

Vergaderjaar 1996–1997

25 085

Gedogen in Nederland

Nr. 9

VERSLAG VAN EEN NOTAOVERLEG

Vastgesteld 26 juni 1997

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 23 juni 1997 overleg gevoerd met de minister van Justitie over **de nota Grenzen aan gedogen**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
V.A.M. van der Burg

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe

¹ Samenstelling:

Leden: V.A.M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M.M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).
Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noormanden Uyl (PvdA), R.A. Meijer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Roethof (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

Stenografisch verslag van een notaoverleg van de vaste commissie voor Justitie

Maandag 23 juni 1997

Aanvang 12.00 uur

Voorzitter: O.P.G. Vos

Aanwezig zijn 9 leden der Kamer, te weten:

Van de Camp, Van Heemst, Korthals, O.P.G. Vos, Rouvoet, Rabbae, De Graaf, Van den Berg en Schutte,

alsmede mevrouw Sorgdrager, minister van Justitie, die vergezeld is van enige ambtenaren van haar ministerie.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de nota Grenzen aan gedogen (25085).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister en haar staf van harte welkom. Ik stel vast dat wij een ruime mogelijkheid hebben om hierover te praten. Het is niet strikt noodzakelijk dat het tot half zes duurt. Ik mag de geachte collega's oproepen het fris en bondig te houden en ik wil de fractie van het CDA daarvoor als eerste de kans geven.

Eerste termijn van de zijde van de commissie

De heer **Van de Camp** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik wil dit notaoverleg beginnen met een citaat van de heer De Lange, officier van justitie te Middelburg en tevens landelijk coördinator milieu bij het parket generaal van het openbaar ministerie. Dit citaat heb ik gehaald uit een noot in een artikel van zijn hand in het Nederlands Juristenblad 45/46, zoals wij dat altijd krijgen rond de kerst, van 17 december 1996. "Uit onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne over de eerste fase van het gedoogbeleid blijkt niet alleen dat er frequent wordt

gedoogd, maar ook dat vaak wordt afgeweken van het 'Gezamenlijk beleidskader'. Het zijn vooral de economische belangen die voor het bevoegd gezag aanleiding zijn toestemming te geven voor illegale activiteiten." Dit citaat heeft hij weer uit het Inspectiesignaal gedogen 1996/13 dat helaas niet gepubliceerd is. Het citaat gaat als volgt verder. "Het onderzoek heeft betrekking op het expliciete gedogen. Hoe vaak nog stilzwijgend wordt gedoogd is onbekend."

Voorzitter! Het onderwerp dat wij vandaag bespreken is er een van buitengewone complexiteit. Tijdens de begrotingsbehandeling Justitie voor het jaar 1996 heeft mijn collega, mevrouw Soutendijk, in november 1995 aandacht gevraagd voor het thema "gedogen", dit mede naar aanleiding van de discussie in het CDA over het rapport Nieuwe wegen – vaste waarden. De vandaag te bespreken nota is mede het resultaat van de begrotingsbehandeling destijds. De nota Grenzen aan gedogen maakt inzichtelijk op welke wijze het leerstuk gedogen in de Nederlandse samenleving is ingebed. Daarbij heeft de minister van Justitie primair de juridische invalshoek gekozen. Dat is voor een minister van Justitie niet verwonderlijk, dat is haar taak.

Maar gedogen is inmiddels een veel breder thema. Veel burgers vinden de Haagse waarnemingen, analyses en conclusies waardevol – en dan druk ik mij positief uit – maar ook wij missen de maatschappelijke kanten van het gedoogvraagstuk in deze nota. Hoe ontwrichtend kan gedogen werken op de organisatie van de Nederlandse samenleving? Tijdens het rondetafelgesprek dat wij met enkele hoogleraren en deskundi-

gen hadden op 26 maart jl., heb ik het begrip "rechtsgevoel" ter sprake gebracht. Ook daar hebben wij als politici rekening mee te houden. Het is een subjectief begrip – ik erken dat – maar bij de meeste burgers is het sterk ontwikkeld en zij gedragen zich er ook naar.

Een tweede kritiekpunt van de CDA-fractie op deze nota is: een overzicht geven, inventariseren is nuttig, maar de motie van mevrouw Soutendijk vroeg om meer. Het terugdringen van het fenomeen "gedogen" in onze samenleving dient meer en sterker aan bod te komen. Collega De Graaf constateerde tijdens het zelfde rondetafelgesprek: "concrete beleidsvoornemens ontbreken nog in deze nota". Mijn inbreng zal zich vandaag dan ook met name op die aspecten concentreren. De volgende vragen zijn daarbij naar de mening van de CDA-fractie aan de orde.

In de nota worden een definitie en een aantal omschrijvingen gegeven van het fenomeen gedogen. Zie bladzijde 16 en verder van dat stuk. Maar is daarmee het beeld compleet? In de literatuur kwam ik eveneens de termen actief en passief gedogen tegen, alsmede het verschil tussen gedogen en wat ik nu maar gemakshalve "de andere kant opkijken" noem. Een belangrijke vraag is tevens in hoeverre de definitie van gedogen reeds voor het uitbrengen van deze nota was beperkt tot enkel overmachts- en overgangssituaties. Zie een artikel van Kuitenbrouwer in NRC Handelsblad van 2 september 1992.

De heer **De Graaf** (D66): Dat heb ik even niet paraat.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb het hier. U kunt het straks inzien.

Voorzitter! In hoeverre is het in de nota gepresenteerde beeld van het gedogen in Nederland compleet? Zijn alle rechtsgebieden voldoende in kaart gebracht? Op welke wijze zijn andere departementen bij het opstellen van deze nota betrokken? Ik heb kunnen lezen dat er bij Verkeer en Waterstaat een overzicht is van wetgeving waarin gedoogsituaties voorkomen, maar dat dit bij VROM niet het geval is. Denk verder aan het fiscaal recht, de handhaving van de Leerplichtwet en het verkeersrecht. Ik heb als motorrijder gemerkt dat het langs files rijden van motoren nu officieel wordt gedoogd. Waarom geen aanpassing van de Wegenverkeerswet ten gunste van de motorrijder?

De heer **De Graaf** (D66): Is dat een concreet voorstel?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja, anders had ik het niet zo expliciet naar voren gebracht. Je hoeft gedogen niet altijd te beëindigen met verbieden. Je kunt gedogen ook beëindigen via actieve wetgeving.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Zoals ten aanzien van drugs bijvoorbeeld?

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat thema, zo heb ik met collega Korthals afgesproken...

De **voorzitter**: Ik verzoek u uw relaas te vervolgen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Goede voorzitter!

Het fenomeen "gedogen" lijkt in de huidige Nederlandse rechtsstaat onmisbaar en daarmee onuitroeibaar. In de nota wordt in paragraaf 8 gesproken over het "rechtsstatelijk dilemma". Is er wel sprake van een dilemma in de klassieke zin van het woord? Ik heb Van Dale er maar eens op nageslagen. Daarin staat: "dilemma (bestaande uit twee lemmanata), toestand waarin tussen twee wegen die beide grote bezwaren opleveren een keuze moet worden gedaan; netelig vraagstuk".

In de ogen van de leden van mijn fractie heeft handhaving van de bestaande wettelijke norm absoluut prioriteit nummer één. In dat opzicht is er bij ons geen sprake van een dilemma. Voldoet de wettelijke norm niet dan dient de discussie primair

over de wettelijke norm te gaan, niet over een mogelijk gedogen. Slechts in uitzonderingsgevallen kan van deze regel tijdelijk worden afgeweken. In dit kader is de nota Grenzen aan gedogen strak geformuleerd. Maar vervolgens komt de praktijk van alledag: gedogen komt veelvuldig voor in het Nederlandse recht, ondanks de intenties van de afgelopen jaren. Ik kom daar straks op terug.

Voorzitter! Het volgende punt betreft de bestuurlijke invalshoek. Zoals uit de definitie reeds blijkt, kennen wij verschillende soorten gedogen in verschillende stadia van met name het bestuursrecht. Opvallend is dat gedogen in de Nederlandse rechtsstaat een geaccepteerd verschijnsel is geworden. In het bestuursrecht is het meer dan een gewoon leerstuk geworden. Proefschriften, oraties worden eraan gewijd. Opvallend is verder – en daar lijdt deze nota van het kabinet ook aan – dat de discussie de afgelopen jaren meer gericht is geweest op het verder vormgeven aan het gedoog-instrument dan op het terugdringen van het gedogen. Met andere woorden: gedogen is normaal; een discussie over het terugdringen ervan wordt als niet reëel ervaren.

Het is niet juist om het gedogen enkel en alleen aan coffeeshops te koppelen. In tal van maatschappelijke sectoren komt gedogen voor. Gedogen had ongetwijfeld iets te maken met de tijdgeest van de jaren zeventig en tachtig. Het vertrouwen in mens en maatschappij was groot, soms te groot. In de jaren negentig hebben we geleerd dat een complexe samenleving als de onze heldere regels behoeft die ook daadwerkelijk worden nageleefd. Burgers snakken naar heldere regelgeving en naar eenduidige handhaving ervan. Rechtvaardigheid is in onze complexe samenleving niet gebaat bij toeval, laksheid en gebrek aan durf. Het gedogen beëindigen doet pijn, het wordt als niet realistisch beschouwd. In dit kader vraagt de CDA-fractie meer aandacht voor de samenhang tussen gedogen en het strafrecht. Kan door een intensiever strafrechtelijk optreden het gedogen in de Nederlandse rechtsstaat niet verder worden teruggedrongen?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik zou eigenlijk wel eens willen weten wie

nu die verdedigers van het gedogen zijn. U roept steeds om beperking of beëindiging van het gedogen en u zegt dat dit pijnlijk wordt gevonden, dat dit veel bezwaren oproept. Praat u dan tegen de minister, richt u zich op de nota of heeft u het tegen vrienden of kennissen in het CDA?

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Ik heb het vandaag in eerste instantie in het bijzonder tegen de minister.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Tegen de minister, zoals zij aan het woord is in de nota?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Maar u zei daarstraks dat het een bruikbare nota is.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik zei: het is een goede nota.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Strak geformuleerd.

De heer **Van de Camp** (CDA): Inderdaad.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Met bruikbare criteria.

De heer **Van de Camp** (CDA): Zeker.

De heer **Van Heemst** (PvdA): En toch zegt u...

De heer **Van de Camp** (CDA): Ben ik nu aan het woord of u?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wij samen. Zo kunnen wij het debat een stapje verder helpen...

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Het is een goede nota als het gaat om een inventarisatie van wat er gebeurt en als het gaat om de uitgangspunten, maar het is een minder goede nota op het punt van wat het kabinet de rest van deze periode gaat doen om het gedogen terug te brengen.

Het kabinet is van mening dat er een aantal mogelijkheden zijn om het gedogen te beperken. De CDA-fractie zou het gedogen liever vermijden. Bij ieder van deze mogelijkheden is het nodige op te merken. Wij hebben geïnventariseerd wat er allemaal kan.

De heer **De Graaf** (D66): Ik heb de

indruk dat u nu een heel principiële uitspraak heeft gedaan. Ik denk dat er brede overeenstemming over is dat het aantal gedoogsituaties zoveel mogelijk beperkt moet worden. U zegt dat de nota daarvoor ook heldere uitgangspunten biedt. Maar u gaat nog een stap verder en u zegt dat gedogen moet worden vermeden. Denkt u dat dit in onze complexe maatschappij, zoals u het omschrijft, ook daadwerkelijk mogelijk is, dat de beleidsvrijheid om te handhaven in de toekomst zal betekenen dat er altijd wordt gehandhaafd en nooit wordt gedoogd? Welke instrumenten zouden daarvoor gebruikt kunnen worden? Vindt u dat het bestuur en de justitie ten principale de ruimte moeten hebben om belangen af te wegen bij de vraag of er in een concrete situatie geheel of gedeeltelijk moet worden gehandhaafd?

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Op de eerste plaats vind ik het al winst dat de heer De Graaf namens de fractie van D66, zo neem ik aan, de uitspraak doet dat het aantal gedoogsituaties in Nederland moet worden teruggedrongen. Ik heb een stuk uit Trouw van 2 februari 1996 voor me, door hem zelf geschreven en met als ondertekening "de auteur is lid van de Tweede Kamer voor D66", getiteld: "Gedogen is zo gek nog niet". Dat artikel is vanuit een erg pragmatische invalshoek geschreven. Als de heer De Graaf in het afgelopen jaar tot een ander inzicht is gekomen, dan vind ik dat winst.

De heer **Korthals** (VVD): Dat moet u de heer De Graaf niet kwalijk nemen, dat doet hij wel meer!

De heer **De Graaf** (D66): Ik zal straks wel van de heer Korthals horen wat hij daarmee bedoelt.

De heer **Van de Camp** (CDA): De minister van Binnenlandse Zaken is niet aanwezig, dus ik denk dat wij daar niet verder op behoeven in te gaan.

Mijnheer De Graaf, dan uw vragen. Ik kom nog op die 100%, maar ik zou inderdaad het vermijden van gedogen veel sterker als uitgangspunt willen zien. Als u nog even had gewacht, zou ik een stuk of negen gevallen hebben genoemd waarin gedogen vermeden kan worden. Terecht constateert u een

principiële uitspraak. Gevraagd is of het voor 100% mogelijk is om gedogen te vermijden. Het is te simpel om nu te zeggen dat het gedogen per 1 januari 1998 totaal afgelopen is. Dat kan niet. Ik wijs hierbij op de derde vraag over de discretionaire bevoegdheid van het bestuur in verband met het handhaven. Het draaipunt is echter de vraag of gedogen een geaccepteerd instrument is. In mijn ogen is dit het geval. Moet dit nu worden beperkt in de zin van: het komt niet meer? Mijn antwoord luidt dan: dat moeten we doen. De nota inventariseert in dat opzicht te veel en gaat niet ver genoeg.

De heer **De Graaf** (D66): Uit de nota over het strategisch beraad van uw partij heb ik begrepen dat het CDA het standpunt inneemt dat gedogen niet alleen beperkt moet zijn. Gedogen is ten principale onjuist. Ik begrijp uit uw houding nu – en in die zin is er kennelijk bij u sprake van voortschrijdend inzicht – dat het gedogen niet ten principale onjuist is, maar dat het aantal situaties zoveel mogelijk beperkt moet worden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Gedogen is in principe onjuist.

De heer **De Graaf** (D66): Maar onder omstandigheden juist.

De heer **Van de Camp** (CDA): Neen. De volgende fase betreft de vraag of gedogen vermeden kan worden. Er zullen situaties overblijven waarin de spanning tussen wet en realiteit laat zien dat gedogen moet. Dit is echter iets anders dan wanneer we nu zeggen dat het gedogen zodanig beperkt wordt dat het niet meer voorkomt.

De heer **De Graaf** (D66): U bent het met mij eens dat, afhankelijk van de omstandigheden, gedogen nog zo gek niet is.

De heer **Van de Camp** (CDA): Jawel, maar het grote probleem tussen de heer De Graaf en mij is dat ik over twee omstandigheden spreek en hij over 2000. Met andere woorden: het uitgangspunt moet zijn "in principe niet gedogen". De discussienota Nieuwe wegen, vaste waarden doet dit dan ook.

De heer **Rabbae** (GroenLinks):

Collega Van de Camp zal het artikel in De Gelderlander van 30 november 1996 van de heer Hirsch Ballin hebben gelezen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Met de kop "gedogen is de andere kant opkijken".

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Juist, het stond er in het Engels, maar dat laat ik even buiten beschouwing. De heer Hirsch Ballin neemt in dat artikel geen afstand van de nota en ook niet van het gedogen in bijzondere situaties. De wet kan namelijk niet altijd alles dekken. Dit is toch een belangwekkende uitspraak van iemand die op dit terrein een prominente positie binnen het CDA inneemt? Vindt u zijn benadering fout dat in bijzondere situaties gedoogd moet worden omdat de wet niet alles kan dekken?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik moet erkennen dat ik de zin "de nota is strak geformuleerd wat uitgangspunten betreft" uit dit artikel heb gehaald.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Alleen die zin.

De heer **Van de Camp** (CDA): Inderdaad. De heer Hirsch Ballin sluit het artikel af met twee kanttekeningen bij de nota: "De uitgangspunten van de notitie zijn terecht strak, maar als het op de praktijk aankomt, wordt er te veel van uitgegaan dat het allemaal wel in orde is. Dat geldt ook voor de rechterlijke controle waarvan het kabinet stelt dat die grenzen aan het gedogen stelt. In de praktijk is het voor de omwonenden die bezwaar hebben tegen een gedoogde coffeeshop vaak heel moeilijk om bij de rechter gehoor te vinden. Dat probleem zien we trouwens ook op andere terreinen. Al geruime tijd wordt er steeds soepeler omgesprongen met de bepalingen inzake de verkoop van sterke drank door anderen dan de erkende slijters."

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat artikel heb ik in mijn bezit. Het hoeft mij dus niet voorgelezen te worden. De heer Hirsch Ballin zegt dat de wet niet alles kan regelen. Daarom moet bij het handhaven van wetten het gezonde verstand niet worden uitgeschakeld. Dit lijkt mij een

gezond standpunt. Maar dat deelt u kennelijk niet.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik krijg nooit kanttekeningen bij mijn gezond verstand. Dat komt zelden voor. Ik meen over hetzelfde gezond verstand te beschikken als u en de heer Hirsch Ballin. Een essentieel onderscheid, ook tussen de D66- en de CDA-fractie, is dat wij gedogen...

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik heb niet naar D66 gevraagd.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik spreek in het kader van de discussie die wij nu voeren. Dat klinkt ook in het artikel van de heer Hirsch Ballin door. Gedogen is wat ons betreft een overgangssituatie en dus eindig. De vraag is in hoeverre het huidige gedogen in de Nederlandse rechtsstaat en niet zozeer in de nota een kwestie is van blijvend, van permanent aanwezig.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Als uw centrale stelling is dat voor het CDA gedogen eindig is, sluit u aan bij de criteria die in de nota worden ontwikkeld. Het is een van de essentiële punten aan het slot van de nota, dat gedogen naar aard en verschijnsel eindig moet zijn en dus niet blijvend kan voortbestaan.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik moet u zeggen dat ik het niet zo helder heb gelezen in de nota. Als de minister dit vanmiddag bevestigt en ook aangeeft welke maatregelen genomen worden om de eindigheid van dat gedogen te bewerkstelligen, behalen wij hier vandaag belangrijke winst.

Het kabinet is van mening dat er een aantal mogelijkheden zijn om het gedogen te beperken. De CDA-fractie zou het gedogen liever vermijden. Wij hebben een aantal mogelijkheden daarvan geïnventariseerd.

1. Het tegengaan van gedogen bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving. Wordt er voldoende rekening gehouden met het vermijden van gedogen?

2. De handhaafbaarheidstoets bij nieuwe wetgeving. Weten wij wel waar wij aan beginnen? Is de nieuwe wet te handhaven?

3. Het handhavings-instrumentarium kan worden aangepast en/of er kunnen maatregelen genomen worden ter versterking van de uitvoering en handhaving.

4. De mogelijkheden van overgangsrecht worden absoluut onvoldoende benut.

5. Soms dient de wet, lees: de norm, te worden bijgesteld om het gedogen te voorkomen c.q. te beëindigen.

6. Het opnemen van bevoegdheden tot het verlenen van al dan niet tijdelijke en voorwaardelijke ontheffingen.

7. De mogelijkheden van tijdelijke wetgeving worden onvoldoende benut om het gedogen te vermijden.

8. Het toepassen, wat wij bij onderwijswetgeving nog wel eens zien bij het toekennen van studie-beurzen, van een zogenaamde hardheidsclausule.

9. Het aanwenden van een strafuitsluitingsgrond, dit in combinatie met het strafrecht.

Minister **Sorgdrager**: De eerste acht punten lijken mij een opsomming van hetgeen op de pagina's 42 en 43 van de nota staat. Dat is dus niet nieuw. Maar wat bedoelt de heer Van de Camp met het negende punt, het aanwenden van een strafuitsluitingsgrond in combinatie met het strafrecht?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb gezegd dat ik mij afvroeg of je bij het gedogen niet meer een beroep zou moeten doen op het strafrecht. Dat was mijn vierde punt in relatie tot de bestuursrechtelijke invalshoek.

Minister **Sorgdrager**: Wat doet die strafuitsluitingsgrond daar dan?

De heer **Van de Camp** (CDA): Vervolgens kun je in een situatie terechtkomen dat iets om de een of andere reden niet strafbaar is. Dan is het wellicht raadzaam om in dat geval een beroep te doen op de strafuitsluitingsgrond. Met andere woorden: de beschuldigde wordt niet strafbaar geacht, gezien de specifieke omstandigheden waarin wij verkeren. Dat is iets anders dan gedogen.

Minister **Sorgdrager**: Dat kan niet; strafbaar is strafbaar.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik wacht de uitleg van de minister wel af, maar mijn adviseurs hebben gezegd: in sommige gevallen op weg om gedogen te beperken met behulp van het strafrecht, situatie feitelijk onmogelijk en beroep doen op

strafuitsluitingsgronden. Als je Van Bemmelen erbij haalt, blijft het strafbaar, maar de man, vrouw of instantie kan een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond respectievelijk de rechter kan dat erkennen. Dit is de achterliggende redenering.

De heer **De Graaf** (D66): Betekent dit dat u in wezen in een aantal situaties die kennelijk onrecht zouden opleveren als iemand gestraft zou worden, het openbaar ministerie wilt verplichten om hoe dan ook te vervolgen, dus geen opportuniteitsbeginsel toe te passen?

