stellen of fundamentele rechten zijn geschonden. En daarmee is de rechtsstaat gewaarborgd.

De heer **Witteveen** (PvdA): Misschien heb ik iets gemist, maar zat daar nu ook het antwoord op mijn vraag in? Ik hoor mevrouw Broekers de tegenstelling tussen de fundamentele rechten van de brave burgers en van de nieuwe terroristen simpelweg herhalen als conclusie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De vraag van de heer Witteveen was of wij de onschuldpresumptie opgeven ten faveure van de fundamentele rechten van de wetsgetrouwe burger. De VVD-fractie is bepaald geen voorstander van het uitgangspunt dat iemand al bij voorbaat schuldig is zonder dat er een proces heeft plaatsgevonden. Natuurlijk, je bent onschuldig totdat het tegendeel is bewezen. Wanneer er echter speciale wetgeving nodig is om bepaalde vormen van terrorisme goed te kunnen bestrijden – daar gaat mijn betoog eigenlijk over – mag je bepaalde maatregelen treffen. In de strafprocedure is de onschuldpresumptie echter altijd het uitgangspunt.

De heer **Kox** (SP): Mevrouw Broekers zegt dat je er anders naar mag kijken als het om terrorisme gaat. Eindigt dat bij het terrorisme of mag het bijvoorbeeld ook als je te maken hebt met misdadigers die drugs gebruiken, mensen verhandelen of grootkapitaal aan de samenleving onttrekken waardoor de samenleving een aantal zaken niet kan doen? Met andere woorden: is dat terrorisme iets exclusiefs? Kunnen dus de burgerrechten van vermeende terroristen exclusief worden aangetast of zou dat eigenlijk voor alle criminelen moeten gelden? Waar legt mevrouw Broekers de grens?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Als er één veiligheidswet was, zou die met name gelden voor de situatie tussen oorlog en vrede. Dan zit je in de terreursfeer en niet in de "gewone" criminaliteit, ook al is dat zware criminaliteit. Mijn betoog is niet gericht op de gewone criminaliteit, hoe zwaar die ook moge zijn.

De heer **Kox** (SP): Dat betekent dus dat mevrouw Broekers wel iets wil doen aan de fundamentele rechten van een bepaald soort daders – namelijk van terroristen of vermeende terroristen – maar niet wil praten over die van alle andere daders. Ik begrijp dat onderscheid niet precies. Wij zijn het erover eens dat terreur vreselijk is, maar massale moordpartijen zijn ook vreselijk. Dan heb je het over bendes die andere mensen uitmoorden. Op een of andere manier zegt mevrouw Broekers dat zij dat minder erg vindt dan terrorisme.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Net is al even gesproken over auto-ongelukken en dergelijke. Veiligheid doet zich op allerlei fronten voor. Als ik in mijn huis wordt overvallen door een inbreker die mij een mes op de keel zet, is mijn veiligheid heel ernstig aangetast, maar daar hebben wij een uitstekend strafrechtelijk systeem voor. Er zijn zaken, waarop het betoog van mijn fractie in dit debat is gericht, die buiten de gewone criminaliteit treden. Nogmaals, ook die gewone criminaliteit tast onze veiligheid sterk aan, maar daar heb ik het niet over. Ik heb het over onze veiligheid versus de fundamentele rechten in het licht van terreur en terreurbestrijding. Daarom noem ik de mogelijkheid van een veiligheidswet omdat daar al een keuze is gemaakt, maar dan praat ik dus over een situatie tussen oorlog en vrede. Voor oorlog hebben wij oorlogswetgeving. Voor de vredessituatie hebben wij de gewone strafwetgeving. Voor de tussenvorm heb ik gesproken over die ene veiligheidswet.

Voorzitter. Ik kom bij het tweede onderwerp van dit beleidsdebat, namelijk de bruikbare rechtsorde. Ik zal mij daarbij beperken tot het onderdeel regeldruk, een

Broekers-Knol

onderwerp dat bij de VVD hoog op de agenda staat. Veel mensen ervaren regeldruk – hoge administratieve lasten – namelijk als een politiek en maatschappelijk probleem. En het is ook een probleem! Dat wordt ook door het kabinet erkend, als wij afgaan op het motto van het kabinet Balkenende "meedoen, meer werk, minder regels". Op 21 april 2004 stuurde de minister van Justitie een nota naar de Tweede Kamer betreffende het beleid om de bruikbaarheid van de rechtsorde te bevorderen, kort gezegd de nota Bruikbare rechtsorde. De gedachte achter de nota verwoordde de minister in de eerste alinea van de inleiding als volgt: "Het kabinet wil de verhouding tussen overheid en samenleving verbeteren, onder meer door de regeldruk te beperken. Het wil daarbij tot bestendige resultaten komen en de problemen aanpakken door een fundamentele benadering te kiezen. Die weg is niet die van beperking van regels zonder meer, maar de meer principiële aanpak, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders moeten worden verdeeld en de burgers in de gelegenheid moeten worden gesteld, zo veel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen."

Allereerst dit: die regeldruk is er. In het rapport van het WODC, "Alle regels tellen", staat op pagina 19 vermeld dat er in januari 2004 ongeveer 1800 wetten waren, 2675 AMvB's en KB's en 7717 ministeriële regelingen. Al die wetten, AMvB's, KB's en ministeriële regelingen leverden ongeveer 140.000 van toepassing zijnde artikelen op. Op pagina 32 van het rapport wordt vermeld hoeveel nieuwe wetten en regelingen er jaarlijks bijkomen en hoeveel er worden gewijzigd. Op pagina 33 valt dan de volgende constatering te lezen: "Het wijzigen van regelingen vormt kennelijk geen alternatief voor het intrekken van oude regelingen en het vervangen daarvan door nieuwe regelingen." Dat leidt dan tot een jaarlijkse groei. Voor rechtsgeldige wetten bedraagt die groei ruim 2,5% per jaar. Dit staat op pagina 53 van het rapport. Bij dit overzicht van de regeldruk is Europese en andere internationale regelgeving overigens niet meegerekend.

Wat zijn de mogelijke oorzaken van regeldruk? In een essay uit februari 2006, getiteld "In regels gevangen", dat geschreven is door een werkgroep van de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt een antwoord op die vraag gegeven. In het essay wordt regeldruk gedefinieerd als de investering en inspanning die burgers, bedrijven en instellingen moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die zij ondergaan om zich aan de regels te houden. Regeldruk beïnvloedt de kwaliteit van het dagelijks leven en de maatschappelijke en economische ontwikkeling. De aandacht moet worden verplaatst van het bestrijden van regeldruk naar het voorkomen dat regeldruk ontstaat, aldus de werkgroep.