De heer **Van de Camp** (CDA): U moet mij niet in de mond leggen dat ik het opportuniteitsbeginsel wil beperken. Dan doet u onrecht aan de discussie.

De heer **De Graaf** (D66): Ik wil het niet vervelend doen. Ik probeer het zo genuanceerd mogelijk weer te geven. Dan moet u mij even laten uitpraten.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dan moet u het ook helder weergeven en mij geen dingen in de mond leggen.

De heer **De Graaf** (D66): Op zichzelf is het een boeiende vraag van de heer Van de Camp of het niet verstandiger is om in meer gevallen de zaak te laten vervolgen en vervolgens de verdachte een beroep te laten doen op een strafuitsluitingsgrond. Als dat terecht is, zal de rechter dat honoreren. Moet de vraag of het geen onrecht is om de verdachte in die situatie te laten straffen, niet primair door het openbaar ministerie worden behandeld in het kader van het opportuniteitsbeginsel? Ik begrijp dat de heer Van de Camp die vraag ontkennend beantwoordt en ik bevestigend. Geef ik de woorden van de heer Van de Camp zo goed weer?

De heer **Van de Camp** (CDA): Nee. Ik probeer juist te betogen dat in dat soort gevallen het OM vervolgt en er een beroep kan worden gedaan op de strafuitsluitingsgrond.

De heer **De Graaf** (D66): Dat zei ik toch ook?

De heer **Van de Camp** (CDA): Maar u zegt dat ik dat niet zeg.

De heer **De Graaf** (D66): Nee, maar

u zegt dat het opportuniteitsbeginsel niet benut mag worden, omdat het OM volgens u moet vervolgen. Vervolgens moet de rechter maar een beroep op de strafuitsluitingsgrond honoreren. Mijn vraag aan u is of dat niet in het opportuniteitsbeginsel past om het openbaar ministerie zelf de afweging te laten maken of kennelijk onrecht toch niet uiteindelijk moet worden aangebracht. U werd heel boos toen ik die vraag stelde.

De heer **Van de Camp** (CDA): Het een én het ander kan. Ik roep in herinnering dat de heer Van Heemst bij de begrotingsbehandeling in het kader van gedogen heeft gesproken over het rode achterlichtje. Volgens mij wordt het rijden zonder achterlicht niet gedoogd, maar wordt dat niet vervolgd wegens onder andere capaciteitsproblemen, mede gebaseerd op het opportuniteitsbeginsel. Ik denk dat de ene keer in een situatie niet vervolgd kan worden op basis van het opportuniteitsbeginsel en dat de andere keer gezegd wordt: dit is te gortig en dat moet vervolgd worden, maar er kan wel een beroep worden gedaan op de strafuitsluitingsgrond.

De heer **De Graaf** (D66): U en ik zijn het erover eens dat als het openbaar ministerie meent dat het te gortig wordt en dat het vervolgd moet worden, het openbaar ministerie er dan van uitgaat dat er sprake is van onrecht door de verdachte begaan en dat de verdachte gestraft moet worden. Als het openbaar ministerie tevoren al vindt dat de situatie geen aanleiding geeft tot de veronderstelling dat de verdachte ook straf verdient, waarom zou het openbaar ministerie dan per se moeten vervolgen?

De heer **Van de Camp** (CDA): Bij dit alles speelt de volgende bijzin een rol: in afwachting van de nieuwe norm.

De heer **De Graaf** (D66): Deze bijzin had ik u nog niet horen uitspreken.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik voeg die nu toch even toe, want ik voorzie precies wat u gaat doen. Straks zegt u: het CDA is tegen gedogen, maar het is voor uitbreiding van het opportuniteitsbeginsel en voor het toepassen van strafuitsluitingsgronden en dan blijft de

situatie zoals die was. Ik denk echter dat de wettelijke norm uitgangspunt is. Als die norm niet verandert, kan er in tussensituaties sprake zijn van allerlei kwesties van onder andere opportuniteitsbeginsel en strafuitsluitingsgrond. Uiteindelijk moet er volgens mij een nieuwe norm komen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik begrijp niet helemaal waar de verbazing over de strafuitsluitingsgronden vandaan komt, want in de nota wordt die ook ten tonele gevoerd. Daarin wordt namelijk aangegeven dat niet alle wetten gehandhaafd kunnen worden en dat met wetgeving niet alles voorzien kan worden. In het strafrecht hebben wij dan twee mogelijkheden, namelijk via de strafuitsluitingsgronden ofwel via het opportuniteitsbeginsel. Het lijkt mij zo helder als glas. Ik begreep ook niet precies waar de verbazing van de minister vandaan kwam. Dat staat nog los van het gegeven dat ieder, dus het OM en de rechter die uiteindelijk de uitspraak doet, zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Zonder dat wij het "gedogen" noemen, ligt er via de strafuitsluitingsgronden wel degelijk een mogelijkheid om de norm die daar wél voor bedoeld was, niet tot gelding te brengen, en wel in verband met het feit dat je niet alles kunt voorzien.

Minister **Sorgdrager**: Als het een kwestie is van een strafuitsluitingsgrond die je tevoren al weet, ga je niet vervolgen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Het punt is dat u eerst de strafuitsluitingsgrond noemt en daarna zegt dat er ook het opportuniteitsbeginsel is. Met die volgorde geeft u misschien wel aanleiding voor het misverstand.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik stel nog even een vraag ten principale. Collega Van de Camp houdt hier en daar immers een principieel betoog.

De heer **Van de Camp** (CDA): De bedoeling was om het helemaal principieel te houden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik bedoel: in de tekst. Collega Van de Camp zegt: wij moeten eigenlijk het gedogen vermijden. Dat betekent toch dat hij zegt dat wij de toepas-

sing van het opportuniteitsbeginsel zoveel mogelijk moeten vermijden? Dat komt toch op hetzelfde neer?

De heer **Van de Camp** (CDA): In dit opzicht vraag ik de heer Rabbae, de discussie tussen mijn collega mevrouw Soutendijk en de heer Van Heemst, gevoerd bij de begrotingsbehandeling 1995-1996, eens na te lezen. Ik heb daar veel van geleerd. In die discussie is het verschil uitgewerkt tussen het opportuniteitsbeginsel en gedogen. Dat heeft mevrouw Soutendijk, in samenspraak met de heer Van Heemst, knap gedaan.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Vooral zij. Zij heeft zich gescherpt aan mijn domheid!

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Wat wil de heer Van de Camp zeggen met de opmerking die ik die discussie nog eens moet nalezen?

De heer **Van de Camp** (CDA): Het sluit er ook een beetje op aan, toen de heer De Graaf mij in de mond trachtte te leggen dat ik het opportuniteitsbeginsel wil afschaffen.

De heer **De Graaf** (D66): Absoluut niet. Ik heb u gewoon een vraag gesteld.

De heer **Van de Camp** (CDA): U ging in uw helderheid zo ver dat mij iets in de mond werd gelegd. Hoewel ik dat niet hoeft uit te leggen, is er een principieel verschil tussen gedogen en het opportuniteitsbeginsel.

De **voorzitter**: Ik zou het heel prettig vinden als u uw betoog voortzette.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat meende ik al te constateren.

Voorzitter! Met de opsomming van de negen punten – niet limitatief, zeg ik er voor de legisten onder ons bij – kan het gedogen grotendeels voorkomen worden. De rijksoverheid en de plaatselijke overheden dienen daar echter scherper dan in het verleden op te letten. Ik vraag me sowieso af of wij niet expliciet aandacht moeten geven aan de regionale en lokale overheden. Heeft de minister enig inzicht in het verschijnsel gedogen op regionaal en lokaal niveau? Als we de jurisprudentie mogen geloven, komt het veelvuldig voor. Om te voorkomen

dat er administratiefrechtelijke procedures volgen en de daarmee vaak samenhangende schadeclaims handhaaft men de feitelijke situatie. De term "bange bestuurders" kom ik veelvuldig tegen, maar ook de klacht dat de nationale wet- en regelgeving op lokaal niveau niet te handhaven is.

Wanneer er gedoogd wordt, dienen de gedoogcriteria strikt te worden gehandhaafd. Dat is maar al te vaak niet het geval. Vergelijk de AHOJ-G-criteria in het softdrugsbeleid. Er ontstaat vervolgens een soort gedogen van het gedogen. Zie ook het door mij gebruikte openingscitaat. Niet iedere coffeeshop is 24 uur per dag, zeven dagen per week te controleren. Maar de mogelijkheden van steekproefsgewijze controle worden absoluut onderbenut. Vergelijk ook het optreden van het horeca-interventieteam in Amsterdam: gedoogcriteria niet nageleefd, coffeeshop direct sluiten. Men kan in dat geval de zogenaamde "plankenwagen" verwachten, aldus hoofdcommissaris Nordholt.

Welke concrete initiatieven heeft het kabinet sedert het verschijnen van de nota in oktober 1996 genomen om het gedogen verder te beperken c.q. te vermijden? Of is het gebeven bij het uitbrengen van deze nota? Welke toets, bijvoorbeeld identiek aan de dereguleringsstoets en de handhavingstoets, wordt voorbereid? Is het raadzaam om bij nieuwe wetgeving op voorhand na te gaan op welke wijze mogelijke gedoogsituaties kunnen worden voorkomen? De kwaliteit van de wetgeving zou met een dergelijke toets gebaat zijn.

Op pagina 40 van de nota wordt gesteld dat gedoogbesluiten expliciet en derhalve ook schriftelijk dienen te worden genomen en van een zorgvuldige en kenbare motivering voorzien moeten zijn. Dit om controle door de rechter en de vertegenwoordigende organen mogelijk te maken. Is bekend bij welke wetten zowel in formele als materiële zin vormen van gedogen voorkomen? Naar alle waarschijnlijkheid bestaat er geen totaal overzicht c.q. inzicht. Is dit niet een opmerkelijke constatering? Wat zegt een dergelijk gebrek aan inzicht over de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat? Ik sprak al over het fameuze rechtsgevoel!

Beter nog dan een inventarisatie lijkt het de CDA-fractie een goed idee

te beginnen met een zogenaamde stofkamoperatie, een aanpak waarbij in tal van wetten het gedogen worden beëindigd.

De **voorzitter**: Mijnheer Van de Camp, u zit tegen de 15 minuten aan en u bevindt zich bijna in een gedoogperiode!

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat moeten we absoluut zien te vermijden. Ik kan mijn betoog op een haar na afronden. Gezien de talloze mogelijkheden om het gedogen te beperken dan wel te beëindigen. Ik wijs op de door mij genoemde negen mogelijkheden. Daarmee moet het toch mogelijk zijn het gedogen in het bestuursrecht, het strafrecht, het privaatrecht, het fiscaal recht, kortom in het rechtsstelsel verder terug te dringen.

Voorzitter! Er is ongetwijfeld een sterke samenhang tussen deze nota Grenzen aan gedogen en andere dossiers: deregulering, de integriteit van het openbaar bestuur, het MDW-programma en de prachtige special van het Nederlands Juristenblad (NJB 1997 nr. 21) over de juridisering van onze samenleving. Kan de minister van Justitie kort ingaan op deze samenhang? Het bij voortduring afzonderlijk en zelfstandig behandelen van dit soort thema's komt niet alleen de samenhang maar ook het reeds eerder door mij vermelde rechtsgevoel van de burger niet ten goede.

Voorzitter! De wens het gedogen terug te dringen, is niet nieuw. Minister Van Dijk wees in 1989 op het dilemma van wetgeving die een dode letter dreigt te worden. Hij was hier duidelijk over: "Toch moeten wetten worden gehandhaafd tot ze door betere worden vervangen. Gedogen mag geen schaduwwetgeving worden." Een goed bewijs van het belang om gedogen terug te dringen ten behoeve van de individuele burger, vind ik ook de uitspraak van de Nationale ombudsman, prof. Oosting, tijdens dezelfde bijeenkomst: "Gedogen en bestuur gaan in principe niet samen. Laat dat maar zo blijven!".

De heer **Van Heemst** (PvdA): Voorzitter! Ik wil allereerst de minister van Justitie bedanken voor de nota die wij vandaag bespreken, omdat daarmee een toezegging in de begrotingsbehandeling voor 1996 van Justitie wordt ingelost. In dat

debat zijn met name de CDA-fractie en de PvdA-fractie in meer algemene zin ingegaan op het fenomeen gedogen. Het probleem is echter dat het in een aantal opzichten heel snel blijft steken in een wat rechts-theoretisch debat, terwijl de interessante vraag steeds is waartoe gedogen in de praktijk al dan niet leidt, met andere woorden hoe het in de samenleving neerslaat.

Ik zal proberen een reactie te geven op de nota en na te gaan waartoe de nota wellicht verder kan leiden. Voor de fractie van de PvdA staat vast dat gedogen als fenomeen in een groot aantal opzichten ongewenst is, omdat het erop neer komt dat de overheid de handhaving van regels op zijn beloop laat. De minister van Justitie heeft in het debat van 16 november 1995 daar een heel kernachtige definitie van gegeven, die ik hier graag wil herhalen: "Gedogen houdt in dat datgene wat volgens de wet verboden is, toch mag." Dat maakt – vriendelijk gezegd – in de samenleving niet altijd een even overtuigende indruk.

Ik wil daarbij een belangrijke kanttekening maken. De discussie over gedogen heeft namelijk heel veel te maken met een discussie over de alertheid van de overheid. Hebben wij te maken met een overheid die als het fout gaat of moeilijk en lastig is, de andere kant uitkijkt, of hebben wij te maken met een overheid die de ogen en de oren goed de kost geeft en zich inspant om problemen aan te pakken en op te lossen? Dat laatste verwachten mensen in eerste instantie van de overheid.

Het zal mensen voor een belangrijk deel koud laten vanuit welke meer rechtstheoretische benadering wij praten over het verschijnsel gedogen. Mensen verwachten dat de overheid problemen oplost. Dat is de kern. Dat veronderstelt een overheid die weet wat er speelt. Ik mag in dat verband misschien citeren uit het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor Justitie op 4 maart 1997 heeft gehad met een aantal experts. Prof. Michiels zei toen: "Erg veel gedogen vindt helemaal niet in zo'n keurige vorm plaats. Heel veel gedogen geschiedt stilzwijgend." Ik denk dat dit de meest schadelijke manier van gedogen is: een overheid die stilzwijgend zaken op hun beloop laat.

In algemene zin stelt deze nota grenzen aan het gedogen. Wij kunnen met die grenzen instemmen. Cruciaal daarbij is dat het beperkt moet zijn tot uitzonderingsgevallen en tevens beperkt is in omvang en tijd. Bovendien moet er altijd sprake zijn van een openbare verantwoording over de gemaakte afweging, zodat de beslissing om noodgedwongen te gedogen aan controle is onderworpen. In de nota wordt op bladzijde 39 heel duidelijk gesteld hoe het criterium is uitgewerkt en/of zou kunnen worden uitgewerkt. Ik citeer: "Dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar kan worden geacht, brengt ook mee dat de mate waarin wordt gedoogd zoveel mogelijk in omvang en/of tijdsduur moet worden beperkt." Dat is een goede benadering. Die sluit in een groot aantal opzichten aan bij de reactie die het CDA op de nota heeft gegeven.

Voorzitter! Gedogen is niet van vandaag of gisteren. De nota plaatst dat verschijnsel in een historisch perspectief en geeft daarvan voorbeelden. Omdat het zo mooi samenviel in de tijd, mag ik misschien een stukje citeren uit NRC Handelsblad van 19 juni jl. Dat betreft een recensie van de tentoonstelling "In het leven, vier eeuwen prostitutie in Nederland". Die tentoonstelling wordt gehouden in het Historisch Museum in Apeldoorn. En voordat alle collega's daarheen gaan – wat ik hen overigens aanraad – de tentoonstelling is in 1998 ook te zien in het Haagse Volksbuurtmuseum. Het citaat luidt als volgt: "Tot de 14de eeuw proberen de Nederlandse steden en dorpen de hoeren buiten de poort te houden. Vrouwen van lichte zeden wordt in verschillende steden 's avonds en 's nachts de toegang tot de stad ontzegd. In een gemeente als Tiel mag iedere man die in de avonduren een vrouw in een vest aantreft, haar van de stadsmuren duwen zonder een overtreding te begaan. Prostitutie is evenwel niet verboden. Het wordt beschouwd als een onmisbaar verschijnsel. In de 16de eeuw besluiten verschillende steden de seksindustrie avant la lettre te reguleren. De schout krijgt als enige toestemming om een bordeel te exploiteren en spaart op deze manier zijn salaris bij de gemeente uit. Hoeren die elders in de stad worden aangetroffen, worden met een troep

gemene vrouwen afgehaald om openlijk en onder tromgeroffel en fluiten naar de stegen te worden gebracht waar zich het leven afspeelt. Een cruciale datum in de geschiedenis van de prostitutie in Nederland is het jaar 1578, als Amsterdam zich van het katholicisme bekeert tot het calvinisme. In de loop der jaren laat het stadsbestuur de teugels die in het begin zeer straks waren aangehaald evenwel meer en meer vieren. Aan het eind van de 17de eeuw is er sprake van een zeker gedoogbeleid. Zo is het met periodes van strenger beleid tot op heden gebleven. Nog altijd geldt in Nederland het bordeelverbod van 1991. Het ministerie van Justitie werkt weliswaar aan een wijziging van het desbetreffende wetsartikel, maar nog altijd zijn bordelen en is prostitutie officieel niet toegestaan."

Ik geef dit citaat om reclame te maken voor de tentoonstelling, maar vooral om te onderstrepen dat gedogen een geschiedenis heeft van 421 jaar. De laatste 102 jaar gebeurde dat met instemming en medeweten van het CDA.

De heer **Van de Camp** (CDA): Wij zijn pas in 1980 opgericht.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Het CDA en zijn voorlopers.

De heer **Van de Camp** (CDA): Oh. U moet dat dan wel correct zeggen. Wat die 102 jaar betreft: De Graaf verwijt ons altijd 80 jaar. Hoe komt u aan die 22?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Dat leek mij een mooi getal. Het was in ieder geval heel lang. Maar misschien vindt u 102 jaar te lang en bent u tevreden met 80. Het deed mij ook deugd dat in de bijdrage van het CDA een soort erkenning zat, netjes weggelaten in het verhaal. Wij hebben het probleem gezamenlijk laten ontstaan en wij moeten dat ook gezamenlijk proberen te beperken, op te lossen of uit te bannen. Je kunt dan niet in vier jaar rechtzetten wat de afgelopen 421 jaar is scheefgegroeid.

De heer **Van de Camp** (CDA): Mag ik u er even aan herinneren dat ook u de afgelopen 80 jaar bij dit dossier betrokken was?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ja. Daarom zeg ik ook dat wij er met z'n

allen voor hebben gezorgd – ik probeer vandaag het CDA-jargon uit de kast te halen – dat het probleem ontstaan is. Daar hebben wij 421 jaar over gedaan. Wij moeten dat dan ook met z'n allen proberen in te perken of uit te bannen. Als je ziet hoe lang de voorgeschiedenis is, is het de vraag of dat in vier jaar kan.

Wij moeten zoveel mogelijk beperken en inperken door het gedogen aan een aantal voorwaarden te binden. De nota is, zoals de minister in het begin ervan al aangaf, niet veel meer dan een soort eerste fase. Allereerst gaat de nota vooral in op het gedogen in het bestuursrecht. De strafrechtelijke kant is wat minder uitgewerkt. Bovendien heeft de nota een globaal karakter, waardoor de bevindingen niet zijn uitgewerkt per beleidsterrein, per type norm of per sanctiemiddel. Mijn fractie vindt dat zo'n uitwerking per beleidsterrein er moet komen en vraagt de minister of zij een voorstel wil doen om de tweede fase ter hand te nemen. Wij erkennen wel dat dit ongetwijfeld nog een buitengewoon ingewikkelde stap zal zijn. Zo nodig zal ik hierover met collega Korthals een uitspraak van de Kamer vragen.

De nota maakt in juridisch en bestuurlijk opzicht terecht een onderscheid. Enerzijds gaat het dan om het gedogen, waarover het wat educatieve debat van anderhalf jaar geleden met collega Soutendijk ging. Gedogen veronderstelt dat de overheid bevoegd en in staat is te handhaven, maar dat niet doet. Anderzijds gaat het om het niet handhaven wegens een capaciteitsprobleem bij de handhaving of wegens het stellen van prioriteiten. Dit onderscheid is juridisch en bestuurlijk te maken.

Als ik dat echter vertaal naar de maatschappelijke kant van het verhaal, dan vraag ik mij af of mensen in de dagelijkse praktijk zoveel verschil zien, merken en voelen. Volgens mij zien mensen in de praktijk dat de overheid niet optreedt en daarover kunnen zij zich dan ergeren, druk maken of opwinden. Het maakt dan niet uit of het gaat om de uitkomst van gedogen dan wel om keuzen die gemaakt zijn bij de handhaving. Het kan gaan om kwesties die mensen behoorlijk belangrijk vinden, zoals de handhaving van verkeersregels (te hard en roekeloos rijden), de handhaving van regels bij fraude met uitkeringen en subsidies, de

handhaving of het niet voldoende handhaven bij de vervuiling van de straat en de directe leefomgeving. Het is een beetje de handicap van deze discussie, dat de nota het sterk benadert vanuit de rechts-theoretische invalshoek. Waar het uiteindelijk op aankomt, is een vertaling in wat het in de dagelijkse praktijk voorstelt. Daarbij is het volgens mij niet van zoveel betekenis voor de mensen of dat langs de lijn van gedogen of het op een laag pitje zetten van de handhaving zichtbaar wordt.

Voorzitter! Het heeft volgens mij weinig zin om ons de vraag te stellen of gedogen een typisch Nederlands verschijnsel is of niet. Ik kwam een artikel tegen in de Groene Amsterdammer van 12 februari jl. met de titel "De kunst van het gedogen". Daarin werd uitgelegd dat gedogen het cement is van de Nederlandse samenleving en dat Nederlanders meester zijn in het gedogen. De minister van Justitie heeft in de nota echter juist willen laten zien – ik vind dat zij daarin geslaagd is – dat in andere West-Europese landen en in de Verenigde Staten eveneens vormen van gedogen tot de praktijk behoren. In Duitsland wordt dit – ik wil dit de anderen niet onthouden – aangeduid als "behördliche Duldung". Eigenlijk is dit een voor de hand liggende bevinding van de nota, omdat nergens ter wereld, althans niet in democratische, westerse, sociaal-liberale landen, de overheid tegen elke prijs de handhaving van regels onder alle omstandigheden zal kunnen en willen doorzetten. Dan zouden wij een absurde samenleving krijgen en dat willen wij natuurlijk niet.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Betekent dit dat u ook de zienswijze van het CDA absurd vindt?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Neen, ik heb van de heer Van de Camp begrepen dat hij het vervelend vindt om het woord "beperken" te gebruiken en dat hij daarom kiest voor het woord "vermijden". Dat is echter het enige verschil tussen de heer Van de Camp en mij. Ik denk dat wij allemaal wel zullen aangeven dat de nota bruikbare criteria bevat en dat het er nu op aankomt om die criteria op een aantal beleidsterreinen te vertalen en uit te werken. Ik zie nauwelijks verschillen

tussen de benadering van het CDA en die van mij.

De heer **Rouvoet** (RPF): Voorzitter! Ik begrijp dat de heer Van Heemst het niet zo zinvol vindt om te praten over de vraag of gedogen nu een typisch Nederlands verschijnsel is. Ik heb intussen begrepen dat hij het met de minister eens is dat dit niet het geval. Hij heeft daarbij de nota van de minister aangehaald. Ik wil hem vragen of hij het ook eens is met de minister dat een gedoogbeleid als zodanig wel een typisch Nederlands verschijnsel is. Dat is iets wat ik, opvallend genoeg, niet in de nota tegenkwam.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik heb het vermoeden dat dit een strikvraag is; ik moet dus proberen om wat tijd te winnen. Ik heb het woord "gedoogbeleid" zelf niet gebruikt in dit stukje van mijn bijdrage. Ik wil daarmee volstaan, ook al doe ik u daar onrecht mee, omdat ik uw vraag niet beantwoord. Op zichzelf ben ik het eens met de bevinding in de nota dat vormen van gedogen, zeker als je het wat breder bekijkt, in landen met een vergelijkbare samenleving in een aantal gevallen onvermijdelijk zijn.

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik weet niet of u hier later nog op terugkomt, maar het is wel interessant om te horen wat u vindt van de wenselijkheid van structureel gedogen, dus een gedoogbeleid. In de nota wordt op een gegeven moment gezegd dat het structureel gedaan moet worden om willekeur en dergelijke te voorkomen. De minister vindt dat een gedoogbeleid typisch Nederlands is. Komt u hier nog over te spreken?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Neen, daar heb ik aan het begin van mijn verhaal al iets over gezegd. De criteria die de nota bevat, vind ik op zichzelf bruikbaar. Daarbij zijn er voor mij eigenlijk twee hoofdpunten. Ten eerste zou het in de tijd begrensd moeten zijn. Ten tweede zou, als gedogen onvermijdelijk wordt, dit het resultaat moeten zijn van een publiek toetsbare afweging van belangen waarover verantwoording kan worden afgelegd. Dat zijn voor mij twee essentiële conclusies van de nota. Daarom heb ik gezegd dat die conclusies, die criteria, nu eigenlijk vertaald moeten worden per

beleidsterrein. Er is een soort tweede fase nodig waarin dat project ter hand wordt genomen. Dat heeft de minister overigens al aangegeven tijdens dat begrotingsdebat. Zij vond namelijk dat de motie van het CDA wat te snel ging. Zij zei dat eigenlijk al vooruit wordt gelopen op de conclusies die de nota zou kunnen bevatten en dat wij dat debat moeten voeren als die nota er is. Dat doen wij dus vandaag. Als wij samen zeggen welk vervolg eraan moet worden gegeven, wil ik dat wel gaan doen. Dan gaat dus een heel stuk van het gedoogbeleid af.

De heer **Rouvoet** (RPF): U legt nu de nadruk op de uitzonderingsgevallen, waar ik het zeer mee eens ben. Daarmee zegt u dat wij van het gedoogbeleid als beleid – wat de minister als een typisch Nederlands verschijnsel erkent – af zouden moeten.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Zeker. Dat heb ik al in het eerste deel van mijn verhaal gezegd.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik ben het toch met collega Rouvoet eens. Mij is ook niet helemaal helder wat de PvdA wil. U begint met te zeggen dat er minder moet worden gedoogd. Dan zegt u dat er een tweede fase moet komen, een analyse naar beleidsterreinen. Die tweede fase heb ik overigens niet in de nota gelezen. U blijkt ook niet zo helder, want u zult daarover misschien in de tweede termijn een motie indienen. Vervolgens zegt u, mede op basis van het artikel in de Groene Amsterdammer, dat er wel zoiets moet zijn als een beleid, criteria waaraan voldaan moet worden bij gedogen. Waar ligt nu het politieke draaipunt van de fractie van de PvdA? Bent u het met mij eens dat het beperkt moet worden op weg naar vermijden? Of zegt u dat het in een aantal gevallen toch maar gewoon moet gebeuren?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik ben het eens met de criteria die in de nota worden ontwikkeld. In de nota staat op dat vlak dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar is, dat het beperkt moet zijn in tijd en omvang, dat het via openbare belangenafweging moet plaatsvinden en dat het aan controles onderworpen moet worden. Dat vind ik vier zeer bruikbare criteria om te komen

tot datgene wat ik graag wil, namelijk het beperken en zoveel mogelijk uitbannen van gedogen, omdat dat het gezag en de vertrouwenwekkendheid van het overheids-handelen en -optreden ondermijnt. Een overheid die op alle fronten blijvend een toevlucht zoekt in gedogen, is een overheid die weinig overtuigend is. Ik sluit mij dan ook aan bij dit verhaal. Volgens mij heeft de heer Van de Camp dat ook gedaan. De minister had namelijk al geïllustreerd dat de punten die hij noemde in de nota zijn terug te vinden. Het enige verschil tussen de heer Van de Camp en mij is dat hij graag de term "vermijden van gedogen" gebruikt, terwijl ik spreek over "beperken tot die situaties waarin het onvermijdelijk is". Er is volgens mij dan ook een zeer brede overstemming over hoe wij er verder mee moeten. De crux van dat verder moeten ligt in die tweede fase. Dit is een algemene benadering – dat geeft de minister ook toe – en dat vergt een uitwerking op een aantal beleidsterreinen en sectoren.

Dat stukje uit de Groene Amsterdammer heb ik nu juist gebruikt om te laten zien dat een debat over de vraag of het nu typisch Nederlands is of niet, wat mij betreft niet echt vruchtbaar is voor waar wij vandaag op uit moeten komen. De een zegt dat het een heel Hollands verschijnsel is, terwijl de ander zegt dat je het in heel veel landen om ons heen ziet en dat in hetzelfde type samenleving hetzelfde verschijnsel min of meer aanwezig zal zijn.

De heer **Schutte** (GPV): Hoe ziet de heer Van Heemst het perspectief als het gaat om bestuurlijke sancties? Bestuursdwang is nu bijvoorbeeld een bevoegdheid en wordt wellicht in uw en mijn opvatting te vaak als zodanig beschouwd. Maar als alles gaat gebeuren wat u wilt, hoe kijkt u dan naar het instrument bestuursdwang? Is dat dan nog een bevoegdheid of vindt u dat wij ernaar moeten streven dat die bestuursdwang een verplichting is om in de resterende situaties toe te passen?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Als je het gaat uitwerken en het concreter maakt, moet je dit soort vragen onder ogen zien. Dat is ook de handicap van dit debat; je kunt het moeilijk nu per sector gaan doorlichten en doorlopen. Verder ben

ik geneigd om te zeggen dat een beleidsafweging mogelijk moet blijven. Ik zou het raar vinden als er een soort plicht tot toepassing van bestuursdwang zou komen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik ben het met u eens. Je zult bestuursdwang ten principale altijd als een bevoegdheid moeten blijven beschouwen. Alleen geeft dit enige relativering aan uw stelling dat gedogen dan vrijwel niet meer zou kunnen plaatsvinden. Elke bestuurlijke afweging om al dan niet over te gaan tot toepassing van bestuursdwang is namelijk een afweging tussen "gedogen onder voorwaarden" of "bestuursdwang".

De heer **Van Heemst** (PvdA): Dat is zo, maar je hebt het dan al over een juridisch controleerbare, juridisch toetsbare afweging. Het afzien van de toepassing van bestuursdwang is een controleerbare, een toetsbare beslissing van het bestuur.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Dat is nu net een van de problemen waar ook in de literatuur op is gewezen. Als er sprake is van stilzwijgend gedogen, dus een overheid die niet optreedt maar er ook niets over zegt, terwijl evenmin een derde belanghebbende hiervan nadeel ondervindt, dan is het helemaal niet toetsbaar, controleerbaar. Er zijn dan geen criteria, geen beschikkingen, terwijl dan ook de rechter niet kan optreden. Ik vind dat de meest verwerpelijke vorm van gedogen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik ook. Ik ben mijn betoog ook begonnen met een opmerking over een overheid die niet wil weten wat er in de samenleving speelt, laat staan dat zij er verantwoording over aflegt. Een zeer belangrijke vraag is of je langs de lijn van Binnenlandse Zaken provincies en gemeenten, dus medeoverheden moet activeren om aan het debat over gedogen ook zelf invulling te geven. En hoort dit bij de uitwerking van de tweede fase, waar ik om heb gevraagd? Moet je het beleidskader gedogen dat voor de handhaving van milieuregels is ontworpen en ontwikkeld in samenspraak met IPO, VNG en waterschappen? De rijksoverheid en de medeoverheden proberen daarbij aan te geven wat voor gedragslijn er

gevolgd moet worden. Ik zal er dadelijk iets meer over zeggen.

Misschien moet je institutioneel in regelingen voorzieningen treffen, zodat provinciale staten en gemeenteraden hun positie ten aanzien van de beoordeling van het bestuur kunnen versterken. Ik zou dat zeer verdedigbaar vinden. Nu hangt het af van wat een statenlid, een gemeenteraadslid toevallig hoort of te weten komt. Is dat voldoende? Hoort er niet een ander soort verantwoordingsplicht te zijn in dat soort situaties?

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Dit houdt toch niet in dat op die niveaus het desbetreffende bestuur alsnog komt tot een herafweging van wetten en regelingen?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Nee, we hebben het over het normale instrument van bestuursdwang. We proberen te bereiken dat daar verantwoording over wordt afgelegd, dat controlebaar en toetsbaar is wanneer dat instrument wel of niet wordt ingezet. De vraag is dus of je in de tweede fase kunt bereiken dat er voor een aantal specifieke onderwerpen van beleid met provincies, gemeenten en anderen afspraken gemaakt worden over de wijze waarop het bestuur op een controleerbare manier het gedogen – voorzover het bestuur dat onvermijdelijk vindt – afweegt, beoordeelt en verantwoordt. Daar hebben we het over. We vinden allemaal, ik voorop, dat een overheid die dit stiekem doet en de dingen op hun beloop laat, heel weinig overtuigend en dus zeer ergerlijk is.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat u uw betoog vervolgt. U heeft in eerste termijn nog een minuutje of drie.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Een minuutje of drie. Dat zijn drie kostbare minuten.

Voorzitter! De Nederlandse orde van advocaten heeft op 23 december een schriftelijke reactie gegeven op de nota. De orde komt tot de slotsom dat de nota wat de juridische aspecten betreft voornamelijk inventariserend is en naar verwachting weinig of geen effect zal hebben op de rechtspraak van het gedogen. Dat sluit aan bij het eerder gegeven citaat. De nota heeft een globale benadering gekozen. Een uitwerking per beleidsterrein is nuttig

en noodzakelijk. Daarmee wordt dan aangesloten bij het kader dat voor het gedogen binnen het milieubeleid in 1990-1991 is vastgelegd. In dat verband heb ik nog een concrete vraag aan de minister. Waarom geeft deze nota aan dat het kader voor gedogen bij het milieubeleid voorrang heeft boven de algemene bevindingen van deze nota? Ik vind dat een merkwaardig standpunt, omdat de nota juist sturend zou behoren te zijn voor zulke specifieke uitwerkingen. Ik denk dat dit de kracht is van het stuk dat wij vandaag bespreken.

De heer **De Graaf** (D66): Die brieven uit 1991 met betrekking tot het DUIV-beraad geven een beleidskader voor gedogen aan. Heeft u de indruk dat het ook heeft geleid tot een enorme teruggang in gedoog-situaties in het milieurecht? Eerlijk gezegd heb ik dat niet kunnen afleiden uit de praktijk van alledag. U wel?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Dat kader is in ieder geval besproken in alle provincies die een sleutelrol vervullen bij de handhaving van milieuregels. Dat kader speelt een belangrijke rol in de regionale overleggen, waaraan besturen, het OM en waterschappen meedoen en waarin de onderlinge inspanning met betrekking tot de handhaving wordt afgestemd. Mijn overtuiging is dat dit stuk het bewustzijn van het gedogen en de complicaties die eraan vastzitten heeft vergroot en dat bestuur en OM hun aanpak vanuit de bestuurlijke en strafrechtelijke lijn aanmerkelijk beter hebben afgestemd.

De heer **De Graaf** (D66): Ik denk dat u daar gelijk in heeft en dat die brieven buitengewoon zinvol zijn geweest. De vraag die ikzelf niet goed kan beantwoorden, is of het ook heeft geleid tot een teruggang van het aantal gedoogsituaties. Die gedoogsituaties zijn beter omschreven en aan betere criteria onderworpen. Heeft het ook geleid tot een teruggang van het aantal?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Daar heb ik geen cijfermateriaal over en u ook niet. Dat weten wij geen van allen. Ik denk dat provincies en waarschijnlijk ook veel gemeenten het gedogen nu laten verlopen zoals het toen is afgesproken, via

gedoogbeschikkingen, en dat raadscommissies en statencommissies daarvan afschriften krijgen. Door die registratie en doordat het inzicht er is, ontstaat er ongetwijfeld ook extra druk om gedoogsituaties in de tijd gezien zo beperkt mogelijk te houden. Dat is een veronderstelling, maar die lijkt mij heel voor de hand liggend. Het zou wat mij betreft ook zo horen te werken.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Ik heb er toch wel behoefte aan dat de minister in haar termijn die vraag van collega De Graaf expliciet beantwoordt. Ik ben het eens met de ondertoon en ik zou het jammer vinden als dit punt verdwijnt, temeer ook daar de heer Van Heemst niet hard kan maken dat er minder gedoogd wordt sinds de brief van 1991, hetgeen ik hem overigens niet verwijt.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik heb alleen maar gevraagd waarom dat beleidskader boven de nota gaat. Als een nota kracht zou moeten hebben, in de zin dat het ontwikkelingen stuurt per sector, dan zou je veronderstellen dat de nota voor dat beleidskader gaat. Het viel mij op dat er in de nota een beetje een voorbehoud wordt gemaakt.

Voorzitter! Een lastig punt betreft de relatie tussen bestuurlijk gedogen en strafrechtelijk optreden. De nota geeft aan dat het OM bij het strafrechtelijk optreden niet gebonden is aan toezeggingen die het bestuur heeft gedaan. Ik denk dat dit een verdedigbare benadering is. Het probleem is wel dat de overheid dan met twee monden zou kunnen gaan spreken. Het bestuur zegt: "Ja, wij zijn bereid iets door de vingers te zien." Het OM zegt: "Nee, dit kan niet door de beugel." Tijdens het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Justitie liet de heer Ficq van het college van PG's weten dat er vermoedelijk voor 1 september 1997 een gedoogrichtlijn van het OM wordt uitgewerkt. Is dat een gedoogrichtlijn die in meer algemene zin op dat probleem ingaat of is dat een richtlijn die zich op één specifiek onderdeel van het beleid richt? Als het gaat om het eerste, zie ik een dubbel probleem, waar ik ook geen directe oplossing voor weet. Aan de ene kant is afstemming tussen OM en bestuur noodzakelijk, maar aan de andere kant zal het OM zich niet met

handen en voeten moeten en kunnen laten binden. In het laatste geval kan het bestuur er zich gemakkelijk van afmaken – dat zie je met name binnen het milieurecht – omdat het OM het vuile werk opknapt. Collega Van de Camp wees daar ook al op.

De **voorzitter**: U bent door uw spreektijd in eerste termijn heen. U kunt nog wel wat meer tijd gebruiken, maar dat gaat dan van uw tweede termijn af.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Dan lever ik bij deze mijn tweede termijn in. Dan doe ik meteen recht aan de betekenis van dit onderwerp.

De heer **Korthals** (VVD): Zal ik dan die motie indienen?

De **voorzitter**: Ook dan verzoek ik u zich tot twee minuten te beperken.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Prima. Mij hoort u vandaag verder niet meer.

Voorzitter! Ik wil nog kort stilstaan bij het gedogen door provincies en gemeenten. Dit ligt in het verlengde van deze nota en betreft een van de belangrijke resterende kwesties. Bij gemeenten en provincies, mede-overheden, ligt vanzelfsprekend een hoofdverantwoordelijkheid bij de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten. De gemeenteraad en provinciale staten moeten hun controlerende taak ook op dit punt behartigen. Ik zet daar dikke strepen onder. Dit vereist vanzelfsprekend eigen alertheid, dus weten hoe het dagelijks bestuur dingen aanpakt en afwikkelt. Het vergt ook het tijdig en volledig beschikbaar krijgen van informatie over wat het bestuur op het vlak van gedogen onderneemt. Dat is een beetje de BiZa-kant van dit justitieverhaal. Ik vraag deze minister hoe kan worden bereikt dat gemeenten en provincies zoveel mogelijk aansluiten bij de benadering die in de nota Grenzen aan gedogen is verwoord. Gedogen kan in de woorden van prof. Buruma, die ook aan het rondetafelgesprek meedeed, wel degelijk bijdragen aan het niet integer maken van de samenleving. Het raakt dus de kwaliteit van het gehele openbaar bestuur en dit rechtvaardigt wat mij betreft initiatieven van de rijksoverheid – Justitie en Binnenlandse Zaken – richting medeoverheden.

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Het notaoverleg is nauwelijks begonnen of het eerste winstpunt is binnen: de heer Van Heemst horen wij vandaag niet meer.

Laat ik voorstellen dat ik de regering dankbaar ben voor deze heldere en lezenswaardige nota. Vervolgens vraag ik mij af wat wij met deze nota in de praktijk moeten doen. Dat blijft voor een belangrijk deel onduidelijk. Wij willen daar meer informatie van de regering over hebben.

Het blijkt dat de materie waarover wij het hebben bijzonder weerbarstig is. Gedogen bestaat eigenlijk al zolang als de mensheid bestaat. Wij hebben zojuist een aardig voorbeeld gehoord uit de Middeleeuwen, geloof ik.

De heer **De Graaf** (D66): U geeft wel een erg ruime uitleg aan het begrip Middeleeuwen.

De heer **Korthals** (VVD): Ik meen dat het ging over 1578, dus na de Middeleeuwen.

Voorzitter! Het verschil tussen het gedogen toen en nu is dat het nu een soort modeverschijnsel aan het worden is, met gevaarlijke tendensen erbij. Het is dan ook zeer goed dat in deze nota een definitie is gegeven en een opsomming van verschijningsvormen. Terecht wordt in de nota stilgestaan bij het rechtsstatelijk dilemma dat daarbij aan de orde is.

Naar het oordeel van de VVD moeten de normen zoveel mogelijk kenbaar zijn in de wet. Het vaststellen daarvan kan soms ongelooflijk moeilijk zijn en belangrijke kwesties zijn daarom ook lange tijd niet in wetgeving vastgelegd. Ik denk aan de euthanasiewetgeving, de abortuswetgeving en de stakingswetgeving. Ik vind dat de rechter moet rechtspreken op basis van in de wet gestelde normen. Wat het laatste betreft, hoewel het een beetje terzijde is, vraag ik de minister of zij de opvatting deelt die ik zojuist heb weergegeven. Wat zou dit kunnen betekenen voor een wetsvoorstel met betrekking tot het stakingsrecht?

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Dit punt wordt in ieder geval al genoemd vanaf het moment waarop ik in de Kamer kwam, maar ik heb enige moeite met de relatie tussen staken en gedogen. Er ontbreekt weliswaar goede wetgeving op dat punt, maar er is wel recht. Ik denk

dan ook niet dat je kunt spreken van gedogen. Of het recht naar onze zin is, is een andere vraag.

De heer **Korthals** (VVD): Ik zei ook al dat het een beetje terzijde was. Ik zei dat normen heel duidelijk in de wet moeten worden vastgelegd. En naarmate dat moeilijker is, heeft de wetgever meer de neiging om ervan af te zien. Op die manier kwam ik ertoe te vragen of de minister het initiatief zou willen nemen om alsnog goede stakingswetgeving te regelen. Dat is overigens niet de makkelijkste opgave die er is, maar in feite vind ik dit nog steeds een belangrijke kwestie die de wetgever zou moeten regelen, maar het is inderdaad terzijde.

De heer **Schutte** (GPV): De vice-premier heeft het al een paar keer toegezegd, dus er is nog hoop...