De werkgroep identificeert zes oorzaken van regeldruk. Ten eerste de vraag om controle. In collectieve sectoren bestaat controlezucht van de overheid. Ambtenaren zijn bevreesd om persoonlijk verantwoordelijk te worden gesteld voor hun handelen en die angst leidt tot een bestuurlijke kramp. Dus: regels. Ten tweede de bureaucratisering. Verschillende overheidsorganisaties zijn dikwijls tegelijk verantwoordelijk voor hetzelfde maatschappelijke probleem. Eenieder probeert zijn risico's op het eigen deelgebied af te dekken. Dus: regels. Ten derde de behoefte aan regels en gelijkheid in regels. Het in onze samenleving gewortelde gelijkheidsstreven leidt ertoe dat in wetgeving met veel verschillende

situaties rekening wordt gehouden en dat ernaar wordt gestreefd om zoveel mogelijk gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen en om daarbij ook nog inkomensnivellering te bewerkstelligen. Dus: complexe regels. Ten vierde het zoeken naar draagvlak. Er is sprake van een consensusamenleving. Dus: complexe regels. Ten vijfde de omgang met incidenten. Incidenten vormen voor de politiek nogal eens aanleiding om per direct nieuwe regels uit te vaardigen. Dus: meer regels. Ten zesde de internationalisering. Bovenationale regelgeving leidt nogal eens tot aanvullende nationale regels. Dus: meer regels. Ik voeg daar nog een zevende oorzaak van regeldruk aan toe: onduidelijke of meervoudige doelstellingen van een wet.

Voorzitter. De VVD-fractie is van mening dat er wat betreft de regeldruk een tweesporenbeleid moet worden gevoerd: terugdringen van de bestaande regeldruk en tegelijkertijd de oorzaken zo krachtig mogelijk bestrijden. Zo wordt het niet dweilen met de kraan open, namelijk dat de regeldruk weliswaar wordt bestreden, maar nieuwe regeldruk niet wordt voorkomen. De minister van Financiën, en hij niet alleen, heeft zich inmiddels opgeworpen als een ware kampioen van het verminderen van de bestaande regeldruk en van het verminderen van administratieve lasten. De minister van Justitie levert met de nota Bruikbare rechtsorde zijn bijdrage aan de strijd tegen de regeldruk. De vraag is of de in de nota Bruikbare rechtsorde voorgestelde reguleringsmodellen om tot een meer principiële aanpak van het probleem te komen, effectief zijn om nieuwe regeldruk te voorkomen. Naar het oordeel van de VVD-fractie dient in ieder geval met het volgende rekening te worden gehouden. Worden de problemen en vraagstukken die regulering behoeven vanuit de burger benaderd? Wordt ernaar gestreefd om inzicht te krijgen in de opvattingen, wensen en keuzes van burgers? Wordt de vraag gesteld tegen welke administratieve lasten de burger oploopt, of daarin gesnoeid kan worden of dat meer kan worden overgelaten aan de burger en, indien het antwoord bevestigend luidt, op welke wijze dat kan gebeuren?

Diezelfde vragen kunnen worden gesteld aan organisaties die op een bepaald maatschappelijk terrein werkzaam zijn. Worden die vragen gesteld? Is het veld adequaat betrokken bij projecten in het kader van de nota Bruikbare rechtsorde, zoals ook de SER vraagt in zijn advies van 7 september 2005 over de Bruikbare rechtsorde? Wordt er daarnaast, van binnenuit, aan gewerkt om de regelgevende activiteiten van de verschillende departementen beter op elkaar af te stemmen? Wordt er serieus werk van gemaakt om te bezien of in een bepaald geval nieuwe regelgeving noodzakelijk is of dat de bestaande regelgeving adequaat is? Wordt erop gelet dat de doelstelling van regelgeving helder is? Wanneer de problematiek van de regeldruk vanuit het gezichtspunt van de burger en vanuit het gezichtspunt van de bedrijven en instellingen wordt benaderd, bieden de in de nota Bruikbare rechtsorde voorgestelde reguleringsmodellen perspectief. Dan kan er een omslag worden bereikt in het bureaucratisch model. Dan zal wellicht eindelijk een vermindering van de regeldruk gerealiseerd kunnen worden, na de vele voorgaande jaren waarin dat op een fiasco is uitgelopen. The task requires all the wisdom man can muster. Lukt dat, dan is de prijs groot: freedom from red tape!

Mijnheer de voorzitter, wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.



De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Wij spraken eerder af dat wij in eerste termijn een aantal kwesties kort zouden aanstippen om daarop in tweede termijn, na het antwoord van de minister, wat verder in te gaan. Laat ik in ieder geval proberen om mij aan dat plan te houden bij de bespreking van de twee thema's van vandaag: veiligheid versus fundamentele rechten en bruikbare rechtsorde. Ik heb overigens met grote belangstelling naar de verhalen van collega's Witteveen en Franken geluisterd. De PvdA-fractie lijkt nu in een keer volledig afwezig te zijn, maar die zullen wel zaken in het landsbelang te doen hebben. Voor een debat is het volgens mij wel nuttig als je naar elkaar luistert en niet alleen de een naar de ander. Ik heb ook met grote interesse naar het verhaal van mevrouw Broekers geluisterd, maar dat ga ik straks in de pauze nog een keer doorlezen. Volgens mij zaten daar een aantal verrassende opvattingen in voor een liberaal. Ik begreep dat zij zich had laten inspireren door haar fractievoorzitter. Ik wil haar betoog nader bekijken om er in tweede termijn op terug te komen.

Ik begin met een aantal opmerkingen over het thema veiligheid versus fundamentele rechten. Volgens de laatste voortgangsrapportage van het veiligheidsprogramma daalt de criminaliteit in Nederland, voelen meer mensen zich veilig en worden criminelen vaker opgepakt. Dat is mooi – de complimenten van onze fractie voor deze minister – maar welke betekenis hebben die verbeteringen, afgezet tegen de nog steeds grote omvang van onveiligheid en criminaliteit? Moeten wij ons niet te snel rijk rekenen? Welke relatie hebben die cijfers met de waardering en de bescherming van fundamentele rechten? Wordt het in ons land veiliger omdat wij wat minder aandacht geven aan de bescherming van fundamentele rechten? Mag dat zo, zoals ik mevrouw Broekers begrijp, of draagt het beter beschermen van fundamentele rechten juist bij tot een groter veiligheidsgevoel? Dat laatste verhoudt zich echter weer slecht met recente wetgeving waarin de bescherming van fundamentele rechten wordt beperkt ten behoeve van grotere veiligheid, althans een groter veiligheidsgevoel en meer mogelijkheden voor het justitieel apparaat om sneller en efficiënter te kunnen optreden tegen een dreigende aantasting van de veiligheid. Als meer veiligheid leidt tot minder bescherming van fundamentele rechten, is dat dan een acceptabele zaak? Zo ja, onder welke omstandigheden? Wie bewaakt dan de verhouding tussen veiligheid en fundamentele rechten? Wie zorgt ervoor dat wij niet van de regen in de drup komen?