De heer **Korthals** (VVD): Dan zal die wetgeving er ongetwijfeld op korte termijn aankomen!

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wedden van niet?

De heer **Korthals** (VVD): U bent weer terug, merk ik...

Voorzitter! Omdat het nodig is dat wetten worden nageleefd en gehandhaafd, moet er bij het stellen van normen zeer nauwkeurig worden nagegaan wat de consequenties daarvan zijn. En voorzover er problemen zijn, kunnen deze ondervangen worden met vrijstellingen, met overgangsrecht of eventueel met hardheidsclausules, waarvan ik overigens geen groot voorstander ben. Het gevaar van hardheidsclausules is namelijk dat de algemene strekking van een wet in feite weer individueel wordt uitgelegd, maar het is een mogelijkheid om problemen te ondervangen. Te vaak dient een wet naar mijn oordeel ter bevrediging van een ideologisch doel, waarbij onvoldoende naar de consequenties wordt gekeken. Ik denk bijvoorbeeld aan de Wet bodemsanering. Met kracht van argumenten heeft de VVD-fractie indertijd gewaarschuwd voor de consequenties van deze wet, maar ze werd toen gewoon om politieke redenen doorgezet. Men lette te weinig op de gevolgen. En er zijn nog wel andere voorbeelden te geven.

Bij gebreke van wetgeving van voldoende kwaliteit introduceer je vanzelf een soort gedoogbeleid, omdat het volledig uitvoeren van zo'n wet tot aperte onbillijkheden en dergelijke kan leiden. Een gedoog-situatie kan dan ook gerechtvaardigd zijn, maar ze is niettemin onwenselijk. De oorzaak is aanwijsbaar, zoals ik zojuist aangaf. Ik noem enkele bekende gedoogsituaties. Het is eigenlijk begonnen met het chemische bedrijf Uniser in Krimpen aan den IJssel. Dat verwerkte in Moerdijk al in 1983 chemische afvalstoffen zonder de vereiste milieuvergunningen. De overheid liet dit toe terwijl de aanvraag om een vergunning in behandeling was. In datzelfde jaar werd er toegelaten dat woonwageneigenaren grotere woonwagens bewoonden dan officieel was toegestaan. En in 1989 werd de minister van VROM opnieuw aan de tand gevoeld over het gedogen van milieu-overtredingen. Inmiddels had het begrip gedoogbeleid zijn intrede gedaan. Het is een teken aan de wand dat wij dat begrip als zodanig kennen.

Onder druk van de Nationale ombudsman zette de regering in 1990 een programma in gang om het aantal gedoogsituaties terug te dringen, maar kennelijk had dat een grens, want voor de overblijvende gedoogsituaties zou een "zorgvuldigheidsprogramma" worden opgesteld. Kan de minister de stand van zaken op dit punt aangeven? Overigens wil ik nog eens vermelden welke goede, katalyserende rol de Nationale ombudsman in dit soort situaties speelt.

De heer **Rouvoet** (RPF): Voorzitter! De heer Korthals spreekt over gedoogbeleid in de zin van "soms onvermijdelijk, maar eigenlijk onwenselijk". Deelt hij de opvatting van de minister in de nota dat er sprake is van een bevoegdheid tot gedogen? Ik kan me eigenlijk nauwelijks voorstellen dat hij die term zou willen overnemen.

De heer **Korthals** (VVD): Ik kom aan het eind van mijn verhaal op de criteria van de VVD-fractie, die overigens al in 1995 naar voren zijn gebracht. Wij liepen dus wat dat betreft niet achteraan.

Voorzitter! In 1991 gaven de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat een gezamenlijk

beleidskader voor het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen. Dat moest ertoe leiden dat vanaf 1995 nog slechts werd gedoogd in overmachts- en overgangssituaties. Het is zeer de vraag of dat resultaat inmiddels is bereikt. Wellicht kan de minister ons daarover iets mededelen. In 1992 vernietigde de Raad van State de kernenergiewetvergunning van de kerncentrale Dodewaard die al in 1988 was verleend. De minister van Economische Zaken stond voor de keuze tussen gedogen en sluiten. Uiteindelijk heeft de minister voor gedogen gekozen. In september van dat jaar moest de minister van VROM de Kamer nog uitleg geven over het toelaten van het tuinbedrijf in strijd met de Vinex. Ik denk verder aan de afgewezen asielzoekers die tijdelijk om redenen van humaniteit niet konden worden teruggestuurd en die tot voor kort als gedoogden werden aangemerkt. Verder kennen we de gedoogzones voor prostitutie in steden en het officiële gedoogbeleid bij verkoop van softdrugs in coffeeshops. Overigens merk ik op dat de nota vooral toeziet op het bestuursrechtelijk gedogen en minder op de strafrechtelijke kant. Niettemin verneem ik graag van de minister of met de criteria in de hand – ik geef toe dat dit een moeilijke vraag is, maar ook de heer Van de Camp krijgt hier graag antwoord op – die voor het gedoogbeleid in de nota worden gesteld het coffeeshopbeleid nog mogelijk is. Het is goed wanneer de criteria op elkaar aansluiten.

De heer **Schutte** (GPV): De minister heeft al met zoveel woorden een antwoord gegeven. Zij noemt een voorbeeld van wat mogelijk is. Er staat: een achterliggend belang kan evident beter zijn dan de handhaving. Als voorbeeld wordt genoemd het gedoogbeleid inzake softdrugs. Het is relevanter om aan u te vragen of u meent dat het voorbeeld onterecht is. Daarna kunt u de minister vragen of het voorbeeld onder het gedoogbeleid valt.

De heer **Korthals** (VVD): Ik meen dat het voorbeeld niet terecht is. Als je de criteria – tijdelijk en onder bijzondere omstandigheden – die de minister aangeeft bekijkt, mag dit ook niet voorkomen. Mede om de heer Van de Camp een plezier te

doen, stelde ik de minister deze vraag.

De voormalige minister van Justitie, de heer Hirsch Ballin, sprak in zijn beleidsnota's Recht en beweging en Met vaste hand al zijn zorgen uit over het bestaande gedoogbeleid. Ik deel de opvatting dat adequate rechtshandhaving een essentiële voorwaarde is voor het voeren van een geloofwaardig en effectief overheidsbeleid. Er is na al die Kamervragen, beleidsnota's en debatten echter nog niet veel veranderd. Nog steeds worden regels overtreden en blijft correctie door de overheid uit. Bij de behandeling van de justitiebegroting heeft de minister toegezegd dat het kabinet een brede nota waarbij de gemeenten werden betrokken het licht zou doen zien. Deze nota ligt thans voor. Dit is door de VVD-fractie toegejuicht. Het is noodzakelijk dat de overheid de regels stelt en dat de burger weet dat hij zich daaraan moet houden. De overheid die overtredingen toelaat, ondermijnt daarmee het eigen gezag. Bovendien tast het gedogen van wetsovertredingen de rechtszekerheid en -gelijkheid van burgers aan. Daarom heeft de VVD-fractie reeds in 1995 bij monde van haar fractievoorzitter naar voren gebracht dat normen kenbaar moeten zijn uit de wet, gedogen het gezag van de overheid ondermijnt, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van burgers aantast en nooit een alibi voor handhavingstekort mag zijn. Wanneer gedogen onafwendbaar is, moeten de termijnen daarvoor zo kort mogelijk zijn. Volksvertegenwoordigers moeten zich daarover kunnen uitspreken.

Het kabinet stelt voor gedogen te aanvaarden onder de navolgende voorwaarden. Als uitzondering, wanneer handhaving onbillijk is en gedogen beter aan het belang van de regeling tegemoetkomt dan handhaving. Er worden dan coffeeshops genoemd en ik vraag me af of dit zo'n geweldig voorbeeld is. Het gedogen moet beperkt in omvang en/of tijdelijk zijn, het moet expliciet gebeuren en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging. Tevens moet het aan controle onderworpen zijn van óf de Nederlandse overheid óf de internationale Europese rechter dan wel de Nederlandse rechter. De door het kabinet voorgestelde voorwaar-

den strijden niet wezenlijk met het eerdergenoemde VVD-standpunt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De VVD heeft weliswaar geen 80 jaar geregeerd, maar heeft toch enkele jaren in verschillende kabinetten gezeten. Deze partij leverde ook ministers van Justitie. Onder deze kabinetten is ook gedoogd. Neemt de VVD met terugwerkende kracht afstand van de door haar gevoerde politiek de afgelopen jaren?

De heer **Korthals** (VVD): Ik heb aangegeven dat het in 1983 echt begon. Dat heeft zich inderdaad voortgezet onder kabinetten waarin ook de VVD zat. Zoiets kan een sluipend proces zijn. Het is goed om daarbij stil te staan en daar paal en perk aan te stellen. Wij moeten ervoor oppassen dat gedogen iets echt heel moois wordt wat onder alle omstandigheden maar moet kunnen, dus dat je modern bent als je gedooft. Dus moeten er criteria worden opgesteld voor een gedoogbeleid of het gedogen.

De Kamer heeft de regering gevraagd om de precieze omvang daarvan op schrift te stellen, alsmede de verschijningsvormen. Dat is heel nuttig. Dan kunnen wij hier aan de hand daarvan vaststellen hoever wij daarmee willen gaan.

Voorzitter! Het gaat om de toepassing van de voorgestelde voorwaarden in de praktijk. Met alle waardering voor deze nota, maar daarop bestaat nog steeds geen of nauwelijks zicht. Wij voeren hier dan ook min of meer een academische discussie. In navolging van collega Van Heemst vraag ik de minister om dit per beleidsonderwerp nader uit te werken.

De heer **De Graaf** (D66): Ik neem aan dat de woorden "academische discussie" ook bij de heer Korthals een tikje overdreven overkomen. Het is namelijk van groot belang dat de Kamer aangeeft of zij het eens is met de grenzen die het kabinet stelt. Vervolgens kan zij bekijken of die grenzen zowel in de rechtspraak bij wijze van richtlijnen een rol kunnen spelen als lokale besturen en provinciebesturen kunnen binden. Het is dus niet echt een academische discussie, nietwaar?

De heer **Korthals** (VVD): Dat is juist. Ik zei ook dat het een min of meer academische discussie was met een

vrij hoog abstractiegehalte. In de politiek moeten wij ervoor zorgen dat mensen ook in de praktijk weten wat de inhoud is van wat wij hier beslissen. Dit was de achterliggende gedachte.

Voorzitter! Daar gedogen voor ons als uitgangspunt ongewenst is, moet vaststaan dat, indien het gebeurt, een en ander onafwendbaar is en voldoet aan de criteria die onder 4 en 5 genoemd zijn. Ik meen dat ik ze niet hoeft te herhalen.

In verband met maatregelen voor de handhaving van gedogen worden enkele waarborgen voorgesteld in de procedure van de regeling: handhavingstoets, flexibiliteit en overgangsrecht. Die moeten de noodzaak van gedogen voorkomen. Niet expliciet wordt duidelijk gemaakt welke rechten en plichten een belanghebbende aan deze nota kan ontlenen. Ook de VNG wijst in haar commentaar op het zeer algemene karakter van de nota, waardoor moeilijk kan worden geoordeeld over de gevolgen voor de bestuurspraktijk. De nota heet Grenzen aan gedogen en dat betekent dat deze allereerst zelf op die punten duidelijk moet zijn. Vandaar mijn eerdere verzoek in navolging van collega Van Heemst.

De heer **Rouvoet** (RPF): De heer Korthals heeft zijn visie gegeven op het gedogen als verschijnsel. Toen heb ik hem gevraagd of er aanleiding is om te spreken van een aparte bevoegdheid tot gedogen, zoals in de nota wel heel nadrukkelijk gebeurt. Kan hij zich dus vinden in die manier van spreken over het verschijnsel gedogen?

De heer **Korthals** (VVD): Ik denk dat de overheid bevoegdheden moet krijgen die vervolgens expliciet in de wet worden vastgelegd. Dat is ook kenmerkend voor een bevoegdheid. Onder sommige omstandigheden moet het mogelijk zijn dat de bevoegde instantie niet van die bevoegdheid gebruikmaakt. Daarvoor moeten dus criteria worden opgesteld.

De heer **Rouvoet** (RPF): Dat betekent een bevoegdheid tot handhaving, wat enige ruimte laat om soms te gedogen, maar geen aparte bevoegdheid tot gedogen.

De heer **Korthals** (VVD): Juist.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Gedogen is van alle tijden en van alle landen, zo wordt duidelijk uit de verkenning die het kabinet heeft gemaakt. Dat is waar, maar dit laat onverlet dat gedogen, zoals wij daar vandaag over spreken, een zeer typisch Nederlands verschijnsel is dat zich met name de laatste twintig jaar uitdrukkelijk heeft gemanifesteerd.

Daarvoor zijn volgens mij twee redenen aan te wijzen. Allereerst is er in Nederland op een aantal zeer in het oog springende terreinen sprake geweest van een grote maatschappelijke discussie over gevoelige onderwerpen die ik nu niet hoeft te herhalen. Daarbij ontstond er tussen maatschappelijke opvattingen en wettelijke normen een zekere spanning. Binnen die spanning werden door politiek en justitie oplossingen gevonden die wij gedogen zijn gaan noemen, waar wij in Nederland heel openhartig mee omspringen. In de tweede plaats is op terreinen zoals het milieurecht de bestuursrechter zich zeer nadrukkelijk gaan bemoeien met de grenzen van de bestuurlijke vrijheid om de normen wel, gedeeltelijk of niet te handhaven. Misschien is niet het belangrijkste verschil tussen ons land en andere landen het gedogen zelf, maar veeleer de juridificering van dat gedogen.

D66 prijst het kabinet dat het heeft getracht het fenomeen van gedogen in kaart te brengen en daar politieke grenzen aan te stellen. Het is een heldere, evenwichtige nota geworden, die duidelijk markeert waar het om gaat. Van groot belang is dat het kabinet het gedogen heeft willen benaderen als een rechtsvraag en dus niet alleen maar als een vraag van beleid, zoals bijvoorbeeld in de brieven van VROM en Verkeer en Waterstaat in het begin van de jaren negentig nog gebeurde. En dat is terecht. Gedogen is een vraagstuk dat als rechtsdilemma kan worden gekwalificeerd, een dilemma binnen de rechtsstaat. Onze rechtsbeginselen vereisen zowel dat de overheid actief toeziet op de naleving van de wetten, als dat handhaving zorgvuldig gebeurt en met afweging van andere voor de samenleving relevante belangen. In het gedogen komen die verschillende belangen samen en daarom is het ook niet eenvoudig om in abstracto simpele grenzen te stellen, laat staan om per decreet te besluiten dat er een einde

aan gedogen moet komen. Wie dat zou doen, maakt zich schuldig aan politiek simplisme.

In de evenwichtige benadering van de minister van Justitie is daar ook geen sprake van. D66 is blij met de grenzen die het kabinet poogt aan te geven. Gedogen moet altijd een doel hebben dat terug te voeren is op belangen die de overheid heeft te beschermen, moet zorgvuldig en controleerbaar zijn en mag nooit als gemakkelijk alternatief worden gehanteerd voor normstelling of gebrek aan bestuurlijke moed.

Gedogen is een typisch Nederlands verschijnsel in die zin dat wij er openhartig over zijn en binnen ons rechtssysteem het niet of nog niet handhaven van rechtsnormen proberen in te kaderen door middel van voorwaarden, criteria en daarop toegesneden besluitvorming. Daarin gaan wij, misschien ingegeven door onze landsaard, verder dan de ons omringende landen. Gedogen komt overal voor, zo blijkt uit de nota, maar in het buitenland meestal impliciet. De vroegere minister van binnenlandse zaken van België, Vande Lanotte, verklaarde bijvoorbeeld enkele jaren geleden dat het grootste verschil tussen het Belgische en het Nederlandse drugsbeleid was dat weliswaar ook in België in elke grote stad de verkoop van softdrugs in kleine hoeveelheden werd getolereerd, maar dat men het daar natuurlijk niet officieel erkent, laat staan regelt.

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik hoorde de heer De Graaf zeggen dat gedogen nooit mag worden gemotiveerd vanuit een gebrek aan bestuurlijke moed. Mag ik daaruit afleiden dat hij vindt dat de internationale consequenties, bijvoorbeeld ten aanzien van het Nederlandse gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs, nooit een argument zou mogen zijn in de discussie? Het is dat overigens wel.

De heer **De Graaf** (D66): Gedogen mag nooit een alternatief zijn voor gebrek aan bestuurlijke moed. "Doe maar niets, want dat komt wel zo prettig uit." Dat is een laffe houding. Ik vind ook bij het drugsbeleid, zoals u van mij weet, dat de Nederlandse regering – en ik heb ook de overtuiging dat men dat doet – voortdurend internationaal de discussie moet voeren wat het beste beleid is en daarin de resultaten van ons beleid moet afzetten tegen

resultaten van andere landen en daarover het debat aangaan. Dat kan dus betekenen dat er consensus ontstaat over aanpassing van regelgeving, óf in Nederland óf van andere landen óf in Europees verband. Tegen die achtergrond zie ik het gedoogbeleid in Nederland rond softdrugs.

Moet een land dat zo expliciet in bestuur en rechtspraak erkent dat er tussen wet en handhaving praktische bezwaren kunnen staan, daarmee gelukkig zijn? D66 meent van wel. De grootste kwaal waar een bestuur aan kan lijden, is immers gebrek aan helderheid en doorzichtigheid en dat kan al snel uitmonden in willekeur. Gedogen wordt wel aangeduid als informeel bestuur. Prof. Van Buuren heeft dat nog gezegd tijdens de hoorzitting over de nota. Juist uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid is het gewenst dat informeel bestuur, voorzover dat bestaat, zo scherp mogelijk wordt begrensd.

D66 meent dat het te gemakkelijk zou zijn om in zwart-wittermen over gedogen te spreken. In het justitiële en bestuurlijke beleid gaat het erom op een verstandige, heldere en zorgvuldige manier rechtsnormen te handhaven en daarbij te kijken naar de praktische omstandigheden, het voorkomen van kennelijk onrecht en het dienen van de belangen van de samenleving als geheel. Soms kan bijvoorbeeld het tijdelijk gedogen van een bepaalde situatie onder omstandigheden het doel dat de wet beoogt, beter dienen. Soms kan rigide handhaven onnodig schadelijk zijn voor de overtreder of voor de samenleving. Gedogen op basis van een verantwoorde afweging van belangen kan dus onder omstandigheden wijs beleid zijn, bijvoorbeeld in een overgangperiode. De nota geeft hiervan een aantal goede voorbeelden. Gedogen is in dit soort situaties dus niet zozeer een oogje dichtdoen, zoals wel eens wordt gesuggereerd, maar veeleer de ogen openhouden voor de werkelijkheid en daarnaar handelen.

Dat alles wil niet zeggen dat gedogen geen grenzen kent. Ook mijn fractie meent dat gedogen wel een erg grote vlucht heeft genomen in de laatste tien, twintig jaar. Die grenzen moeten er zijn en, voorzover zij onhelder zijn, moeten zij worden verduidelijkt. De indruk mag nooit bestaan dat bestuur en justitie een loopje zouden nemen met het recht. Daarin ligt er een taak voor de

rechter, maar ook voor het bestuur zelf en voor de wetgever.

Om met de laatste te beginnen: als blijkt dat wettelijke normen zowel door de samenleving als door de handhavende instanties zelf als onbelangrijk of irrelevant worden beschouwd, collectief niet worden nageleefd en collectief niet worden gehandhaafd, zou de wetgever zich moeten afvragen of die norm nog wel passend is. Veel wettelijke normen kunnen door de tijd worden achterhaald. In de tweede plaats moet de wetgever zich afvragen of door verstandige normstelling kan worden voorkomen dat door bestuur of justitie verboden gedragingen toch worden getolereerd. In haar proefschrift over bestuurlijk gedogen in het milieurecht en het ruimtelijk recht geeft mevrouw Jurgens aan dat de wetgever bijvoorbeeld kan voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke vrijstellingen, tijdelijke vergunningen en eventueel hardheidsclausules – de heer Van de Camp wees er ook op – die het bestuur de ruimte geven afwegingen binnen het kader van de wet te maken in plaats van daarbuiten. Van gedogen is dan geen sprake meer. De regering geeft in de nota aan belang te hechten aan dit soort wettelijke voorzieningen, maar ons is vooralsnog onduidelijk of daarvoor bij de verschillende departementen – denk aan VROM, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en misschien ook Justitie zelf – wijzigingsvoorstellen in voorbereiding zijn. Wordt daarin voorzien?

Voor de wetgever bestaat voorts de schone taak wettelijke normen niet nodeloos gecompliceerd te maken en dor hout te kappen. Ook dat voorkomt een onwenselijke gedoogpraktijk.

Ten slotte kan men zich afvragen of de wetgever ook niet zelf een taak heeft om algemene grenzen aan het gedogen te stellen. De Algemene wet bestuursrecht geeft vele normen voor het bestuur, ook terzake van handhaving en handhavingsbevoegdheden. De grenzen aan het niet of niet volledig handhaven worden echter aan het bestuur zelf overgelaten. Wat we zien is dat de bestuursrechter via een zeer fijnmazige jurisprudentie die beleidsvrijheid nader is gaan afgrenzen. Ook het kabinet doet dat, eerst in de gedoogbrief van 1991 van de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat, nu in de

algemene nota van vorig jaar. Uit de jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter de criteria van de eerdere gedoogbrief mede als uitgangspunt is gaan nemen voor zijn beslissingen over gedogend bestuur. Dat zal ongetwijfeld ook gebeuren met de grenzen die het kabinet stelt in deze nota. Is hier dan sprake van informele rechtsnormen? En dat roept de vraag op waarom de wetgever niet zelf, bijvoorbeeld in het hoofdstuk over handhaving, in de AWB zelf de belangrijkste criteria en grenzen zou bepalen. Als wij soms niet zonder gedogend bestuur kunnen, zou juist uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid de wetgever wellicht de eerste moeten zijn om de grenzen te stellen. Mijn fractie meent dat een principiële discussie hierover in ieder geval zou moeten worden gevoerd. Zij vraagt hierop ook een principiële reactie van het kabinet.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Waar het gaat om de criteria, werd de verwachting uitgesproken dat de nota een rol gaat spelen in de rechtspraak. Daarmee wijkt u af van de taxatie die de Nederlandse orde van advocaten maakt. De orde zegt dat het voornamelijk een inventariserende nota is wat de juridische aspecten betreft en dat men ervan mag uitgaan dat de nota weinig of geen effect zal hebben op de praktijk van het gedogen. Kunt u toelichten waarom u een wat andere verwachting heeft?