Afluisteren, fotograferen, massaal verklikken, e-mailgegevens van miljoenen mensen opslaan, preventief fouilleren van burgers die zich van geen kwaad bewust zijn, infiltreren, camera's overal, achtervolgen, hinderlijk volgen van mensen, eerder en harder straffen, minder privacy en minder respect. Bij elkaar vindt mijn fractie dat nogal een hoge prijs voor een waar zonder garantie. De hoop op meer veiligheid wordt betaald met de zekerheid van minder vrijheid en respect. Dat meer veiligheid in de praktijk ten koste gaat van minder bescherming van fundamentele rechten, vindt niet alleen mijn fractie, maar bijvoorbeeld ook de Raad voor het Openbaar Bestuur. Hoe reageert de minister op de volgende conclusies van de Rob in het al meermalen

genoemde rapport Tussen oorlog en vrede van oktober 2005? "De beperkingen die momenteel langs strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg worden aangebracht in de vrijheidsrechten kunnen ook – onbedoeld maar al te gemakkelijk – een ruimere of andere toepassing krijgen dan het specifieke probleem waarvoor zij in het leven geroepen zijn." Een ander citaat luidt: "Het kabinet heeft in zijn pogingen om de veiligheid te vergroten niet voldoende aandacht voor de principes van de democratische rechtsstaat. De maatregelen die het kabinet ontwikkelt zijn weinig samenhangend, beperken onnodig de vrijheid van burgers en zijn niet altijd effectief." Ik hoor graag een reactie van de minister hierop.

Ook het Humanistisch Overleg Mensenrechten oordeelt in zijn notitie Rechtsbescherming op de helling van november 2005 uiterst kritisch over de recente inbreuken en de aanstaande inbreuken op fundamentele rechten door wetgeving van dit kabinet. Ik geef nog een citaat: "De (voorgestelde) wetgeving op het terrein van terrorismebestrijding heeft negatieve gevolgen voor de mensenrechtenbescherming in Nederland. Bij elkaar opgeteld betekenen de effecten van de verschillende maatregelen een vergaande beperking van de vrijheden en rechten van burgers in Nederland." Wat vindt de minister van deze conclusie?

Een van de maatregelen die deze regering heeft doorgevoerd om de veiligheid van de samenleving tegenover de dreiging van expliciet terrorisme te vergroten, is de uitbreiding van de identificatieplicht geweest. Wij herinneren ons nog het debat dat wij in deze Kamer daarover gevoerd hebben. Na anderhalf jaar weten wij nu dat er in dit kader 80.000 bonnen zijn uitgedeeld met een opbrengst van 4 mln. Daarmee feliciteer ik de minister. Hoeveel terroristen hebben wij nu gevangen met deze identificatieplicht? Kan de minister ons daarover informeren?

Klopt het dat de identificatieplicht vooral jongeren treft (vier maal meer dan gemiddeld) en inwoners van grote steden? Zijn het vooral fietsers zonder licht, brommers zonder helm, autorijders zonder gordel en verder wildplassers, softdrugsgebruikers, bedelaars en daklozen die op de bon gaan? Hoeveel terroristen zaten er onder die mensen? Is de uitgebreide identificatieplicht in de praktijk niet vooral een platte boeteverduubbelaar geworden? Dit heeft iemand zo treffend geformuleerd. Bewijst de toename van het aantal verloren en gestolen identificatiebewijzen (28.000 meer in 2005 dan in 2004) niet juist dat de regel, zoals was voorspeld, averechts uitpakt in de praktijk?

Het streven naar meer algemene veiligheid gaat nogal eens ten koste van de rechtsbescherming en de rechten van specifieke groepen, omdat die als groep gecriminaliseerd worden of dreigen te worden, zoals migranten, allochtone jongeren, moslims en illegalen. Wat vindt de minister in dit verband bijvoorbeeld van de constatering van de Tilburgse prof. Van Kalmthout, dat er sprake is van toenemende criminalisering van illegalen en dat de huidige bejegening van vreemdelingen zonder verblijfstatus erop neerkomt dat zij slechts in beperkte mate aanspraak kunnen maken op de waarborgen die de rechtsstaat hun zou moeten bieden? Zij zouden minder fundamentele rechten hebben dan andere burgers in dit land. Deelt de minister die opvatting? Wat vindt hij van deze opvatting?

Er wordt nu ook anders aangekeken tegen veiligheid dan twintig jaar terug. Ik doelde daarop in mijn

interruptiedebatje met mevrouw Broekers. Dit is dus niet iets van de laatste tijd; het is eigenlijk al enkele decennia gaande. Dat bleek onder andere ook op het seminar Public safety in Europe, waarvan de resultaten buitengewoon goed zijn weergegeven in Justitiële verkenningen nr. 7, 2004. De samenleving, zo werd uitgesproken op dit seminar, staat momenteel veel meer inbreuken toe op wat tot nu toe als fundamentele rechten werden beschouwd en maakt zich veel minder illusies over de kans op het voorkomen van misdaad en het resocialiseren van daders. Vrijheid heeft en mag haar prijs hebben, zo lijkt de conclusie te zijn van de afgelopen twee decennia. Ziet de minister die ontwikkeling en wat vindt hij eigenlijk van dat stap voor stap inleveren van vrijheid voor veiligheid? Wat vindt deze minister van mijn voorspelling dat wij ons over tien jaar massaal zullen verwonderen, verbazen, beklaren en verontwaardigd zullen tonen over de snelheid en het gemak waarmee de politiek in deze tijd bereid is, in te leveren op fundamentele rechten vanwege de veronderstelling dat zoiets structureel tot meer veiligheid leidt?