De heer **De Graaf** (D66): Ik denk dat mijn vraag iets meer grond heeft dan de verwachting, die de heer Van Heemst citeert. Uit de jurisprudentie van het milieurecht blijkt namelijk dat de bestuursrechter daadwerkelijk rekening wenst te houden met de criteria, die eerder in de gedoogbrieven van de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat zijn verwoord. Als dat al het geval is en de rechter daar ook in verschillende uitspraken naar verwijst en als een soort richtlijn hanteert, ligt het ook erg voor de hand om te verwachten dat de rechter ook de criteria in deze nota als een soort grenscriteria zal hanteren bij de beoordeling van de vraag of in casu terecht een gedoogbeschikking is afgegeven.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Het kader voor gedoog- en milieuregels is een verregaande uitwerking. Daar kan ik het me dus bij voorstellen,

omdat dit ook bestuurlijk breed wordt gedragen. Maar juist deze nota is een eerste terreinverkenning. Wat het nu net spannend kan maken, is de uitwerking per sector of beleids-onderdeel.

De heer **De Graaf** (D66): Vanzelfsprekend, maar de principiële discussie die ik hier wil voeren, is of die algemene grenzen niet een rol moeten vervullen in de wet zelf, met name vanuit het rechtsstatelijk perspectief waar ook de heer Korthals over heeft gesproken. Ik dacht dat hij met mijn voorstel zou komen maar hij noemde het stakingsrecht. Op zichzelf is het namelijk juist als de heer Korthals zegt dat de wetgever de normen moet stellen en de rechter die normen moet toetsen. Als echter een kleine maar onvermijdelijke ruimte voor gedogen noodzakelijk wordt geacht, is het de vraag of de grenzen die het kabinet nu stelt – en die de Kamer waarschijnlijk zal aanvaarden – ook geen rol moeten spelen in door de wet vastgestelde normen. Sommigen menen dat het daarmee wel erg ingewikkeld wordt gemaakt, maar waarom laten we dat aan de rechter over en aan het kabinet en waarom zou de wetgever daar geen uitspraak over kunnen of moeten doen?

De heer **Schutte** (GPV): Ik vind dat een sympathieke gedachte, maar als de eerste opzet is om via allerlei regelgeving en beleid het verschijnsel gedogen terug te dringen, blijft er een aantal gevallen over dat heel moeilijk definieerbaar is. Als in de Algemene wet bestuursrecht, waarin de handhavingsinstrumenten zijn geregeld, ook een plaats wordt ingeruimd voor het niet handhaven, hoe kan dan worden voorkomen dat dit niet handhaven een status krijgt die min of meer vergelijkbaar wordt met wel handhaven?

De heer **De Graaf** (D66): Dat is precies de principiële discussie die ik graag zou willen voeren. Als wij uitgaan van de bevoegdheid tot handhaven en wij dus ook accepteren dat er omstandigheden denkbaar zijn, waardoor van het algemene beginsel van handhaving wordt afgeweken, is het de vraag of niet de algemene grens in de wet kan worden gesteld, die natuurlijk door concrete gevallen in jurisprudentie nader wordt ingevuld. Maar zo

werken wij altijd als wetgever. We gaan nooit zover dat we elk detail tot de laatste omstandigheid in de wet vastleggen. Daarom kunnen we best zeggen dat handhaving vooropstaat. Het is een bevoegdheid maar van die bevoegdheid mag niet zonder meer worden afgezien, alleen onder een aantal nader te bepalen algemene condities. In concrete gevallen kan de rechter dat toetsen. Dat is niet zozeer het creëren van de bevoegdheid om te gedogen als wel het aangeven van de omstandigheden, waaronder eventueel van de handhavingsbevoegdheid kan worden afgezien.

Voorzitter! Aan de rol van de rechter ga ik nu voorbij. Het is op zichzelf boeiend om te zien – en ik verwijs wederom naar het boek van mevrouw Jurgens – hoe zich in zeer korte tijd een situatie heeft ontwikkeld waarin de bestuursrechter een geheel eigen normencomplex heeft vastgesteld. Naar mijn oordeel komt daarbij overigens wel de vraag op of de rechter niet al te zeer de beleidsvrijheid van het bestuur zelfstandig heeft willen normeren. Is dat nu niet meer een taak voor de wetgever? Ronduit onwenselijk, zelfs verwerpelijk zijn onzes inziens praktijken van impliciet, stilzwijgend gedogen van onrechtmatige situaties. Juist vanwege de stilzwijgendheid is dergelijk gedogen vaak niet toetsbaar en zelden zal er sprake zijn geweest van duidelijke en zorgvuldige belangenafweging. De nota noemt ook de gevallen waarin stilzwijgend gedogen voortkomt uit onwil of uit onvermogen om tot handhaving over te gaan. Voorzover dat het gevolg is van slechte wetgeving, moet daaraan iets gebeuren. Komt de commissie-Michiels op dit punt met een analyse en met aanbevelingen? Voorzover het gaat om slecht functionerende handhavingsinstanties of vanwege onwil om minder belangrijke wetgeving daadwerkelijk te handhaven, past een stevig toezicht van hogere overheden. Wat zijn de voornemens in dezen?

Voorzitter! Het is overigens dubieus om ook dit soort stilzitten en ogen dichtdoen onder "gedogen" te scharen. Zo vervuilen wij ook het begrip zelf. Gedogen mag niet synoniem zijn of worden met zomaar nalaten. De definitie van het kabinet is op dit punt niet helemaal duidelijk. De nota spreekt van niet handhavend optreden van de met handhaving

belaste overheidsinstantie of het door die instantie tevoren aangeven dat niet zal worden opgetreden. Is dat niet een ruime definitie? Ik wijs bijvoorbeeld op de omschrijvingen die in de literatuur worden gebruikt, zoals willens en wetens afzien van handhaving (Van Buuren) en, scherper: het niet optreden tegen overtreding van rechtsregels door een orgaan dat tot zodanig optreden in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is (Michiels en Jurgens). Vooral die laatste definitie zorgt ervoor dat niet handhaven wegens capaciteitsproblemen bijvoorbeeld buiten het kader van gedogen valt. Dat is niet hetzelfde als gedogen. Graag een reactie van het kabinet.

De heer **Van Heemst** (PvdA): In de samenleving heeft dat echter heel vaak hetzelfde effect. Mensen begrijpen niet dat de overheid niet optreedt. In die zin voeren wij vandaag wel een zeer theoretische discussie. Wanneer wij het vertalen naar de maatschappelijke beoordeling, is het natuurlijk idioot als er systematisch door een rood stoplicht wordt gereden en de politie niets doet vanwege capaciteitstekort; is het idioot dat mensen zonder woonvergunningen woningen betrekken of illegaal onderverhuren; is het idioot dat misbruik van subsidies en sociale uitkeringen niet wordt aangepakt met een beroep op handhavingstekort of prioriteitstelling!

De heer **De Graaf** (D66): De heer Van Heemst en ik zijn het volledig eens dat een aantal van die situaties idioot te noemen is, maar dat is iets anders dan spreken van gedogen. De heer Van Heemst heeft gelijk met zijn opmerking dat voor de burgers het effect van niet handhaven door de overheid even bezwaarlijk en vervelend is. De vraag is echter of wij eraan moeten meewerken om een begrip waarover wij proberen klaarheid te verkrijgen, te laten vervuilen door elke keer als de overheid uit pure onwil of omdat zij te weinig agenten heeft niet optreedt, dit onder het begrip gedogen te brengen. Ik zou daarvan geen voorstander zijn. Op die manier vervuilen wij de discussie en kunnen wij helemaal geen heldere criteria meer stellen.

Het kabinet stelt terecht een aantal expliciete grenzen aan gedogen

bestuur. Deze grenzen worden door D66 onderschreven. Een enkele vraag hebben wij wel. Het kabinet stelt terecht dat alleen uitzonderings-situaties gedogen rechtvaardigen. Tevens wordt de eis gesteld dat gedogen zowel in omvang als in tijd wordt beperkt. Dat betekent dus dat er een horizon moet zijn, die ofwel tot volledige handhaving noopt ofwel tot legalisering van de overtredingen. Het kabinet geeft zelf het voorbeeld van de opheffing van het bordeelverbod, waarvoor nu wetgeving in de maak is.

De heer **Rouvoet** (RPF): De minister zegt dat, zodra norm en praktijk te veel uit elkaar gaan lopen, overwogen moet worden om die norm te gaan herzien. Daarbij wordt verwezen naar het bordeelverbod. Het heeft echter wel een aantal eeuwen geduurd. Ik was zelf geïntrigeerd door de woorden "zodra norm en praktijk te ver uit elkaar gaan lopen". U haalt dat voorbeeld ook aan, mijnheer De Graaf. Maar het lijkt mij nu juist een voorbeeld van een situatie waarbij heel lang de gedoogcultuur in stand is gehouden. Het langdurig element is daar wel degelijk ingeslopen.

De heer **De Graaf** (D66): In de laatste zin van mijn betoog kom ik terug op wat collega Rouvoet bedoelt. Verder neem ik aan dat de minister zal ingaan op zijn vraag die aan haar gericht was.

Het voorbeeld van het bordeelverbod is in de redenering van het kabinet op dit moment heel goed te hanteren. Het kabinet is namelijk van plan een einde te maken aan dat verbod. Dan is gedogen acceptabel, omdat de horizon in zicht is. Het probleem bij het softdrugsbeleid is nu juist dat, als wij eerlijk zijn, die horizon niet echt in zicht is. Ik zou dat wel willen, maar de vraag is of het ook reëel is om te veronderstellen. Je kunt dan ook zeggen dat niet direct uitzicht bestaat op het legaliseren van verkooppunten van softdrugs. Er is echter ook geen uitzicht op volstreekte handhaving, want dat vinden wij uit volksgezondheidsoogpunt onwenselijk. Moet ik constateren, zo vraag ik in alle oprechtheid, dat het drugsbeleid eigenlijk een uitzondering is op de grenzen en criteria die het kabinet stelt? Of is het drugsbeleid daar toch onder te brengen? Ik vind dat wat lastig. Ik wil ook niet

kunstmatig gaan wrikken om het er toch precies onder te krijgen. In dat verband speelt ook de vraag van collega Rouvoet: hoelang mag tijdelijk eigenlijk zijn en wie meet dat eeuwigheidsvraag worden.

De belangrijkste vraag is: hoe denkt het kabinet de gestelde grenzen in de praktijk te kunnen verwezenlijken? Welk toetsings-instrumentarium of monitorings-systeem wordt daarbij ingezet? Welke mogelijkheden ziet de minister om bestuursorganen die zich niettemin niets van die grenzen aantrekken, bij de les te houden?

De vergadering wordt van 13.50 uur tot 14.35 uur geschorst.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Er is geen ander kenmerk dan het gedoogbeleid dat van Nederlanders de Chinezen van Europa maakt. Ik kan dit ook zeggen, omdat ik het laatste halfjaar een paar keer met Franse journalisten te maken heb gehad. Met enkelen van hen ben ik naar Amsterdam geweest, alwaar het verrassingseffect compleet was. Hun reactie was enerzijds impliciet een verwijt aan Nederland voor de normloosheid van dit land, maar bevatte aan de andere kant ook wel waardering voor het pragmatische karakter van de Nederlandse politiek op een aantal terreinen. Wij lazen vanmorgen in de krant en hebben gisteren ook uit de media kunnen vernemen dat Clinton ontzettend onder de indruk is van het economische poldermodel. Als wij ooit te maken krijgen met een echt poldermodel, dan moet dat volgens mij het gedoogbeleid in Nederland zijn. Ik denk echter dat Clinton daar niet tevreden mee zal zijn.

Het gedogen is van belang, omdat het bestuur en het OM hierdoor niet op de automatische piloot worden gezet en beide hierdoor de gelegenheid krijgen om de redelijkheid van het handhavingsbeleid onder ogen te zien en na afweging van de belangen tot een eventuele gedoogbeslissing te komen. Wat mij intrigeert, is dat dit beleid gepaard gaat met een discretionaire bevoegdheid van het bestuur dan wel van het OM. In menig land gaat deze discretionaire bevoegdheid met enige corruptie gepaard. Ik heb geen compleet beeld van de integriteit van het bestuur in Nederland in relatie tot dit middel. Ik hoop dat dit meevalt. Daarom zou ik

graag zien dat de minister er enig licht op kan werpen of dit systeem, als het gaat om de integriteit van het bestuur, ook echt waterdicht is.

Voorzitter! De minister heeft een aantal criteria genoemd voor het gedogen of, zoals ik het noem, het gedoogbeleid. Ik zal die criteria hier niet herhalen, maar ik vraag mij wel af of je hier niet nog het volgende criterium aan moet toevoegen. Dat is dat het gedogen op een aantal zeer heikele en gevoelige terreinen gebruikt kan worden om de samenleving als het ware rijp te maken voor nieuwe wetgeving. Ik noem in dit verband de prostitutie. Uiteindelijk heeft de minister nu een wetsvoorstel op dit punt toegezegd. Wij hopen dat dit nog in deze kabinetsperiode komt. Ik vraag mij af of dat rijp maken niet ook geldt voor euthanasie, softdrugs en abortus, wetende wat zich bij die onderwerpen op de achtergrond afspeelt. De minister zal dit aspect niet willen erkennen en het zeker niet normatief willen overnemen. In de praktijk werkt het volgens mij echter wel zo.

In het kader van de transparantie van het gedoogbeleid en de controleerbaarheid ervan is het van groot belang dat de minister aangeeft dat de gedoogbeslissingen of -beschikkingen bekend moeten worden gemaakt, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is. Ook de Hoge Raad heeft de gedoogbeslissingen eigenlijk als beschikkingen beschouwd. Ik weet niet of dit ook geldt voor de weigeringen. Kan de minister zeggen of de weigeringen van gedoogposities ook als beschikkingen worden gezien, met alle juridische gevolgen van dien?

Naar analogie van wat gangbaar is binnen de belastingwetgeving, de rulings – de belasting kan dan op een gegeven moment afwijken van de regeling op grond van een bepaalde concrete situatie en men kan de beslissing ook publiceren, zodat de belastingplichtigen weten waar zij aan toe zijn – wil ik de minister vragen of zij deze benadering ook op dit terrein wil volgen. Dan zijn niet alleen de algemene, generieke en in uitzonderlijke situaties genomen gedoogbeslissingen bekend, maar ook de beschikkingen die betrekking hebben op een individuele positie. Dan is bekend wat op een gegeven moment het OM, dan wel het bestuur aan afwijkende posities heeft ingenomen ten opzichte van de regels of de wet.

De minister praat in een artikel over gedogen als secundaire regelgeving. Dat is wel juist, maar als ik constateer dat de rechter, zeker op milieuterrein, bijna normerend aan het optreden is als het gaat om het gedogen, vraag ik mij af of wij hier niet te maken hebben met een soort rechtsstroom die steeds meer gaat lijken op quasi-wetgeving. Dat tendeert naar een sterkere positie dan alleen maar een soort secundaire regelgeving. Graag hoor ik hierop een reactie van de minister. Ik ben er persoonlijk niet tegen, maar ik ben wel voor een controleerbare afbakening van het gedoogkader.

De minister noemde een aantal voornemens dat er juist toe moet leiden dat in de komende tijd het gedogen beter onder controle gehouden kan worden of dat de posities of de omstandigheden waaronder het gebeurt beter gedefinieerd kunnen worden. Zij sprak met name over het bij nieuwe wetgeving hanteren van handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidscriteria of -toetsen. Geldt dit alleen voor nieuwe wetgeving of geldt het ook voor regelgeving of wetgeving die wij hier net hebben behandeld? Als dat laatste het geval is, wil ik aan de minister vragen of dat ook gold voor de 5 gram bij de coffeeshops. Wij weten allemaal dat vele korps-beheerders en de politie daartegen hebben geprotesteerd. Mij dunkt dat als deze toets daarop toegepast zou worden, dit de positie van dit kabinet op dit punt niet had versterkt. Graag een reactie van de minister.

De minister komt ook met een overgangsrecht en flexibiliteit in de normstelling als instrumenten om in de toekomst steeds beter om te kunnen gaan met het gedogen. Wat betreft het overgangsrecht heb ik een actuele vraag over Securitel. Het kabinet probeert nu via het parlement een aantal pakketten van wetten snel naar Brussel te sturen. Geeft dat geen problemen als het gaat om de overgang, de handhaafbaarheid en het gedogen van een aantal situaties die tot nu toe niet waren voorzien? Moeten wij rekening houden met een aantal nieuwe gedoogterreinen?

De minister heeft in een artikel gezegd dat wat ons onderscheidt van een aantal zuidelijke burenen binnen de EU, is dat wij heel open en fair en met open vizier praten over het gedogen en het gedoogbeleid, terwijl

andere landen het toelaten, maar er niet over praten. Ik denk dat de minister daar gelijk in heeft. Verder zei zij dat wanneer de norm afwijkt van de praktijk en wel een hele tijd, men te maken heeft met een situatie van hypocrisie. Zij heeft een jaar of twee à drie geleden de situatie van het voorzien in drugs aan de achterdeur van de coffeeshops aangeduid als een hypocriete toestand waarvoor een oplossing gevonden diende te worden. Ik moet nu tot mijn verbazing en teleurstelling constateren dat deze hypocriete situatie voortduurt. Kan de minister dit in overeenstemming brengen met haar eigen opvatting over situaties die wel en niet hypocriet zijn? Zij zal ook op de hoogte zijn van de opmerking van prof. Van Buuren dat hypocrisie geen permanent karakter behoort te krijgen in het overheidsbeleid. Hoelang zullen wij nog met deze situatie te maken hebben?

Voorzitter! Ik sluit mij aan bij de opmerking van collega Rouvoet als het gaat om de afwijking van de norm in de praktijk. Wij hebben met waardering geconstateerd dat de minister straks met een beperking van het bordeelverbod komt. Maar bij het drugsbeleid is er tot nu toe geen uitweg gevonden. Er is door de regering niet voor een expliciet beleid gekozen bij het reguleren van het drugsbeleid. Er is gekozen voor het laten zweven tussen gedogen en niet gedogen.

Voorzitter! Mijn fractie heeft alle waardering voor de nota van de minister. Zij vindt het een goede nota in de zin van een eerste verkenning van alle facetten van dit onderwerp. Er is op dit moment echter nog geen sprake van een afgerond geheel, ook niet met betrekking tot de te nemen maatregelen in een aantal sectoren. Is de minister bereid als vervolg op de nota te komen met een plan van aanpak, waarin neergelegd is hoe het kabinet en de minister in de praktijk via een verdere uitwerking handen en voeten willen geven aan het gedoogbeleid in de komende tijd?

De **voorzitter**: U heeft in totaal 12 minuten gesproken. U bent een beetje over de termijn heengegaan. Dit komt in mindering op de tweede termijn.

De heer **Rouvoet** (RPF): Voorzitter! Ik wil mij aansluiten bij het laatste punt van de heer Rabbae en mijn waardering uitspreken voor de nota.

Het is een nota met een sterk beschouwende uiteenzetting, die zich heel goed leent voor een meer algemene discussie over het verschijnsel "gedogen". Het lijkt me goed dat we deze algemene discussie voeren, maar er moet op enig moment wel een vervolg op komen.

Voorzitter! De nota biedt zeer veel aanknopingspunten voor een algemene discussie. De nota is over het algemeen zeer evenwichtig, al vallen er natuurlijk vele vragen te stellen.

Toen ik de nota las, had ik niet de indruk dat er in de nota werd toegeschreven naar bepaalde conclusies, zoals ik soms bij nota's van kabinetszijde wél heb. De nota lijkt ook niet geschreven om a priori een bepaald beleid te verdedigen. Dit laat zich deels verklaren uit het feit dat een belangrijk deel van het beleid dat hiermee te maken heeft, buiten beeld blijft. Ik doel dan op het beleid op het gebied van het strafrecht. Ik zal daar straks nog enkele opmerkingen over maken.

Ik kan het met vele zaken die in de nota staan, dus eens zijn. Handhaven is meer dan toepassen van sancties, reparatoir of punitief; uitgangspunt is dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen en beperkt in omvang en/of tijd aanvaardbaar is; gedogen uit onwil is per definitie onaanvaardbaar, omdat de afweging die de wetgever al een keer gemaakt heeft niet op het niveau van de handhaving moet worden overgedaan. Hebben we, als dit wel gebeurt, overigens te maken met bestuurlijke ongehoorzaamheid of is dit niet helemaal één op één?

Geloofwaardigheid van wet en overheid kunnen in het geding komen, zeker bij grootschalig gedogen. Dat punt verdient nadere uitwerking, zeker in een vervolgstap. De confrontatie van deze notie met het drugsbeleid zou daar interessant zijn.

Als het over geloofwaardigheid gaat, dan vind ik dat de nadelen van het gedogen wel wat meer geschetst hadden mogen worden. Ik verwijs naar eerder gegeven citaten van prof. Buruma over de mogelijke aantasting van de integriteit van het overheidsapparaat en dergelijke. Wat zijn uit bestuurlijk oogpunt gezien de nadelen van het gedoogbeleid? Het kost geen moeite om het van harte eens te zijn met zaken als het belang van zorgvuldigheid, kenbaarheid en

controleerbaarheid, evenals met de constatering dat niet handhaven als gevolg van prioriteitenstelling wordt losgekoppeld van het verschijnsel gedogen. Niet alles wat door rood rijdt en niet wordt aangepakt, heeft te maken met gedogen. Ik ben het daar ook mee eens.

Wat opvalt in de nota is de focus op het bestuursrecht, met name op het gebied van milieuwetgeving. De vraag is – inmiddels is gebleken dat dit een kernvraag in dit debat is – of het strafrechtelijk gedogen, met name het drugsbeleid, binnen de kaders van deze nota valt. Ik zal de voorbeelden op het gebied van het strafrecht die in de nota worden genoemd, in mijn bijdrage ook enkele malen gebruiken.

Het uitgangspunt van de nota is dat wetten geen vrijblijvende normen bevatten en dat zij behoren te worden nageleefd en gehandhaafd. Dat lijkt mij een gezond uitgangspunt. In zoverre ligt er, aldus de nota, een rechtsplicht van de overheid tot rechtshandhaving. Dat heeft minder te maken met "law and order" dan met "the rule of law", een van de belangrijke beginselen van de rechtsstaat.

Naar mijn overtuiging stelt de nota terecht een evenwichtige rechtshandhaving centraal. Het gaat inderdaad meer om het tot gelding brengen van de norm dan om handhaving van de wet. Ook daar kan ik het mee eens zijn. Toch schuilt hier wel een gevaar, namelijk dat de bevoegdheid tot gedogen – de term is al een paar keer gevallen – standaard wordt ingelezen in de rechtsplicht of de bevoegdheid tot handhaving. Ik verwijs ook naar de brief van de VNG die heel gemakkelijk spreekt over een evenwichtig handavings- en gedoogbeleid, waarbij het onder één noemer wordt gebracht. Ik heb in interrupties al laten blijken dat de nota mij veel te gemakkelijk spreekt over de bevoegdheid tot gedogen. Ik heb geconstateerd dat de heren Korthals en De Graaf al enige afstand hebben genomen van de term "bevoegdheid tot gedogen". De heer Van Heemst zou niets meer zeggen, maar hij kan met simpel knikken aangeven dat ook hij daar niets in ziet. Dan worden wij het op dat punt misschien wel eens.

Ik vind het in ieder geval niet verstandig om daar een bevoegdheid tot gedogen in te lezen. Gedogen is, dunkt mij, geen zelfstandig bestuurs-

instrument, het is eerder het afzien van het hanteren van bestuursinstrumenten. De minister spreekt elders – collega Rabbae wees daar al op – zelfs van secundaire regelgeving en ik vind dat niet zo gelukkig. In de nota lees ik op pagina 33 dat gedogen zelfs een rechtsplicht kan zijn. Mij dunkt, dan hebben wij het toch echt over zeer exceptionele en in ieder geval incidentele, individuele gevallen. Een evenwichtige rechtshandhaving, zo zou mijn samenvatting zijn, mag niet betekenen dat de handhaving van de norm op verschillende terreinen afhankelijk wordt gemaakt van een daartoe strekkend verzoek van een burger.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! Valt de heer Rouvoet niet erg veel over termen en interpreteert hij die niet een beetje in ideologische zin? Als wij praten over de bevoegdheid tot handhaven – niet een rechtsplicht, maar de bevoegdheid tot handhaven – dan impliceert dat ook de bevoegdheid om onder omstandigheden van handhaving af te zien. Hij komt met het voorbeeld in de nota dat het onder een enkele omstandigheid ook een rechtsplicht kan zijn en verbindt daaraan de conclusie dat dit niet de bedoeling kan zijn. Is hij niet met mij van mening dat het niet zo heel zinvol is om over dit soort termen te stoeien, maar dat het veel meer gaat over de vraag wat wij daar precies mee gaan doen?

De heer **Rouvoet** (RPF): Daar ben ik het in algemene zin niet mee eens. Ik houd normaal gesproken niet van woordenspelletjes, maar ik vind het wel van belang om te onderscheiden of wij het over een zelfstandige bevoegdheid hebben of dat het meer het afzien van het hanteren van bestuursinstrumenten is, als wij het in een politiek-bestuurlijke discussie hebben over gedogen in het kader van bestuursrecht en strafrecht. Daarom vind ik het wel degelijk interessant, alhoewel het niet het belangrijkste van de nota is. Ik was net zo blij dat u mij daarin tegemoetkwam, toen u zei dat wij niet moeten spreken over de bevoegdheid tot gedogen. Ik mag toch aannemen dat u daar nu in deze interruptie niet op terugkomt. Dat heeft u toch niet in de lunchtijd bedacht?

De heer **De Graaf** (D66): Absoluut

niet, tijdens de lunchtijd pleeg ik te eten. Mij gaat het erom dat u steeds zegt dat het geen bevoegdheid tot gedogen is. Dat klopt, er is in de wet geen expliciete grondslag van bevoegdheid tot gedogen, maar er is een bevoegdheid tot handhaven. Dat impliceert dat er ook een bevoegdheid is om onder omstandigheden niet te handhaven en dat staat gelijk aan gedogen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Waar het mij om gaat – en ik denk dat wij het daarover wel eens zijn – is dat er geen sprake is van een zelfstandig bestuursinstrument. Daarom leg ik er toch de nadruk op. Het heeft natuurlijk ook te maken met de vraag welke verwachtingen worden gewekt, welke aanspraken burgers kunnen maken en welke rechten ontstaan. Daarom leg ik er de nadruk op. Het gaat mij niet om de term als zodanig, maar ik vind dat er in de nota wat te gemakkelijk wordt gesproken van de bevoegdheid tot handhaven, lees ook de bevoegdheid tot gedogen. Dat vind ik minder gelukkig. In die termen heb ik het gegoten.

De heer **De Graaf** (D66): In de rechtspraak wordt de zogenaamde gedoogbeschikking als instrument aanvaard. Het betreft een apart besluit om tot gedogen over te gaan. Vindt u dat soort beschikkingen en het feit dat de rechtspraak die legitimeert onjuist? Het impliceert dat men uitgaat van de bevoegdheid tot gedogen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Dat is ook een vraag aan uzelf. U nam net met mij afstand van de term "bevoegdheid tot gedogen". Ik ben nu nog in het stadium, waarin ik zeg: algemeen naar die nota kijkend, moeten wij niet te gemakkelijk zo'n term als "bevoegdheid tot gedogen" introduceren. Dat kan namelijk gedachten oproepen die niemand achter deze tafel wil oproepen. Maar het wekt wel enige suggestie en daar wil ik wat afstand van nemen. Ik heb daarom gezegd: ik vind het minder gelukkig. U hebt mij niet horen zeggen dat het principiële onjuist is en dat ik de minister verwijt dat zij dergelijke termen heeft gebruikt. Ik vind het minder gelukkig om in termen van een zelfstandige bevoegdheid tot gedogen te spreken. Dat lijkt mij niet te veel gezegd, zeker omdat u het er net nog mee eens

was en omdat u het er, geloof ik, nog steeds mee eens bent.

Voorzitter! De discussie over de definitie van gedogen vind ik niet zo erg belangrijk. Men spreekt over "door de vingers zien" en over meer of minder dan dat. Ik las dat Zijdeveld het had over "geïnstitutionaliseerd een andere kant opkijken". Wij weten dat er iets gebeurt wat niet is toegestaan, maar wij reageren daar niet op. In die sfeer zit het. Dat is nog wat anders, ben ik met Zijdeveld eens, dan simpelweg tolerantie, want dat is een teken van beschaving. Met Zijdeveld vraag ik mij af of gedogen in alle opzichten een teken van beschaving is of soms meer een bestuurlijke onontkoombaarheid. Ik denk dat de omschrijving in de nota voldoet voor onze discussie. Een sluitende definitie van gedogen zou pas echt noodzakelijk zijn als er een afzonderlijke bevoegdheid tot gedogen zou zijn; quod non in mijn ogen. Dan moet je het heel nauwkeurig omschrijven en zou ook de heer De Graaf geen genoeg kunnen nemen met de definitie die er nu staat, denk ik.

Belangrijk vind ik de motieven voor gedogen. Ik heb aarzelingen op het punt van de afweging van belangen. Ik begrijp het wel en in veel gevallen kan ik er ook wel in meegaan, maar ook daarin zit enig risico. In de nota staat: het achterliggende belang kan evident beter gediend zijn met gedogen en een zwaarder belang kan gedogen rechtvaardigen. Daarbij mag de vraag worden gesteld of die afweging niet al op het niveau van de wetgever in veel gevallen gemaakt is. Als je zegt dat het achterliggende belang beter is gediend met gedogen, zou dit vroeger of later – waarschijnlijk vroeger – moeten leiden tot een bijstelling van de norm.

Ik heb wat moeite met de nota in die zin dat gedogen als onvermijdelijk bijproduct van een verantwoorde handvingspraktijk wordt geformaliseerd, in regels wordt gevat. In het al geciteerde artikel van Herman Pleij in de Groene Amsterdammer – hij spreekt mij overigens te onbekommerd en positief over gedogen als cement van de samenleving – werd gesproken over een morele chipknip die wij op dat punt zouden hebben en over gedogen als mentaliteit. Ik voel mij daardoor niet erg aangesproken. Wel wordt, terecht denk ik, de vinger gelegd bij de onmogelijk-

heid van het regulariseren, een term uit PvdA-kringen afkomstig, specifiek als het gaat om het gedoogbeleid inzake drugs. Het is een prachtig woord, maar het heeft lijkt mij niet veel om de hakken. Het formaliseren van gedogen als een bevoegdheid roept een eigen dynamiek op, denk ik, waarbij uit regels rechten gaan voortvloeien, verwachtingen worden gewekt en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een rol gaan spelen. Dat kan er in extreme omstandigheden zelfs toe leiden dat een voor een uitzonderingssituatie toegepast gedogen uiteindelijk de bevoegdheid tot handhaving gaat uithollen.

De heer **De Graaf** (D66): Dat is toch nu al het geval? Er is een zeer uitvoerige jurisprudentie waarin de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, ook bij gedoogbeschikkingen worden toegepast. Het bestuur moet ook wanneer het gedoogbesluiten neemt zich laten leiden door die beginselen. Het is dus helemaal niet nieuw.

De heer **Rouvoet** (RPF): Als je als kabinet komt met een gedoognota – nogmaals, ik waardeer dat omdat de discussie buitengewoon belangrijk is – waarin je criteria neerlegt en aangeeft onder welke omstandigheden gedogen aangevozen of toelaatbaar is, loop je het gevaar dat je in de sfeer van aanspraken en rechten komt. Men kan zich dan beroepen op een stuk dat in de Kamer besproken is. Dat betekent dat er rechten kunnen ontstaan door het formaliseren van dit kennelijk onvermijdelijke bijproduct. Zodra je dit gaat formaliseren, in regels gaat vatten, roep je het bezwaar op dat men zich erop kan gaan beroepen. Dan krijgt het toch een aparte status, namelijk dat van bestuursinstrument. Ik heb hier moeite mee; daarom noem ik het nu en sluit ik mij aan bij anderen die hierover iets gezegd hebben.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik wil nog even ingaan op die opmerking over "regulariseren". U bent een van de juridische fijnproevers in dit gezelschap, dus ik ga gewoon bij u te rade. Als nu het oogmerk van regulariseren is dat je in de wet vastlegt wat in de praktijk bestaat en wat door een meerderheid in de politiek gesteund wordt, dan is dat toch het treffen van een voorziening

die voldoet aan de criteria uit deze nota?

De heer **Rouvoet** (RPF): Dan noemen wij het gewoon "wetgeving". Maar het ging mij om de manier waarop uw collega Van Oven de term regulariseren gebruikte. Ik herinner me dat debat nog heel goed; toen wij vroegen wat hij daarmee bedoelde, zei hij – ik vat het in mijn woorden samen – dat het inhoudelijk hetzelfde is als gedogen, maar dat gedogen zo'n naar woord is. Het kwam er dus op neer dat er een ander woord gevonden moest worden, terwijl de inhoud hetzelfde zou blijven. Wij hebben toen gezegd dat wij het dan zeker niet zouden moeten doen; vandaar dat wij naderhand niets meer over dat ideeetje gehoord hebben. Ik begrijp dat u het nu weer wilt oppakken, maar ik raad het u af.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Als regulariseren betekent dat je in regelgeving vastlegt wat de praktijk is, terwijl die praktijk inhoudelijk door een meerderheid wordt gesteund, dan is dat regulariseren zoals ik dat woord zou gebruiken. Maar ik ben een beetje op m'n hoede, want u zei al dat het een samenvatting in uw woorden was. Ik zal het dus nog even natrekken.

De heer **Rouvoet** (RPF): U kunt het ook nalezen in de Handelingen. Maar dan is regulariseren synoniem geworden met wetgeving en dan zijn wij hier voortdurend aan het regulariseren. Ik geloof dat ik er een keer het woord "perpendiculariseren" voor heb gebruikt. Je kunt er trouwens ieder ander woord voor gebruiken dat je kunt bedenken, maar perpendiculariseren is ook niets anders dan wetgeving, als je het definieert zoals u nu regulariseren definieert. Zo lust ik er nog wel een paar...

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Even los van het regulariseren, voorzitter, ik begrijp dat de heer Rouvoet eigenlijk niet voor het formaliseren van criteria voor gedogen is. Maar ik denk dat hij er ook geen voorstander van is een aantal dingen die ook hij afkeurt, maar een beetje door de vingers te zien. De vraag is dus: hoe moet het dan?

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik heb mij tot nu toe – veel verder ben ik nog

niet gekomen met mijn eigen tekst – vooral gekeerd tegen de suggestie dat wij te maken zouden hebben met een aparte bevoegdheid, met een apart instrument, met secundaire rechtsregels. Daar spreekt namelijk de neiging uit om wat kennelijk een onvermijdelijk bijproduct is, in regels te vatten. In het al aangehaalde artikel uit de Groene Amsterdammer wordt daar ook al op ingegaan en er is nog een heleboel meer van te zeggen. Gedogen is iets wat je kennelijk soms moet doen, maar dat wil nog niet zeggen dat je het zou moeten formaliseren, dat je er regels voor zou moeten geven, omdat je dan een deel van de bestuurspraktijk zou gaan regelen dat zich niet voor harde regelingen leent. Maar nogmaals, dit neemt niet weg dat er discussie over mogelijk is, wat wij in grote lijnen acceptabel vinden. Kun je simpelweg stellen dat gedogen niet mag, dat het fout is? Of moet je zeggen dat je er kennelijk niet altijd aan ontkomt, zodat je er in algemene zin toch over moet discussiëren, wanneer het aanvaardbaar is? Dan vallen er termen als “langdurig” en zo, maar ik wil mij verre houden van heel concrete bestuursrechtelijke termen als rechtsregels, secundaire rechtsregels en bevoegdheden.

De heer **De Graaf** (D66): Voorzitter! De heer Rouvoet, die ik ken als een buitengewoon kundig jurist, begrijp ik op dit punt helemaal niet. In wezen komt het erop neer dat hij zegt dat sommige mensen op basis van de nota denken dat zij gelet op de situatie bij hun buurman misschien ook wel voor een gedoogbeschikking in aanmerking komen. Dit soort nota's zouden dus maar niet geschreven moeten worden, omdat sommige mensen erdoor op verkeerde gedachten zouden komen. Gedogen zou maar in die wat schemerachtige sfeer moeten worden gelaten, want zodra je het gaat uitschrijven, krijg je problemen, omdat het dan een beetje “recht” wordt. Bent u met mij van mening dat het beter is om bestuur te baseren op recht dan op onduidelijkheid?

De heer **Rouvoet** (RPF): Daar zit de grootste spanning in deze nota. Zolang het gaat over individuele situaties in het bestuursrecht, is de nota redelijk consistent, maar het veralgemeniseren van criteria en grenzen aan het gedogen past slecht

op het terrein van het strafrecht. Dit betekent dat het – en dat is een hiaat in deze nota – noodzakelijkerwijze slechts op het bestuursrecht van toepassing is. Je kunt daarbij te maken hebben met het gedogen van een nieuwe situatie of een overgangssituatie, maar zodra je probeert dit te veralgemeniseren en in secundaire rechtsregels te vatten, ga je uit van een algemeen verhaal in de trant van: dit is de norm en daar mag je van afwijken onder bepaalde voorwaarden. Voor mij strijdt dit met het karakter van een onontkoombaar bijproduct van de handhaving. Ik wil niet dat mensen wordt voorgeschreven onder welke omstandigheden ze kunnen rekenen op niet-handhaving. Het gedogen wordt dan geformaliseerd en die kant wil ik niet op. Dit heeft niets te maken met het bewust instandhouden van een schemerzone. Het gaat om het veralgemeniseren en formaliseren met alle rechten en verwachtingen die op grond daarvan kunnen rijzen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Nog even ter verduidelijking...

De **voorzitter**: Eigenlijk wil ik dat de heer Rouvoet zijn betoog vervolgt, tenzij u een dringende opmerking wilt maken.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het is dringend. Ik begrijp de zorg van collega Rouvoet, maar ik wil nog het volgende vragen. Als in de regelgeving staat dat er in uitzonderlijke situaties sprake kan zijn van gedogen, bent u er dan niet bang voor dat de Nederlandse burgers massaal en met succes gebruik zullen maken van deze bepaling? De bewijslast ligt bij de burger die moet aantonen dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie.

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik ben blij dat u mijn zorgen begrijpt, maar ik begrijp uw opmerking niet goed. Ik geloof niet dat de bewijslast voor het bestaan van een uitzonderingssituatie bij de burger ligt. Dit is ook niet de visie van de minister. Ik kan niet veel meer bedenken om mijn punt duidelijker te maken. Het gaat mij om het formaliseren van een term als “uitzonderingssituatie”. De minister kleurt in de nota deze term niet verder in. Dit is terecht, maar de vraag rijst of het strafrechtelijk gedogen op het vlak van de

Opiumwet past in de criteria die de minister zelf stelt. Met collega De Graaf en anderen heb ik er aarzelingen over of dat in deze nota past. Naarmate je dit meer gaat formaliseren, trek je dit in de sfeer van het bestuursrecht. Ik herhaal nu echter wat ik eerder betoogd heb. Ik hoop dat de minister mijn punt duidelijker ziet dan een aantal collega's.

De **voorzitter**: Ik wijs u erop dat u volgens de zeer accurate stopwatch nog een minuut spreektijd hebt.

De heer **Rouvoet** (RPF): Dan ben ik zo vrijmoedig om alvast een deel van mijn tweede termijn te benutten. Ik wijs op bladzijde 34 van de nota. In mijn woorden samengevat staat daar dat gedogen alleen mag in uitzonderingsgevallen. In principe is dit incidenteel. Om willekeur te voorkomen verdient een gedoogbeleid de voorkeur en dat is meer structureel. Een gevolg is dat de grenzen die het kabinet aan gedogen stelt, al gauw worden overschreden. Gesteld wordt op bladzijde 39 dat langdurig gedogen noopt tot herbezinning op de norm. Ik ben het daarmee eens. Als het structureel dreigt te worden, moet je kiezen: handhaven of de norm wijzigen. Collega De Graaf schrijft in Trouw van februari 1996: gedogen kan heel wel aanvaardbaar zijn, zolang het niet een permanent aflaten van de overheid is. De vraag die ik net niet meer mocht stellen van de voorzitter voordat wij een boterham gingen nuttigen, is: wat is langdurig en niet langdurig? Die vraag moeten wij in dit debat en misschien in een vervolg onder ogen zien. Collega De Graaf heeft die vraag terecht ook gesteld bij het beleid inzake coffeshops.

Het drugsbeleid is dé illustratie dat dit niet altijd gebeurt, en wel om allerlei redenen. Dat is niet omdat aanpassing van de norm niet mogelijk is. Ik vraag de minister om de woorden “niet mogelijk” in dit verband toe te lichten. Valt daaronder ook “niet wenselijk”, bijvoorbeeld met het oog op de internationale positie en internationale repercussies? Kan de minister de woorden “niet mogelijk” voor mij dus wat meer inkleuren?

Er is al even gezegd dat er wel een herbezinning komt voor het bordeelverbod. Ik heb al gewezen op pagina 40 van de nota met de boeiende passage: zodra de

discrepancie tussen norm en praktijk te groot wordt, dan dient hetzij de handhaving te worden geïntensiverd hetzij opnieuw te worden overwogen of de norm gehandhaafd moet worden. Het bordeelverbod wordt als voorbeeld genoemd. Kennelijk is op het terrein van bordeelbezoek en -exploitatie na vele eeuwen nu ineens de discrepantie tussen normen en praktijk te groot geworden en is het moment aangebroken om de normen bij te stellen. Overigens is het wel de juiste keus om nu de knoop door te hakken. Wel kunnen wij daarbij over de richting van de keuze van mening verschillen. Zo zal ik mij weliswaar verzetten tegen het schrappen van het bordeelverbod, maar in de gedooptiek is dat de juiste keuze: legaliseren of de norm handhaven.