Ik heb nog enkele opmerkingen over het tweede thema van vandaag. Twee jaar geleden legde de minister op de Academie voor wetgeving uit dat in zijn visie wets- en rechtsregels gebruiksinstrumenten zijn voor de rechtssubjecten en geen abstracte materie, los van de werkelijkheid. Het criterium voor een bruikbare rechtsorde zou moeten zijn de bruikbaarheid van regels en de mate waarin door het gebruik het gewenste resultaat wordt bereikt. In die visie, zo zei de minister, is de wet er niet primair om de maatschappij te ordenen en maatschappelijke problemen op te lossen, maar om mensen in staat te stellen, hun problemen op te lossen en hun onderlinge verhoudingen te regelen. Ik vind dat een sympathieke redenering, maar is de minister het niet met mij eens dat wetten toch meer zijn dan alleen dat, dus dat wetten ook het resultaat kunnen zijn van democratische besluitvorming om gewenste en afdwingbaar gemaakte probleemoplossingen en onderlinge relaties tussen burgers en instituties vast te stellen?

Het is onze indruk dat de discussie over bruikbare rechtsorde inmiddels aan het versmallen is tot het streven naar minder wetten en minder regels. Wat vindt de minister daarvan? Vindt hij met ons dat "bruikbaar" geen synoniem van "minder" zou moeten zijn? Zijn de burgers in dit land er tot dusverre opgeschoten met zijn project "bruikbare rechtsorde"?

Ziet de minister een verband tussen het wegvallend vertrouwen en het toenemend wantrouwen in burgers, instituties, onderwijzers, dokters, verplegers, ambtenaren en managers en de toenemende vraag om toezicht op die burgers en instituties? Hoe gaan wij weer vertrouwen opbouwen?

Bij het bespreken van het thema "bruikbare rechtsorde" wordt er vaak gewezen op het belang van handhaving en naar onvoldoende prestaties van politie en justitie. Met prestatieafspraken met de politie, het openbaar ministerie en met de rechters denkt de regering daar iets aan te kunnen doen. Wat vindt de minister echter van kritische geluiden van bijvoorbeeld de Raad van hoofdcommissarissen over de schijnveiligheid die met allerlei prestatieverplichtingen wordt gecreëerd? Wat vindt de minister van de uitspraak van een korpschef dat de prestatieverplichtingen voor de politie leiden tot een verkleuring van professionals? En

wat vindt hij van de stelling van een andere korpschef dat de politie ervoor past, geregeerd te worden door de waan van de dag van politiek Den Haag? Daarmee wordt overigens waarschijnlijk de overkant bedoeld.

Nog iets over internationale rechtsorde. De kolossale wachtlijsten bij het Europese Hof voor de rechten van de mens duiden erop dat er ook mankementen in die rechtsorde zitten. Wat kunnen wij daar als Nederlandse samenleving aan doen?

Ik zie met belangstelling uit naar de beantwoording door de minister.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Tussen beide in dit beleidsdebat centraal staande thema's bestaan nauwe en specifieke banden. Zowel het vraagstuk van de verhouding tussen grondrechten en veiligheid als dat van een bruikbare rechtsorde zijn van een fundamenteel karakter. De plaats en betekenis van zowel de fundamentele mensenrechten als die van wet- en regelgeving raken immers aan de grondbeginselen van rechtsstaat en democratie.

Aan de democratie ligt het beginsel van de volkssoevereiniteit ten grondslag: staatsbestuur van, door en voor het volk. Hierin herkent men het motief van zelfwetgeving en zelfbestuur als middel om een zo groot mogelijke vrijheid van individuele burgers tot stand te brengen. Democratie impliceert vrijheid door een maximale inbreng in het staatsbestuur.

Aan de rechtsstaat liggen ten grondslag de beginselen van machtscheiding en grondrechten. Hierin herkent men het motief van de binding van statelijke macht aan het recht als middel om een zo groot mogelijke vrijheid van individuele burgers te verzekeren. De rechtsstaat impliceert vrijheid door een zo groot mogelijke afstand tot het staatsbestuur.

In het concept van de democratische rechtsstaat komen beide lijnen samen. Het principe van de heerschappij van de wet drukt in de eerste plaats uit dat de wet via de doorslaggevende stem van de volksvertegenwoordiging beschikt over een volwaardige democratische legitimatie. In samenhang daarmee drukt dit principe tevens uit dat de wet de burgers beschermt tegen de staat en tegen elkaar. In dat perspectief staan vaste ankerpunten als wetmatig bestuur, onafhankelijke rechtspraak en grondrechtelijke waarborgen.

Voor een vrijzinnige en progressief-liberale stroming als D66 zijn deze democratische en rechtsstatelijke noties altijd van grote betekenis geweest. Zowel democratie als rechtsstaat, zeggenschap in en bescherming tegen de staat vormen in onze ogen het constitutionele raamwerk voor het ideaal van vrije en mondige burgers. Zonder democratie is de rechtsstaat immers niet meer dan een statisch en formeel systeem; zonder de rechtsstaat kan de democratie door een gebrek aan beteugeling onberekenbaar worden. Vanuit datzelfde perspectief kijkt de fractie van D66 naar de plaats en functie van de grondrechten in een door gevoelens van onveiligheid bedreigde samenleving en naar de door een voortgaande toevloed van regels en beleid uit zijn voegen gegroeide rechtsorde.

Ik ga eerst spreken over veiligheid en grondrechten. Onze grond- en mensenrechten vormen in constitutionele zin niet alleen een van de twee pijlers onder de rechtsstaat, maar vertegenwoordigen ook een groot deel

Engels

van wat als fundamentele en materieel-normatieve rechtsbeginselen wordt aangeduid. En hoewel zij in die zin onvervreemdbaar zijn, zijn zij daarmee niet tevens onaantastbaar. Binnen het democratisch-rechtsstatelijke complex zijn grondrechten niet absoluut. In de formulering van onze gecodificeerde grondrechten komt dan ook tot uitdrukking dat zij niet onder alle omstandigheden onbeperkt of met voorrang gelden.

De strijd tegen zware criminaliteit en terrorisme brengt aan de ene kant een verhoogde druk op de individuele rechten en vrijheden van burgers met zich. Aan de andere kant beoogt deze strijd diezelfde rechten en vrijheden als ankerpunten van de democratische rechtsstaat te beschermen tegen ondemocratisch en anti-rechtsstatelijk handelen. Grondrechten en veiligheid staan daarmee in een gespannen en vooral ook complexe verhouding tot elkaar. Beide beogen immers een vrije samenleving.