Ik leg de interessante vraag aan de minister voor waarom het kabinet voor wijziging van het bordeelverbod wetswijziging noodzakelijk acht om grip op de situatie te krijgen en om de misstanden te kunnen tegengaan. Maar bij het drugsbeleid belemmeren de ondubbelzinnige normen van de Opiumwet het langdurig gedogen en de regulering via de AHOJ-G-criteria kennelijk geenszins. Ik wil graag dat de minister dat verschil in benadering toelicht.

Het coffeeshopbeleid is hét voorbeeld van het moeizame van een structureel gedoogbeleid. De minister beschrijft de eigen dynamiek daarvan ook op het congres Crisis in de gedoogcultuur, waar al eerder uit geciteerd is. Gedogen van het een roept het gedogen van het ander op. Bijvoorbeeld de verkoop van bepaalde hoeveelheden doet vragen stellen over de voorraad en vervolgens weer over de wijze waarop het via de achterdeur binnenkomt. De minister zei in 1995 op dat congres: toch is het gedoogbeleid in enkele opzichten problematisch geworden. Dat is nogal "klontjes", want dat is inherent aan het gedogen, omdat het een curieus middel is dat vervolgens tot de absurde situatie leidt van de plicht tot niet handhaven in grenssteden in verband met een verbod op discriminatie van buitenlanders. Ik denk aan de overlast in Hengelo en Enschede.

Ik krijg ook graag een toelichting op het wetsvoorstel inzake bestuursdwang Opiumwet. Ik vraag mij namelijk af of dit een logische gang van zaken is. Wij hebben een

Opiumwet met een aantal strafbepalingen op het gebied van drugs. Overtredingen worden deels gedoogd aan de hand van een samenstel van regels. Nu gaan wij vervolgens via een wetsvoorstel in de Opiumwet vastleggen wat de bestuursrechtelijke mogelijkheden zijn als de gedoogregels, die niet in de wet staan, worden overtreden. Is dit geen wonderlijke constructie? Kan de minister haar licht hierover laten schijnen?

De **voorzitter**: Wilt u nu echt afronden? U hebt namelijk bijna uw spreektijd voor de tweede termijn opgesoupeerd.

De heer **Rouvoet** (RPF): Dan zal ik zeker afzien van een derde termijn.

Voorzitter! Een vergelijking met het buitenland leidt tot de dunne conclusie dat ook in andere landen maximale wethandhaving veelal niet wordt nagestreefd en dus dat gedogen geen typisch Nederlands verschijnsel is. Ik heb al even bij interruptie gezegd dat in dit boekje de minister veel duidelijker is: een gedoogbeleid is in ieder geval een typisch Nederlands verschijnsel. Wil de minister hierop nog eens ingaan? Waarom staat dit niet gewoon in de nota? Ik had dat namelijk graag in de nota hebben zien staan.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Mijn fractie voelt zich meer thuis bij de aloude Nederlandse spreuk "je maintiendrai" (ik zal handhaven) in plaats van "ik zal gedogen", wat nogal eens de praktijk lijkt te zijn. "Ik zal handhaven" zou ook een mooie titel geweest zijn voor de nota van de minister. "Grenzen aan gedogen" is echter ook een stapje in de goede richting. Overigens ben ik erg blij met deze notitie.

Voor het eerst wordt namelijk het verschijnsel gedogen in brede zin besproken. Ik heb de discussies in 1990 en 1991 meegemaakt en die hadden vooral betrekking op het gedogen in de sfeer van het handhaven van het milieubeleid. Ook toen hebben wij nuttige en inhoudsvolle discussies gevoerd, maar niet zo breed als nu. Ik heb toen ook in een van die discussies opgemerkt, dat ik het betreurd dat de minister van Justitie daar toen in die fase niet als medeondertekenaar bij betrokken was. Ik ben blij dat de minister van Justitie nu het voortouw heeft in

deze discussie die breder en algemener is. Het gaat namelijk om een zeer ernstig rechtsstatelijk probleem. Dat onderkent de minister ook. Dat doet mij genoegen. Of wij straks op hetzelfde punt uitkomen wat betreft de vraag of de te ondernemen acties voldoende zijn, is even een ander punt. Maar in de inzet kan ik mij tot op grote hoogte wel vinden.

Gedogen is in een rechtsstaat een zeer riskante aangelegenheid. De beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid komen daardoor onder grote spanning te staan. Gedogen kan zelfs erin ontaarden dat het recht van de sterkste zou zegevieren. Dat gevaar en die risico's dreigen, als de overheid ervan afziet om de haar toevertrouwde macht om overheidsregels bindend op te leggen en te handhaven, niet hanteert. Nimmer mag de overheid komen in een positie van achteroverleunen zonder meer. Gemakzucht mag dus zeker nooit een motief zijn voor gedogen. Ik neem aan dat de minister dat in elk geval met mij eens is. Ik heb dat ook in de nota geproefd.

Er kunnen voor gedogen op zich in zekere situaties goede redenen zijn. Maar wanneer systematisch de wet wordt ontkracht, voor iedereen waarneembaar en zonder dat de overheid moeite doet om dat te veranderen, gaat dat duidelijk ten koste van de geloofwaardigheid van de overheid en het gezag van het recht. Daarmee hebben wij ook als wetgever een verantwoordelijkheid voor de wetgeving die wij hier vaststellen.

Het gedogen is in Nederland – ik ga verder niet in op de discussie of dit typisch Nederlands is of niet – een cultuurverschijnsel geworden, zeker sinds eind jaren zestig, jaren zeventig. Daar hebben wij op verschillende terreinen de wrange vruchten van moeten plukken. Vandaar dat wij nu proberen dat verschijnsel terug te dringen. Ik ben er blij om dat dit het overheidsbeleid in bredere zin lijkt te zijn.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Heeft u het met de jaren zestig, jaren zeventig over deze eeuw of over de 16de eeuw?

De heer **Van den Berg** (SGP): U weet dat ik mij altijd zeer aangesproken voel door historische argumenten. Ik weet ook heel goed dat ook in

eerdere fasen van onze geschiedenis sprake was van gedogen. Dat is zonder meer waar. Ik bedoel nu de ontwikkelingen eind jaren zestig en nadien van déze eeuw.

Voordat ik een aantal kanttekeningen bij de nota plaats, wil ik nog een voor ons fundamenteel punt aan de orde stellen. De nota gaat ervan uit dat de handhavingstaak van de overheid een bevoegdheid is en geen plicht. Ik zou toch graag de vraag stellen, hoewel ik mij er bestuursrechtelijk wel iets bij kan voorstellen, of dit een juist vertrekpunt is. Betekent het primaat van de wet niet dat bestuursorganen in beginsel niet de vrijheid hebben om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken, ook in hun handhaving. Ik vind dit een heel essentieel punt. Is het juist om categorisch de stelling te betrekken dat er geen plicht maar een bevoegdheid bestaat om de naleving van wettelijke voorschriften af te dwingen? In beginsel is dat toch een plicht.

Ik besef dat daar in de literatuur verschillend over wordt gedacht. De dissertatie van mevrouw Jurgens – en daar zit een zeker risico in – trekt het gedogen in feite in de sfeer van de vrije beleidsruimte van de overheid. Dat vind ik een vrij gevaarlijke stelling.

De heer **De Graaf** (D66): Is het niet eerder zo dat niet zozeer mevrouw Jurgens dat doet, als wel dat dit uit de rechtspraak blijkt? De rechtspraak gaat al sinds jaar en dag uit van een vrije bevoegdheid tot handhaving en dus ook een bevoegdheid die impliceert dat ook van handhaving kan worden afgezien of van het gebruik van bepaalde dwangmiddelen kan worden afgezien.

De heer **Van den Berg** (SGP): U kent het proefschrift. Ik had het nu meer over de literatuur dan over de jurisprudentie. Daarom haalde ik mevrouw Jurgens in die sfeer aan. Ik denk dat het meer en-en is. Op dit punt vraag ik de minister dus een reactie. Gebruiken wij niet te makkelijk het begrip "bevoegdheid" bij de handhaving in plaats van plicht? Dit laat onverlet dat er situaties zijn waarin onbeperkte handhaving niet aangewezen is, maar in beginsel is het te makkelijk om te zeggen dat het in de vrije sfeer van de overheid zit. Er zijn ook wettelijke bepalingen, zoals in de

Hinderwet, die heel duidelijk uitgaan van de stelling dat een inrichting moet worden gesloten als aan bepaalde voorwaarden niet voldaan wordt. Daarin is er in beginsel geen vrije beleidsruimte, maar een wettelijke plicht. Dat is een juiste situatie. Mijn vraag is: als handhaven plicht is, is niet handhaven dan in feite niet bestuur contra legem?

Voorzitter! In grote lijnen zijn wij het over de onwenselijkheid van het verschijnsel eens. Wij zijn het daarover ook met de regering eens. Ik heb geprobeerd het nog wat principiële aan te scherpen. Gelet op de nota, is het de vraag of de in de nota geformuleerde uitgangspunten en grenzen juist zijn. Zullen die ertoe bijdragen dat het verschijnsel wordt teruggedrongen? Ik kijk even naar de aspecten, zoals de geformuleerde grenzen en de kwestie van de tijdelijkheid en de omvang. Als ik daarnaast het drugsbeleid en in het bijzonder het gedoogbeleid ten aanzien van coffeshops zet, vraag ik mij af of dit past in dit kader. Graag heb ik hierop een reactie van de minister. Het gedogen van coffeshops is immers in tijd noch omvang beperkt. Het past dus eigenlijk niet binnen de uitgangspunten van deze notitie. Ik vind dat niet begrijpelijk. Het doet voor mij ook afbreuk aan de waardering die ik overigens voor de notitie heb.

Gezien de beschikbare spreektijd, kan ik maar een aantal punten bespreken. Een van die punten betreft de vraag naar de onderlinge verhouding tussen de verschillende "gedogers". Ik denk hierbij aan bestuursrechtelijke gedoogbeslissingen door het bestuur, de opportuniteitsbeslissing door het OM en de prioriteitenbeslissing door de politie. De nota gaat daar niet scherp op in. Een aantal jaren geleden is in een jaarverslag van het OM al gezegd dat het OM niet gehouden is aan de gedoogbeschikkingen van bestuurlijke overheden. Andere diensten, zo stond er in het verslag, kunnen dan ook niet verwachtingen wekken omtrent al dan niet vervolgen. Dat lijkt mij op zichzelf juist, maar voor de consistentie van het totale beleid is het goed als er inzicht bestaat in de samenhang tussen de verschillende overheden en de tussen de verschillende voor opsporing en vervolging verantwoordelijke instanties. Met name bij het milieubeleid hebben wij daar een aantal jaren geleden wél al uitvoerig

over gesproken. Daarbij kwam onder andere naar voren dat wij in Nederland nu eenmaal nog steeds een groot aantal handhavingsinstanties hebben – wij zijn al jaren bezig om het aantal opsporingsdiensten wat in te dammen – die op dit punt allemaal hun eigen beleid kunnen hebben. Het lijkt mij voor de goede voortgang in het beleid noodzakelijk dat er meer helderheid in de onderlinge samenhang ontstaat.

Ik wijs verder op de positie van de medeoverheden. De provincies, de gemeenten en de waterschappen zijn al genoemd, ook in verband met de verschillende concrete beleidsterreinen. Ik begrijp dat er straks om concretisering naar die verschillende beleidsterreinen zal worden gevraagd. Dat lijkt mij met name voor de medeoverheden van groot belang. Het lijkt mij ook geen overbodige luxe, want ik schrok nogal een beetje van de reactie van de VNG. In de brief van de VNG staat bijvoorbeeld: "In zekere zin wordt in gemeenten niet opgetreden tegen normovertredingen, als dit voortvloeit uit een evenwichtig handhavingsbeleid." Dat is mij veel te ruim. Er staat ook: "Als gevolg van prioriteitenstelling kan worden besloten om niet handhavend op te treden tegen de ene categorie van wetsovertredingen ten faveure van de andere. Evenzo kan het zijn dat door capaciteitsgebrek handhaving achterwege blijft." En dat alles onder de noemer van de gewone gemeentelijke handhavingspraktijk. Ik ben echter bang dat wij ver af zijn van het beleid dat ons voor ogen staat bij het terugdringen van het gedogen. Het lijkt mij dan ook geen overbodige luxe, ook in de richting van de medeoverheden het een en ander aan acties te ondernemen.

Voorzitter! In de literatuur en in de Kamerstukken zijn goede aanbevelingen gedaan voor de aanpak van het probleem. In de eerste plaats moeten wij natuurlijk het handhavingstekort opheffen. Daar zijn wij ook al jaren mee bezig. Ik denk dat het een van de essentialia is dat niet op grond van bijvoorbeeld gebrek aan mankracht bij de politie of het openbaar ministerie bepaalde handhavingsactiviteiten achterwege blijven. Dat vindt mijn fractie niet acceptabel en het mag ook geen systematisch argument zijn voor gedogen. Ten tweede kan de inhoud van de regelgeving een bijdrage

leveren aan het terugdringen van dit verschijnsel. Natuurlijk geldt dat vooral voor de handhaafbaarheidstoets. Dat is geen nieuwe zaak. Maar er is ook het regelen van vrijstellingsmogelijkheden, wanneer daar aanleiding voor is, en dat soort zaken. Uit de discussie die tot nu toe is gevoerd, heb ik begrepen dat ik niet alleen sta in mijn vraag of deze notitie al voldoende basis is om het verschijnsel terug te dringen. Ik vond wat dat betreft de reactie van de Nederlandse orde van advocaten nogal veelzeggend: de nota beoogt geen werkelijk nieuwe grenzen aan te geven. De nota zal in zoverre naar verwachting weinig of geen effecten hebben op de rechtspraak wat betreft het gedogen. Ik kan toch niet aannemen dat de minister deze conclusie onderschrijft. Dat zou ernstig afbreuk doen aan de inzet van deze notitie, maar ik hoor graag de reactie van de minister hierop.

De voorzitter: Ook u zit aan de grens van uw eerste termijn. Ik waarschuw maar even voor de goede orde!

De heer Van den Berg (SGP): Dan wil ik het liefst stante pede afronden. Dat lijkt mij uit een oogpunt van effectief handhavingsbeleid uwerzijds ook het meest aangewezen. Zoals u weet, wil ik daar altijd graag aan meewerken.

Voorzitter! Ik kom tot de conclusie dat de nota waardevolle aanzetten geeft en het probleem onderkent. Ook hoop ik dat ze een bijdrage kan leveren om grenzen aan dit verschijnsel te stellen. De vraag is echter of het verschijnsel diep genoeg is gepeild. Ik heb in dit verband gewezen op de discussie over plicht of bevoegdheid. Bovendien is het de vraag of zij in de praktijk voldoende aanzetten kan geven, ook bij de andere overheden en het totale justitiële en opsporingsapparaat, om het verschijnsel daadwerkelijk terug te dringen. Als wij er in deze discussie in slagen om wat dat betreft nog een aantal stapjes verder te komen, zou mij dat zeer lief zijn.

De heer Schutte (GPV): Voorzitter! Het is goed dat we vandaag eens in algemene zin kunnen spreken over gedogen. De nota van de regering geeft een goed beeld van de grote verscheidenheid aan situaties die onder de noemer van gedogen

worden gebracht. Dat is de waarde maar tegelijk ook de zwakte van de nota.

Als de regering met de nota heeft willen aantonen dat wettelijke voorschriften lang niet altijd zonder meer worden gehandhaafd en dat dit vaak onvermijdelijk en soms zelfs goed is, is zij daarin geslaagd. Maar als zij vervolgens al deze situaties wil vangen onder het begrip "gedogen", ontstaan problemen. Het maakt bijvoorbeeld nogal verschil of een overheidsinstantie er uitdrukkelijk voor kiest de naleving van bepaalde voorschriften niet te controleren en/of te sanctioneren of dat zij zich er in concrete situaties bij neerlegt dat naleving van een voorschrift niet kan worden afgedwongen. Als je beide situaties onder dezelfde noemer brengt, wordt de discussie moeilijk.

Iets daarvan proefde ik al tijdens de begrotingsbehandeling van 1996. Kort daarvoor had de minister tijdens een symposium over het Nederlandse gedoogbeleid de historische wortels van dat beleid aan de orde gesteld. Zij legde toen een verband met de strijd van de Nederlandse protestanten in de 17de eeuw voor geloofsvrijheid. De gewetensvrijheid, waarvoor de protestanten hadden gestreden, wilden zij andere godsdiensten niet onthouden. Deze godsdienstige tolerantie zou volgens de opvatting van de minister toen mede ten grondslag liggen aan het ontstaan van het Nederlandse gedoogbeleid.

Ik heb toen bij die redenering al grote vraagtekens geplaatst, omdat het wel een forse stap is van gewetensvrijheid naar het gedogen van wetsovertreding. Inmiddels weten we uit de studie van Huisman hierover iets meer. Hij noemt het verklaren van de huidige tolerantie uit de vroegere tolerantie het vergelijken van appels met peren. In de tijd van de Republiek ging het om het dulden van andere geloofsopvattingen, tegenwoordig gaat het eerder om een breed scala van gedragingen.

We moeten de discussie over het huidige gedoogbeleid dan ook maar niet vermengen en belasten met een overigens zeer zinnige discussie over gewetensvrijheid en tolerantie. De keuze van de nota om de zaak te benaderen vanuit de gedachte en de regels van de rechtsstaat, is een betere. Dan blijven we nog stuiten op dilemma's, waar niet altijd eenvoudige oplossingen voor zijn,

maar dan zoeken we die oplossingen in het geheel van de regels van de rechtsstaat.

Het vraagstuk van het gedogen is een aspect van de handhaving van rechtsregels. Een eventueel gedoogbeleid kan daar nooit los van worden gezien. Daarbij stuiten we op de belangrijke vraag naar het verschil tussen gedogen in het strafrecht en in het bestuursrecht.

Het is zeker waar dat tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving geen waterdichte schotten staan. Het is ook vaak een afweging welke sancties effectiever zijn. Soms ziet het OM af van strafvervolgung als de weg naar bestuurlijke sancties openstaat, een andere keer worden beide instrumenten ingezet. In het laatste geval is onderlinge afstemming uiteraard van belang. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de vragen rond gedogen in beide situaties dezelfde zijn.

Ik wijs op enkele mijns inziens relevante verschillen, verband houdend met de aard van de normen en met de instanties die met de handhaving zijn belast. In het strafrecht gaat het veelal om normen, die door de wetgever inhoudelijk van zodanige waarde geacht worden, dat naleving door ieder van publieke betekenis wordt gevonden. Daarmee is nog niet gezegd dat elke overtreding ook vervolgd moet worden. Het opportuniteitsbeginsel is voluit van kracht en prioriteiten zullen onvermijdelijk kunnen zijn. Maar als de uitvoerende instanties in dit verband gaan spreken over gedogen, relativeert dat onvermijdelijk de waarde van de wettelijke norm. Ik voel dan ook wel voor het standpunt van de heer Zeyl tijdens het rondetafelgesprek, dat het woord "gedogen" in het strafrecht eigenlijk ongepast is. Het begrip past niet bij de aard van de normen en evenmin in de verhouding tussen wetgever en wetshandhaver.

In het bestuursrecht gaat het vaak vooral om ordeningsrecht. Dit recht ontleent zijn waarde niet zozeer aan de materiële betekenis ervan, maar vooral aan het ordenend effect. De bouw van een fabriek kan zeer welkom zijn, mits dit gebeurt met inachtneming van de voorschriften die aan een vergunning verbonden zijn. Maatwerk is daarbij nodig.

De heer De Graaf (D66): Ik heb de

heer Zeyl dat onderscheid ook horen maken. Voor een deel van het bestuursrecht begrijp ik heel goed wat collega Schutte zegt. Maar wat te denken van het milieurecht? Daarbij gaat het toch niet alleen over procedurele ordeningsvragen, maar ook over buitengewoon grote belangen voor de samenleving als geheel? Zou de heer Schutte dat daadwerkelijk willen scharen onder het wat eenvoudiger en minder normatieve ordeningsrecht?

De heer **Schutte** (GPV): Er zijn veel gevallen waarin beide elementen aanwezig zijn. Het milieurecht kan daarvan een goed voorbeeld zijn. Daaraan kunnen inderdaad inhoudelijke normen ten grondslag liggen, waarvan de wetgever inderdaad vindt dat die om inhoudelijke redenen gehandhaafd moeten worden. Dat geldt niet voor het hele bestuursrecht. In die zin is er een wat glijdende schaal. De heer Zeyl trekt wel een duidelijke grens. Als het louter om het strafrecht gaat, moet je niet over gedogen spreken. Als het om inhoudelijke normen gaat, geldt dat in zekere zin ook voor die delen van het ordeningsrecht waarin belangrijke normerende elementen zitten.

De heer **De Graaf** (D66): Ik vraag dat met zoveel nadruk omdat er nogal wat normen zijn – ook in het milieurecht – die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Er wordt nog steeds een keuze gemaakt, ook door het OM: wat doet het bestuur, wat doen wij? Een en dezelfde norm is als het ware op twee verschillende manieren te handhaven. U zegt nu, mijnheer Schutte, dat bij strafrechtelijke handhaving van dezelfde norm niet mag worden gedoogd en bij bestuursrechtelijke handhaving wel, terwijl het om dezelfde norm gaat.

De heer **Schutte** (GPV): Ik ben begonnen met te stellen dat de afweging tussen de instrumenten van handhaving in de praktijk plaatsvindt. Men kijkt ook naar elkaar. Ik ben het echter met u eens dat, zeker als het gaat om inhoudelijke normen, het geen vrije afweging is. Altijd geldt dat het OM zich niet gebonden acht aan de beslissing die het bestuur neemt. Het is in de praktijk echter wel gangbaar dat men bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg

probeert tot een zekere afstemming in handhavinginstrumenten te komen. Dat lijkt mij een goede zaak.