Een centrale vraag is: moeten en kunnen mensenrechten en maatschappelijke veiligheid na 11 september 2001 met elkaar verenigd blijven? Kunnen of moeten wij onze westerse verworvenheden uiteindelijk alleen verdedigen door deze in te perken? In een democratische rechtsstaat kunnen grondrechten immers op democratische wijze worden beperkt. Op deze in abstracte termen geformuleerde vraag ligt het goede antwoord voor de hand. De D66-fractie meent dat ook in zeer ernstige en bedreigende crisissituaties grondrechten slechts gedeeltelijk en tijdelijk terzijde gesteld kunnen worden. Hoe verder de beperkingen op grondrechten worden opgerekt, des te meer het terrorisme in wezen lijkt te slagen.

In de discussie op een concreter niveau van bijvoorbeeld wetgeving ziet men grosso modo twee benaderingen. In de ene opvatting – en als ik het goed zie, geldt dat ook voor de regering – vragen rechtsstaat en democratie elementaire moed om krachtig en doortastend, dat wil zeggen met meer repressieve juridische instrumenten, op te treden tegen fundamentalisme, radicalisme en terrorisme. De democratie zal weerbaar zijn of niet. Het materiële grondrecht op veiligheid staat uiteindelijk op een hoger plan dan andere burgerrechten, zoals privacy.

Daar tegenover staat de opvatting dat ook of zelfs juist in tijden van bedreigingen, angst en onzekerheid, de veroorzakers daarvan niet bestreden moeten worden met middelen die in termen van democratie en rechtsstaat als een terugval moeten worden aangemerkt. Dit is zeker niet het geval, als zich ook cumulatieve effecten voordoen. Als wij onze waarden willen beschermen, moeten wij deze dan ook niet relativeren, maar ten grondslag leggen aan het wegnemen van de voedingsbodem voor het terrorisme.

Deze tegenstelling tussen beide opvattingen openbaart zich met name in het debat over de in gang gezette wettelijke hervormingen van ons straf- en strafprocesrecht. Zonder op de behandeling van nog op stapel staande wetgeving vooruit te willen lopen, wil ik aangeven dat mijn fractie zich in beginsel beter thuisvoelt bij de tweede geschetste benadering op hoofdlijnen. Voor de goede orde: terrorisme moet natuurlijk worden bestreden. Om dat effectief te kunnen doen, is repressieve strafwetgeving onontbeerlijk. Maar het is niet meer dan een sluitstuk. Aan door illusiepolitiek ingegeven symboolwetgeving hebben wij uiteindelijk niets. De eigenlijke aanpak moet zich richten op het wegnemen van de politieke, sociale en culturele

spanningen die de voedingsbodem voor het terrorisme vormen.

De heer **Kox** (SP): Ik hoor de woordvoerder van D66 de woorden gebruiken: aan door illusiepolitiek ingegeven symboolwetgeving hebben wij niets. Zijn hem voorbeelden bekend dat deze regering zich daaraan bezondigd heeft? Of wil hij hiermee zeggen dat dit in het verleden gebeurd is in onder andere kabinetten waar D66 aan deelnam? Of is het volgens hem iets wat in de toekomst dreigt en waarvoor hij nu waarschuwt? Kortom, is het meer een illusie van hem of doelt hij op reëel bestaande praktijken?

De heer **Engels** (D66): Ik denk dat het meer uw illusie is om te denken dat ik met een illusie rondloop. Ik bedoelde dat wij met het oog op de toekomst ervoor moeten waken, daarin verzeild te raken. Het zou dus kunnen gebeuren.

De heer **Kox** (SP): Het is dus nog niet gebeurd?

De heer **Engels** (D66): Ik kan u daar geen voorbeelden van noemen.

De heer **Kox** (SP): Dat is duidelijk.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Een veilige samenleving vraagt een evenwichtige invulling van de relatie tussen veiligheid en grondrechten. Het zou naïef zijn, vast te houden aan het ideaal van onder alle omstandigheden onaantastbare grondrechten. Het lijkt echter evenzeer naïef, te veronderstellen dat wij met een zogeheten moedig en krachtadig wetgevingsprogramma daadwerkelijk de maatschappelijke veiligheid zouden kunnen bewaren.

Ik kom te spreken over mijn tweede thema: rechtsstaat en rechtsorde. De huidige problemen van regelgroei en regeldruk bestaan al vele jaren. Het negentiende-eeuwse ideaal van de wet als "Dreh- und Angelpunkt" van regelgeving en codificatie van maatschappelijke ontwikkelingen is verguisd. Naast de oorspronkelijke functie van ordenen en handhaven is de wet steeds meer kaderinstrument geworden voor meer presterende overheidsfuncties als zorg, dienstverlening en ruimtelijke economische sturing. De instrumentalisering van de wet, lagere vormen van regelgeving en beleidsregels hebben de oorspronkelijke waarborgfunctie van wet- en regelgeving uitgehold. Ook door het streven naar "Einzelfallgerechtigheit" heeft de juridisering van het overheidsbeleid een grote vlucht genomen. In onze regelgeving lijkt welhaast een multipliereffect aanwezig: nog steeds op alle maatschappelijke ontwikkelingen inspelende regels lokken op hun beurt alleen maar meer verfijnende en corrigerende regels uit.

De rechtsfunctie van de overheid is door een teveel aan ambities en pretenties onder grote druk gekomen. Dat geldt zowel voor de beheersbaarheid van de overheidsregulering als voor de legitimering daarvan. De samenleving lijkt, en voelt zich in ieder geval overbelast. De over de samenleving onverminderd uitgestorte wolk van regels en beleid draagt bij aan ontwikkelingen als calculerende en assertieve burgers, fraude en nimbagedrag. Gemeenschapsvoorzieningen en gemeenschapszin lijken uit elkaar te groeien. Hier openbaart zich de grote paradox van een in kwantitatieve zin groeiende,

Engels

maar in termen van daadwerkelijke invloed afnemende overheidsmacht.

Intussen lijken de onderliggende verhoudingen tussen wetgever, executieve en rechterlijke macht steeds meer aan spanningen onderhevig. Leden van het wetgevend orgaan, zowel van de kant van het parlement als van regeringszijde, ontzien zich niet meer in het leveren van kritiek op rechterlijke uitspraken. Eerder opvallend dan verontrustend is de trend van meer gearticuleerde observaties en adviezen van de rechterlijke macht aan de wetgever. De relatie tussen rechtsstaat en rechtsorde lijkt op dit moment problematisch, zo niet zorgelijk. Het vraagstuk van regeldichtheid en regeldruk wordt al meer dan twintig jaar onderkend. Eigenlijk weten wij al sinds de jaren tachtig dat onze regelgeving gebreken vertoont op punten als transparantie, consistentie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Over oplossingen in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin is in de loop der jaren het nodige bedacht en opgeschreven. Tot indrukwekkende resultaten in de zin van een meer transparant, consistent, uitvoerbaar en handhaafbaar rechtsstelsel heeft dat vooralsnog echter niet geleid. Uit het bekende empirische onderzoek van De Jong en Herweijer uit 2004 blijkt dat de productie van wetten en AMvB's fluctueert met de activiteitschommeling in een kabinetscyclus, maar per saldo geen trendmatige groei vertoont. Voor ministeriële verordeningen en beleidsregels ligt dat anders.

Debet aan de tot dusver haperende hersteloperatie lijkt de fictie van het politiek primaat, zowel in de zin van een regering en bureaucratie nauwelijks aansturend parlement als in de zin van een de bureaucratie moeizaam aansturende ministerraad. Ook factoren als de niet zichtbare afstemming met andere operaties, zoals het programma *Andere Overheid*, spelen echter een rol. Daarnaast blijken de neiging om uitvoeringsproblemen aan te pakken met nieuwe regelgeving, de neiging om bij het oplossen van maatschappelijke problemen de verantwoordelijkheid primair bij de overheid te leggen en vooral ook de neiging om in vervaardiging en toepassing van rechtsregels absolute voorrang te geven aan het gelijkheidsbeginsel niet bij te dragen tot een substantiële vermindering van de omvang en de belasting van regels. Over dat laatste aspect heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur recentelijk een indringend advies uitgebracht, met de titel *Verschil* moet er zijn. Al eerder heeft de WRR in het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* vraagtekens gezet bij het klassieke patroon van hiërarchische overheidsregulering met als veronderstelling dat de wet een gelijke behandeling van burgers door de overheid waarborgt.

Voorzover in de nota *Bruikbare rechtsorde* uit 2004 een visie is ontwikkeld op een nieuwe aanpak van het probleem van regelgroei en regeldruk, kan mijn fractie een heel eind meegaan. Is wetgeving wel altijd de oplossing voor een probleem? Zijn de beperkingen van regels vaak niet groter dan het nut of de noodzaak? Leiden regels die worden ontdoken of niet aansluiten bij het normbesef van de doelgroep niet tot onrechtvaardigheden? Zijn regels die vanuit verschillende belangen worden opgesteld niet op voorhand tegenstrijdig of inconsistent?

Deze en vergelijkbare vragen maken duidelijk dat het inderdaad tijd is voor een principiële omkering van het reguleringsperspectief. Een omkering van overheidsbelang naar burgerbelang; een omkering van uitgangs-

punt dat alleen algehele gelijkheid en een gedetailleerde regeling daarvan tot in alle uitzonderingen tot rechtvaardigheid leidt; een omkering van een alle verantwoordelijkheid op zich nemende overheid naar meer eigen verantwoordelijkheid, zelfregulering en zelfcontrole in de samenleving. Daarmee is de vraag gesteld naar een radicale terugtred van rechtsfiguren die aan de hand van verboden en geboden gedragsnormerend werken en de introductie van nieuwe regelmodaliteiten als zorgplichten, convenanten, certificering, vraagfinanciering en persoonlijke aansprakelijkheden.

Het leek de D66-fractie goed in dit beleidsdebat in kort bestek en op hoofdlijnen enkele punten te noemen die naar haar oordeel van belang zijn binnen het thema rechtsstaat en rechtsorde. Wij realiseren ons dat staat en samenleving constant in beweging zijn. Processen van integratie en desintegratie volgen elkaar op. Via de rechtsorde proberen wij een zekere mate van stabiliteit en continuïteit te bewaren. Zeer bepalend voor de bruikbaarheid van de rechtsorde zijn echter de slingerbewegingen in de maatschappelijke normativiteit. Deze hebben met name betrekking op de vraag wat gemeenschappelijk is en wat tot de individuele sfeer behoort.

De reactie van de minister op onze inbreng wachten wij uiteraard met belangstelling af.



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie zal ik mij in dit beleidsdebat over de Justitiebegroting van 2006 concentreren op het thema "bruikbare rechtsorde". Als ik het goed zie, is de toelichting op de begroting van het departement van Justitie voor het jaar 2003 – de eerste begroting waarop deze minister zijn stempel heeft gedrukt – het eerste moment waarop het begrip "bruikbare rechtsorde" opduikt. Dan wordt al duidelijk gemaakt dat de zaak achter het begrip een operatie van het hele kabinet zal zijn en dat Justitie, Economische Zaken en BZK de operatie dragen. Vervolgens wordt uit een reeks van samenhangende documenten duidelijk dat met recht van een operatie mag worden gesproken. Ik noem slechts stukken als *Andere Overheid*, *Aanpak administratieve lasten*, de reactie op het eindrapport van de *Visitatiecommissie wetgeving Van wetten weten*, het standpunt over de WRR-nota *Toekomst van de nationale rechtsstaat*, *Naar een slagvaardiger bestuursrecht*, *Mediation* en het rechtsbestel en last but not least de nota *Bruikbare rechtsorde*.

Vanaf het begin is duidelijk vanuit welke filosofie wordt geopereerd. Het kabinet wil tot een aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers en overheid komen. Er zullen meer verantwoordelijkheden naar de burger en zijn instituties gaan met als doel meer ruimte te scheppen voor burgers en bedrijven. Deze filosofie, gericht op aanpassing of herschikking van verantwoordelijkheden, zodanig dat het met de regelgeving beoogde doel beter wordt bereikt, kan ten principale op ondersteuning van onze fracties rekenen. Hernieuwde aandacht voor met name vermindering van de publieke regeldruk is zeker op zijn plaats. Op dat aspect van de bruikbare rechtsorde zal ik in het vervolg van mijn bijdrage wat dieper ingaan.

Uit onderzoek dat rechtseconoom Van Velthoven, verbonden aan de Universiteit Leiden, heeft uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak blijkt dat

Holdijk

een goede juridische infrastructuur, met andere woorden het goed functioneren van de wetgeving, de rechtsspraak en de rechtshandhaving, betekenisvol bijdraagt aan de groei van de economie. Traditioneel worden als bekende factoren voor economische groei genoemd: het opleidingsniveau, gezondheid, het investeringspeil, de omvang van overheidsinvesteringen, enzovoort. De laatste twintig jaar is echter het inzicht gegroeid dat ook een passende politieke en juridische infrastructuur invloed heeft op de economische groei. Vooral de bescherming van het eigendoms- en contractenrecht, het functioneren van de onafhankelijke rechtsspraak en algemeen de afwezigheid van corruptie en de aanwezigheid van een integer bestuursapparaat zijn in dat verband kernpunten. Het economisch aspect is uiteraard niet het enige criterium voor een bruikbare rechtsorde. Ik zal daarop straks terugkomen.

In het algemeen gesproken zal geen redelijk mens tegen vermindering van overbodige regelgeving en vermindering van onnodige administratieve lasten zijn. Enige scepsis bij de zoveelste poging om tot vermindering van de regeldruk te komen, moet echter wel overwonnen worden, zo moet ik mijzelf bekennen. Immers, al ruim twintig jaar – ik herinner ook de heer Engels hieraan – is het overheidsbeleid gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving, en sedert begin jaren negentig ook op alternatieven voor en in wetgeving. In het onderdeel beleidsgeschiedenis van de nota wordt onder meer melding gemaakt van commissies onder leiding van Geelhoed, Van der Grinten, Hirsch Ballin en Kortmann. Al deze activiteiten hebben niet tot een substantiële vermindering van en structurele trendbreuk in de regeldruk geleid, althans niet in wat intussen wel de “gevoelsregeldruk” wordt genoemd, zoals “gevoelstemperatuur” vermoed ik. Dit wil overigens niet zeggen dat er in het verleden in het geheel geen resultaten zouden zijn geboekt. De nota Zicht op wetgeving en de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid hebben zeker vruchten afgeworpen. Mede daardoor wordt de kwaliteit van wetgeving al sinds jaar en dag bepaald door de mate waarin deze voldoet aan de eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze eisen zijn al in 1993 in de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen. Op deze wijze zou onderscheid aangebracht moeten kunnen worden tussen bruikbare en onbruikbare regelgeving.

Of er ook altijd in overeenstemming met deze eisen en met de Aanwijzingen wordt gehandeld, is een andere zaak. Zo wordt bij herhaling ook in deze Kamer de vraag gesteld of Nederland in strijd met de Aanwijzingen niet onnodig ver gaat in de implementatie van Europese regelgeving. Een kardinale vraag is ook of het wetgevingskwaliteitsbeleid geleid heeft tot structureel minder regels. Voor ons een niet eenvoudig te beantwoorden vraag.

De hieraan voorafgaande vragen zijn in hoeverre de regeldruk is toegenomen, wat regeldruk eigenlijk is en vanuit wiens perspectief de bruikbaarheid van de rechtsorde moet worden bekeken. De nota geeft geen definitie van het begrip “regeldruk”. Burgers en overheden klagen erover. Gaat het om de kwaliteit, de gedetailleerdheid, de complexiteit, het sturend karakter van regels, of is de uitvoering en controle het punt? Subjectieve gevoelens kunnen toch niet de maatstaf zijn voor bruikbaarheid? Objectivering en representativiteit

van klachten is toch noodzakelijk? Gevoelens van ergernis en gebrek aan nalevingsbereidheid kunnen toch niet alles beslissend zijn? In onze visie zijn wetten en regels er – en zij zullen ook blijven – om de ongebondenheid van de mensen in te tomen, om met de woorden van de Nederlandse geloofsbelijdenis te spreken. Met de Heidelberger katechismus geloven wij nog altijd “dat de mens ganselijk onbekwaam is tot enig goed en geneigd tot alle kwaad, tenzij wij door de Geest Gods wedergeboeren worden”. Dit uitgangspunt doet ons ook gereserveerd staan, maar niet principieel afwijzend, tegenover diverse vormen van relatieve zelfregulering.

Dit brengt mij op diverse voorstellen en programma's, die tot een meer bruikbare rechtsorde moeten leiden. Zullen zij tot vermindering, of alleen maar tot verplaatsing van regelgeving leiden? En zijn de in de nota beschreven alternatieven voor wetgeving als zorgplichten, certificeringssystemen, metatoezicht, mediation, et cetera bruikbaar, en zo ja, onder welke voorwaarden zijn zij dat?

In het algemeen gesproken zijn wij er voorstanders van om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de herijking te betrekken, ondanks ons zo-even vertolkte uitgangspunt. De projectgroepen die tot nu toe zijn ingesteld, bestaan vrijwel uitsluitend uit medewerkers van de desbetreffende departementen of gelieerde diensten. Deze werkwijze impliceert dat juist de meest betrokkenen in deze fase niet participeren. Overleg met betrokkenen vindt in de gekozen opzet eerst plaats nadat de projectgroep voorstellen heeft ontwikkeld. Zou inschakeling van de deskundigheid uit het veld ook reeds in de fase van de ontwikkeling van de voorstellen geen meerwaarde kunnen hebben? En zo ja, zou dan voor de diverse projecten niet nagegaan moeten worden hoe hieraan een goede invulling kan worden gegeven? Uit onderzoek van mevrouw Stoter en de heer Huls blijkt overigens dat branchevertegenwoordigers van het bedrijfsleven hun belangen in het beleids- of wetgevingsproces goed weten in te brengen en regeldruk juist goed vinden, maar daarbij afstemmen op de grotere bedrijven. De belangen van kleinere bedrijven, laat staan die van niet-aangesloten bedrijven, spelen echter nauwelijks een rol, met als gevolg dat deze laatste categorie juist klaagt over toegenomen regeldruk.

Welke resultaten zijn er reëel te verwachten van alternatieven voor wetgeving? Zijn die verwachtingen niet te hoog gespannen? Zulke verwachtingen had men in de jaren tachtig van de convenanten als alternatief voor wetgeving, maar de animo ervoor lijkt intussen sterk geluwd. Convenantprocessen bleken taai te zijn en vertragend te kunnen werken, terwijl de effectiviteit van de gemaakte afspraken vaak afhankelijk bleek van andere instrumenten, onder andere de wettelijke stok achter de deur. In elk geval lijken die convenanten weinig wetten overbodig te hebben gemaakt.

Een ander voorbeeld is de Wet rechtstreeks beroep die op 1 september 2004 in werking is getreden, maar waarvan onlangs werd vastgesteld dat er uiterst spaarzaam gebruik van wordt gemaakt. Hoezo minder zinloze en tijdrovende administratieve procedures, wat toch het motief voor de Wet rechtstreeks beroep was? Het lijkt ook de vraag of met de introductie van zorgplichten op meer terreinen dan alleen het leefmilieu en het onderwijs nog aansprekende resultaten zijn te boeken. Overigens mag opgemerkt worden dat de uitbreiding van zorgplichten voor inrichtingen krachtens

Holdijk

de Wet milieubeheer en meer doelvoorschriften voor een gigantische deregulering hebben gezorgd. Voor 75% van alle inrichtingen is de vergunningplicht door algemene regels vervangen en het aantal beroepen op de Afdeling bestuursrechtspraak is aanzienlijk teruggelopen.

Als het gaat om de introductie van certificeringssystemen, waarbij overheidstoezicht wordt vervangen door controles door certificatie-instellingen, lijkt enige voorzichtigheid en terughoudendheid geboden. Blind vertrouwen op de aanwezigheid van een certificaat als bewijs van de daadwerkelijke naleving van regels, blijkt in de praktijk nog al eens riskant. Voorwaarden voor het goed werken van certificeringssystemen lijken in ieder geval ook dat betrokken overheidsdiensten goed geïnformeerd blijven over wat er in de betreffende sector omgaat en dat gebleken is dat er al enig zelfregulerend vermogen in de sector aanwezig is. Iets vergelijkbaars geldt voor vormen van zogenaamd metatoezicht, waarbij als het ware de speurhondfunctie van de overheid wordt vervangen door een waakhondfunctie.

De nota Bruikbare rechtsorde wil ook een proces van herziening en herijking van een wetgeving op het gebied van bestuursrecht in gang brengen, teneinde de bruikbaarheid van de Algemene wet bestuursrecht voor burgers en bestuursorganen waar nodig en mogelijk te vergroten. Op dit punt heb ik enkele vragen over de voortgang van een en ander. Welke verdere ontwikkeling wordt voorzien wat betreft het voorontwerp wetsvoorstel omgevingsrecht? Wat is de stand van zaken met betrekking tot het voornemen om een schadevergoedingsregeling in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen? Ingrijpen van de wetgever lijkt mij hier dringend noodzakelijk, omdat naar mijn inzicht de rechtsontwikkeling op dit punt sinds een aantal jaren uit de hand is gelopen. Eenzelfde vraag stel ik met betrekking tot een wettelijke regeling van het hoger beroep. Met name aan de zogenaamde bestuurlijke lus, welke benadering door het kabinet wordt toegejuicht, zitten nogal wat haken en ogen. Zo concludeerde de Raad van State dat de bestuurlijke lus vooralsnog onvoldoende een effectieve waarborg biedt voor een tijdig onherroepelijk besluit. Dat de bestuurlijke lus geen bestuurlijke strop worde!

Een soortelijke vraag, dus over de voortgang, stel ik met betrekking tot de invoering van een vorm van incidenteel hoger beroep, oftewel beroep, in te stellen bij verweerschrift. Een pleidooi daarvoor is gevoerd door de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, de commissie-Boukema. Incidenteel hoger beroep zou mijns inziens inderdaad een positieve uitwerking kunnen hebben op het evenwicht tussen partijen in het hoger beroep.

Ten slotte viel mijn oog op een zinnetje in de toelichting bij de begroting 2006, pagina 9. Daar staat: "Bezien wordt of het programma ook iets zou betekenen voor de wetgeving van decentrale overheden." Dat kan ik mij voorstellen, omdat het immers niet ondenkbaar is dat vermindering van rijksregelgeving leidt tot extra regelgeving bij de medeoverheden. Daar zijn voorbeelden van te geven. Er is dus eigenlijk sprake van verplaatsing.

In dit verband wil ik speciaal aandacht vragen voor de toepassing van de bestaande regelgeving door bezwaarcommissies in met name gemeenten, maar ook in provincies. Die commissies gaan steeds sterker op de formele toer door het toetsen van het primaire besluit op uitsluitend rechtmatigheid, hetgeen bepaald niet

bijdraagt aan een informele conflictoplossing. De vuistdikke handleiding van Justitie voor de behandeling van bezwaarschriften draagt daar naar mijn smaak ook niet echt toe bij. Zouden de betrokken bewindslieden bij deze kwestie niet hun mediationpet op moeten zetten en moeten nagaan hoe het karakter van een daadwerkelijke conflictoplossing in bezwaar kan worden bevorderd?

Ter afsluiting merk ik nog het volgende op. Wij lieten blijken dat onze fracties de filosofie achter de nota Bruikbare rechtsorde in principe kunnen onderschrijven. Wij stelden vragen bij de uitvoering en vroegen aandacht voor de risico's. Wij zijn gematigd in onze verwachtingen, maar doen niet cynisch over mogelijke resultaten. Het terugdringen van de regeldichtheid is een weerbarstig en complex vraagstuk. Het is een in onze maatschappij waarschijnlijk niet op te lossen probleem. Wij hopen dat het huidige, maar ook het komende kabinet volhardend op de ingeslagen weg voortgaat, ook al zal de einder voortdurend verschuiven, want de utopie is een illusie.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Het gesproken woord geldt natuurlijk, maar ik wijs erop dat in de laatste zinnen van de geschreven tekst van de heer Holdijk iets anders staat dan wat hij heeft uitgesproken. Er staat: Het is een op te lossen probleem. De heer Holdijk zei: Het is in onze maatschappij waarschijnlijk een niet op te lossen probleem. Ik meen dat hij de laatste opvatting voor de juiste houdt.

De heer **Holdijk** (SGP): U hebt mij recht verstaan.

De **voorzitter**: Ik dank de heer Franken hartelijk voor de verheldering en de heer Holdijk voor zijn beschouwing.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.55 uur tot 14.25 uur geschorst.

Voorzitter: Timmerman-Buck

Aan de orde is de **herdenking van de heer M.J.J. van Amelsvoort**.

De **voorzitter**: Ik verzoek de leden, te gaan staan.

Op 30 mei jongstleden is oud-CDA-senator Marius van Amelsvoort op 75-jarige leeftijd overleden. Hij was lid van de Eerste Kamer in de periode van 1969 tot en met 1971. Zijn carrière startte in 1957 met de functie van economisch analist op de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Na hoofd te zijn geweest van de afdeling Economische en Statistische Zaken bij de toenmalige Postcheque- en girodienst, was hij daarna twaalf jaar directeur Algemene Zaken bij de Boerenleenbank in Eindhoven. Zijn eerste stap in de politiek maakte Marius van Amelsvoort al als achttienjarige toen hij voor de KVP een plaatselijke jongerenafdeling oprichtte. Ook in zijn studententijd was hij actief in allerlei politieke bijeenkomsten. Een van de ambities die hij destijds had, was de oprichting van één christendemocratische fractie in het toen nog toekomstige Europees Parlement. In 1969