Voorzitter! Hierbij speelt wel een ander punt. De vergunningverlenende en de toezichthoudende instantie zijn in het bestuursrecht vaak dezelfde. Dat houdt het risico in van belangenverstrengeling en andere vormen van niet integer overheidshandelen. Daarom en ter bescherming van de belangen van derden is in geval van gedogen maximale openheid en schriftelijke vastlegging essentieel.

De nota stelt eveneens de eis van een schriftelijk en gemotiveerd gedoogbesluit. Maar hoe wil de regering bereiken dat hieraan in de praktijk de hand wordt gehouden? Zal veel gedogen in de praktijk niet stilzwijgend of misschien zelfs onbewust plaatsvinden, door gebrek aan controle of door te wachten op betere tijden? Wil de regering bereiken dat in al die uiteenlopende situaties een gedoogbesluit totstandkomt, of wil zij dit probleem oplossen door deze situaties geheel of gedeeltelijk buiten de definitie van gedogen te houden?

Het punt waar ik de meeste moeite mee heb is het gedogen volgens tevoren afgesproken regels. Tijdens het rondetafelgesprek hebben vooral Van Buuren en Zeyl op de onmogelijkheid hiervan gewezen. Je kunt niet tegelijk door de bevoegde wetgever regels laten uitvaardigen en door een uitvoeringsinstantie laten bepalen dat die regels in algemeen geformuleerde gevallen niet zullen worden toegepast. Dat scheidt verwarring, vermengt bevoegdheden en tast de geloofwaardigheid van de overheid aan. Immers, voor de burger is de overheid één. Zij kan niet tegelijk dezelfde praktijk afwijzen en goedkeuren.

Zeyl heeft erop gewezen dat dit alleen kan ingeval van overmacht en van capaciteitsgebrek. Zo'n situatie van overmacht kun je overigens niet bij voorbaat regelen, zoals mijns inziens ten onrechte is gebeurd in de meldingsregeling euthanasie. En als capaciteitsgebrek structureel wordt, zal óf de capaciteit moeten worden vergroot óf de regelgeving beter handhaafbaar moeten worden.

De regeringsnota is op dit punt niet consistent. In paragraaf 8.2 wordt het dilemma goed geschetst. Gewezen wordt op het gevaar dat de wettelijke normen hun normerende

werking verliezen en dat schaduw-normen de plaats gaan innemen van de wettelijke normen. Maar vervolgens wordt als criterium genoemd, dat het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen. Voorzover dat om concrete situaties gaat die niet vooraf waren te overzien, is dat een goed criterium. Maar met de heer Korthals en anderen vind ik dat de regering in de fout gaat als zij vervolgens het gedoogbeleid inzake softdrugs ten tonele voert. Ook als wij ervan uitgaan dat in dit geval het belang van de volksgezondheid beter wordt gediend met gedogen dan met handhaving van het verbod, blijft gelden dat de richtlijnen voor het vervolgingsbeleid in feite schaduw-normen zijn geworden welke de plaats van de wettelijke normen voor de kleinschalige handel in softdrugs zijn gaan innemen. Die schaduw-normen behoren dan een plaats in de wet te krijgen. Dan zou de overheid met één mond en geloofwaardig spreken. Nu spreekt zij met twee monden tegelijk. De achtergrond hiervan is duidelijk. De regering kan en wil de wettelijke norm niet wijzigen vanwege verdragsrechtelijke verplichtingen en de goede naam in het buitenland. Maar dan moet dit beleid niet als een goed voorbeeld van gedogen worden genoemd. Juist zo'n voorbeeld maakt het Nederlandse gedoogbeleid verdacht.

Tot slot maak ik nog enkele korte opmerkingen. Een evenwichtige handhaving noopt tot een zekere prioriteitenstelling. Deze moet volgens de regering worden onderscheiden van het gedogen. Dat is juist. Maar als prioriteitenstelling ertoe leidt dat bepaalde overtredingen in het geheel niet meer gehandhaafd worden, leidt dat tot eenzelfde uitholling van normen als het geval is bij het gedogen vooraf. Regels die niet gehandhaafd worden, hebben hooguit nog symboolwaarde. In zulke symbolen moet de overheid niet te vaak haar kracht zoeken. Overigens is het begrip "evenwichtige handhaving" wel voor discussie vatbaar. Het gaat hierbij niet alleen om een goede spreiding van de inzet van handhavingsmiddelen maar ook om de handhavingcapaciteit die wij daarvoor in het totaal beschikbaar willen stellen.

Ten slotte nog iets over het gedoogbesluit. Zo'n besluit zal nooit de plaats kunnen en mogen innemen

van een wettelijke beschikking. Het gaat om een geformaliseerd noodverband. Maar zo'n noodverband moet in de praktijk wel werken. Er zullen voorwaarden in het besluit worden vermeld. Die moeten dan ook wel worden nagekomen en de nakoming moet worden gecontroleerd en zo nodig afgedwongen. Maar kan dit laatste ook? En zal het in de praktijk gebeuren? Zal de overheid dan niet voor dezelfde moeilijke afweging komen te staan als bij het nemen van het gedoogbesluit, namelijk of een sanctie wel evenredig is aan bijvoorbeeld de economische gevolgen? Gedogen kan soms de enige oplossing zijn. Maar het gedogen van de niet-naleving van een gedoogbesluit is te veel van het kwade.

Eerste termijn van de zijde van de regering

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik kan in mijn beantwoording niet op elke vraag en opmerking ingaan. Als iemand zich echt tekortgedaan voelt, hoor ik dat wel in tweede termijn.

In de eerste plaats moet ik zeggen dat ik heel blij ben met deze discussie. Als iemand dit een academische discussie noemt, vind ik dat niet erg. Ik vind namelijk dat in deze Kamer ook wel een keer een academische discussie mag worden gevoerd.

Het gaat natuurlijk om een globale nota die algemeen van strekking is. Dat is de bedoeling: het gaat om de grote lijnen. Afgezien van een aantal kritische kanttekeningen, meen ik toch te mogen constateren dat vrijwel iedereen het met die grote lijnen eens is. Het blijkt dat het überhaupt al moeilijk is om zo'n grote lijn te expliciteren. Iedereen zou eigenlijk wel wat meer willen. Maar zodra je meer gaat doen, opent dat meer voorbeelden waarin het niet klopt, etc. In die zin kan ik mij goed voorstellen dat de Kamer naar een uitwerking vraagt, ook met het oog op de praktijk. Dat moet dan wel een uitwerking zijn per beleidsveld waarvoor iedere minister dan weer zelf verantwoordelijk is. Wij horen nog wel hoe wij dat dan moeten doen.

Wij hebben ervoor gekozen eerst in kaart te brengen waar het in feite over gaat, wat de situatie is en wat de situatie is die wij zouden wensen. Er is gezegd dat de nota niets nieuws brengt, maar ik meen dat dit in

zekere zin wel het geval is. Het is voor het eerst dat een inventarisatie is gemaakt van wat plaatsvindt en dat een aantal grenzen wordt aangegeven. De grenzen die in de nota worden gesteld, zijn wel eens een keer ergens opgeschreven maar nooit in een algemene visie op gedogen duidelijk neergezet.

Een aantal sprekers zei dat het aantal gedoogsituaties in Nederland zo langzamerhand wel wijdverbreid is, te wijdverbreid. Dat vindt de regering ook. Daarom zijn grenzen gesteld met als doel om gedoogsituaties terug te dringen en gedoogsituaties uitzonderlijke situaties te laten zijn. Verder is er gevraagd of het iets typisch Nederlands is. Ik heb dat inderdaad wel eens gezegd, maar het staat niet in de nota. Wij hebben namelijk ontdekt dat het ook in Duitsland voorkomt en dat het niet eens alleen maar Nederlands is om daar zo openlijk over te praten en het ook te juridiseren. Ook Duitsland heeft dat gedaan. Wij weten natuurlijk wel dat gedogen overal voorkomt, maar wij zijn niet de enigen die dat op deze manier behandelen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik denk dat u hier later nog wel op terugkomt, maar ik heb hier een vraag over gesteld. U hebt in de nota gezegd dat het geen typisch Nederlands verschijnsel is, omdat wij in Duitsland de "gehördliche Duldung" en in Engeland de "forbearance" zien. Ik heb een vraag gesteld over uw uitspraak tijdens dat congres, namelijk dat gedoogbeleid, dus het structureel gedogen, wel een typisch Nederlands verschijnsel is. Het gaat mij erom dat dit niet in de nota staat. Dit is immers iets anders dan "forbearance" of "gehördliche Duldung".

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Met gedoogbeleid moeten wij nog een beetje oppassen, omdat ik vind dat gedogen in feite beperkt moet blijven tot individuele situaties. Ik kom hier echter nog over te spreken in verband met dat moeilijke punt van het drugsbeleid. Dat is eigenlijk het enige punt waarop in het algemeen strafrechtelijk gedoogd wordt. Wat dat betreft, klopt het dus ook niet helemaal met de rest van de nota. Het drugsbeleid is ook niet echt een mooi voorbeeld. Ik zal dit dadelijk nog wat verder uitwerken.

In verband met de praktische uitwerking van de nota kom ik op de brief van VROM en Verkeer en Waterstaat. Die brief was er weliswaar eerder, maar is in feite een praktische uitwerking van de grote lijn, zoals die in de nota wordt genoemd. In die zin is er voor één beleidsveld al een uitwerking gegeven. Die brief blijft dus van kracht.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik heb de nota zo opgevat dat zij sturend is voor datgene wat er per sector wordt uitgewerkt. Als dat inderdaad de bedoeling is, zal de sectorale uitwerking dus altijd moeten passen binnen het kader dat wij nu bespreken en waarover kennelijk heel breed overeenstemming bestaat.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Als er echter een uitwerking is geweest op een bepaald beleidsveld en wij kunnen constateren dat die uitwerking in het algemene kader van de nota past, dan vind ik het niet erg om die te beschouwen als een uitwerking van de nota.

De heer **Van Heemst** (PvdA): In mijn bijdrage heb ik gereageerd op een zin op bladzijde 12 van de nota waar wij vandaag over spreken. Die zin luidt: "Voorzover bij die uitwerking – dat is dus de uitwerking van VROM en Verkeer en Waterstaat – van de onderhavige algemene nota is afgeweken, gaat dat gemeenschappelijk beleidskader van VROM en V en W vóór." Daar viel mijn oog op. Volgens mij wordt daardoor de wereld op z'n kop gezet. De onderhavige nota zou het sturende stuk moeten zijn. Als VROM en V en W iets hebben uitgewerkt wat op onderdelen haaks staat op deze algemene benadering, dan moeten VROM en V en W de klos zijn en niet dit stuk van Justitie.

Minister **Sorgdrager**: Oké! Ik zeg er nog even bij dat het een stuk van de regering is, ook al staat alleen mijn handtekening eronder. U kunt zich voorstellen dat Verkeer en Waterstaat en VROM hebben gezegd dat de uitwerking die zij eraan gegeven hebben, hun uitwerking van het stuk is en dat dit dus ook hun verdere beleid is. Als de Kamer meent dat dit op bepaalde punten buiten de kaders van de nota gaat, dan zou zij de brief van VROM en Verkeer en Waterstaat

weer aan de orde moeten stellen om te bekijken of die zo aangepast kan worden dat hij toch binnen de kaders van de nota valt. Zo moet u dat zien. VROM en Verkeer en Waterstaat hebben qua uitwerking evenwel gekozen voor de manier die in hun brief is vastgesteld.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wij zitten een beetje te zoeken naar een antwoord op de vraag of de nota vertaald kan worden in een soort tweede fase waarbij per sector goed wordt doorgelicht hoe het zit met het gedogen en of dit beperkt of teruggedrongen kan worden op basis van deze nota. Het zou nogal merkwaardig zijn als wij over enige tijd – het zal wel even duren, want het is geen gemakkelijk karwei – zouden zeggen dat de sectorale uitwerkingen in die zin van de nota mogen afwijken dat zij voorgaan boven het in deze nota over het gedogen gestelde.

Minister **Sorgdrager**: Dat hangt ervan af. Als de Kamer op een bepaald ogenblik zegt dat voor dit beleidsveld afgeweken moet worden van de grote lijn van de nota, is dat een expliciet besluit van de Kamer. Dat kan. Als u vindt dat de brief van Verkeer en Waterstaat buiten de grenzen van deze nota valt, kan ik mij voorstellen dat de Kamer die brief nog eens apart aan de orde stelt en vraagt of dit nog wel datgene is wat haar bij het terugdringen van het gedogen voor ogen staat.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Het is toch mogelijk dat bij de nadere uitwerking van deze nota – als de minister de wensen van de Kamer overneemt – de brief van beide ministeries daarin wordt opgenomen en dat daarop getoetst wordt?

Minister **Sorgdrager**: Wanneer de Kamer de regering zou vragen – ik voorvoel wel dat de Kamer de regering dat gaat vragen – om dat per beleidsveld te gaan uitwerken en als de Kamer daarbij zegt dat ook zij de brief van VROM en Verkeer en Waterstaat als een uitwerking ziet, dan kunt u dat als een eerste proeve van uitwerking beschouwen.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): En wij moeten pas daarna daar een oordeel over vellen. Moet ik het zo zien?

Minister **Sorgdrager**: Als u er verder niet over praat, nemen wij aan dat de Kamer ermee akkoord is dat dit de uitwerking is. Als de Kamer de brief nog eens expliciet aan de orde stelt, zal de discussie over dat beleidsveld plaatsvinden.

De heer **De Graaf** (D66): Ik heb de brief er niet op nagelezen, maar als ik die brief in mijn gedachten breng, dan ging die over een beleidskader omtrent de grenzen van gedogen voor die sectoren. Daar stond volgens mij niet in wat de wetgever bijvoorbeeld gaat doen om de mogelijkheid van gedogen op die terreinen terug te dringen. Niettemin zou het goed zijn om de brief van VROM en Verkeer en Waterstaat te toetsen op de voornemens die het kabinet in algemene zin heeft. In zoverre kan het leiden tot een aanvulling.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt, maar het ging eerst om de vraag of die brief buiten de kaders trad. Nu komt de vraag of die wel volledig is. Dat is een andere vraag. Ik kan mij voorstellen dat die brief wordt aangevuld, want er wordt wel gesproken over het terugdringen van gedogen, maar meer als beleid en er wordt niet gesproken over bepaalde instrumenten die daarvoor gehanteerd kunnen worden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb die brief wel even ter hand genomen. Tot mijn niet geringe verbazing heb ik geconstateerd dat de brief uiteenvalt in twee fasen, de overgangsfase van 1991 tot 1994 en een fase vanaf 1995. Het zou misschien goed zijn als wij van de minister zouden vernemen wat er van die fasen terecht is gekomen.

Minister **Sorgdrager**: Dan bent u aan het verkeerde adres. Daar zult u de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat naar moeten vragen. Ik wil mij niet onttrekken aan bepaalde zaken, maar ik heb deze globale nota opgesteld, deze hoofdlijn, en daar ben ik verantwoordelijk voor en voor hetgeen Justitie doet, maar bij de uitwerking heeft iedere minister zijn eigen verantwoordelijkheid. Ik wil hieraan wel toevoegen dat Justitie wel, zoals vaker als het gaat om wetgeving en wetgevingskwaliteit, een stimulator is en degene is die de andere departementen de spiegel voor-

houdt. Veel verder dan dat kan ik echter helaas niet gaan. Dat is wel eens onbevredigend, want je wilt wel eens iemand aanspreken op wetgevingskwaliteiten, maar je zult dat moeten verdelen over ieder departement afzonderlijk.

De heren Van de Camp en Van Heemst hebben gesproken over het rechtsgevoel van de burger en de maatschappelijke kanten van dit probleem. De heer Van Heemst heeft heel duidelijk gezegd dat de burger in feite geen onderscheid maakt tussen gedogen en een handhavingstekort. Men vindt dat allemaal ongeveer hetzelfde. Dat het ook vaak hetzelfde is, illustreert het betoog van de heer Van de Camp. Hij trekt niet een scherpe grens tussen gedogen en handhavingstekort. Ik wil dat echter juist wel doen, want dat is de enige manier om expliciet te zijn en te zeggen dat wij iets gedogen en dat is dan een bewuste beslissing, terwijl een handhavingstekort iets anders is.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Voorzitter! Los van een handhavingstekort heb je ook nog te maken met prioriteitenstelling. Dat zit weer heel dicht bij gedogen.

Minister **Sorgdrager**: Daar kom ik zo op.

Voorzitter! Het uitgangspunt is dat wetten moeten worden gehandhaafd. Daar zijn we het allemaal over eens. Maar hier moet vervolgens aan toegevoegd worden: op een evenwichtige manier. Dat laatste maakt dat je op bepaalde punten iets anders moet doen dan alleen handhaven. Het onderscheid tussen "gedogen" en "handhavingstekort" moet er in de eerste plaats zijn voor onszelf. Wij moeten zelf expliciteren wat we willen. Willen we in een bepaald geval "gedogen"? Zo ja, dan is dat een bewuste beslissing.

Een handhavingstekort is in feite meer een praktisch probleem. Je kunt niet alles handhaven. Wij willen dat ook niet. Een van de sprekers zei reeds dat 100% handhaving absurd is. Het is een onrealistische doelstelling die je niet moet nastreven. De capaciteit is beperkt. Je moet dus prioriteiten stellen. Dat je prioriteiten stelt, betekent niet dat je gedooft, maar dat je meer handhavingscapaciteit op het ene item zet dan op het andere. Bij dat "andere item" waar je minder handhavingscapaciteit op zet, kun je

dan echter nog niet spreken van "gedogen", want er wordt wel degelijk gehandhaafd.

Er is dus per definitie altijd een handhavingstekort, tenzij je daar normen voor gaat stellen. Wanneer dit handhavingstekort werkelijk zodanig als een tekort wordt ervaren dat het rechtsgevoel van de burger erdoor wordt aangetast, dan zul je moeten praten over de manier waarop je dat tekort gaat opheffen. Dat zal dus zijn door een andere norm te stellen, door er meer handhavingscapaciteit op te zetten of door een andere prioriteitenstelling te hanteren. Het gaat hierbij naar mijn idee soms om dezelfde middelen als die je gebruikt om het gedogen terug te dringen. Maar met deze middelen moet je specifiek het handhavingstekort te lijf gaan.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Dit is een heel moeilijk punt. Het onderscheid is formeel heel goed te maken. Maar een handhavingstekort kan onder omstandigheden ook rechtsgevolgen hebben, zij het andere dan bij het gedogen. Dat blijkt ook uit de nota. De vraag is dan hoe je op een gegeven moment een handhavingstekort constateert, opdat je die rechtsgevolgen kunt voorkomen. Ga je daarin toch een zekere structuur aanbrengen? Wordt het overgangsgedrag tussen handhavingstekort en gedogen dan niet erg schimmig?

Minister **Sorgdrager**: Dat wil ik juist voorkomen door gedogen expliciet te omschrijven. Alles wat niet onder het begrip "gedogen" valt, valt dus in beginsel onder het begrip "handhavingstekort". We hebben hierbij overigens niet getracht een zeer sluitende definitie te vinden, omdat dat ook weer allerlei discussie oplevert. We hebben getracht grenzen, criteria aan te geven. Dat handhavingstekort wordt soms als een tekort, een gebrek gevoeld, maar soms ook niet. Dat hangt van de maatschappelijke situatie, van de grootte van het tekort af. Als het handhavingstekort echt een probleem wordt, dan moet je je beleid erop richten hoe je dat tekort gaat wegwerken.

De heer **Schutte** (GPV): Misschien mag ik een voorbeeld noemen. Ik denk aan een bedrijf dat in een sector werkzaam is die erg in beweging is. Men is dagelijks bezig

aan vernieuwingen in de inrichting van het bedrijf. Volgens de wet kan dit betekenen dat je elk halfjaar een wijziging van de hinderwetvergunning of milieuvergunning nodig hebt. In de praktijk zal dit vaak niet gebeuren. Er zullen allerlei afwegingen plaatsvinden, expliciet of impliciet. Ben je dan op zo'n moment bezig met "gedogen"? Of ben je puur pragmatisch bezig, wanneer je besluit om eens in de zoveel tijd opnieuw te bekijken of de vergunningen aangevuld moeten worden? Zo'n grensgeval is niet theoretisch, maar zal in de praktijk heel vaak voorkomen. Los je dit op met een formulering van "gedogen" zoals u nu hanteert?

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! In het geval dat de heer Schutte noemt, moet je zeggen: we controleren het bedrijf. Gezien de aard van het bedrijf kan men niet continu aan vergunningsvoorwaarden voldoen. Dan zul je óf de vergunningsvoorwaarden iets ruimer moeten stellen, óf je zult voor de komende jaren een bepaalde situatie moeten gedogen onder bepaalde voorwaarden, die dan ruimer gesteld kunnen zijn dan de vergunningsvoorwaarden. Je doet dan toch iets expliciets. Als je het gewoon op zijn beloop laat, dan ben je als overheid ongeloofwaardig, hoe gerechtvaardigd het ook kan zijn dat het bedrijf niet geheel conform de vergunningsvoorwaarden handelt.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Een ander voorbeeld. Een politieagent in Amsterdam steekt over bij rood licht. Is dat handhavingstekort – ik denk dat het geen gedoogbeleid is – of moeten wij dan werken aan normwijziging?

Minister **Sorgdrager**: Dat is een slecht voorbeeld van de politie.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Tenzij hij achter boeven aan zit.

Minister **Sorgdrager**: Ja, maar dan heeft hij een rechtvaardigingsgrond.

De heer **Van Heemst** (PvdA): In Amsterdam is dat meestal het geval.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Nee, dit was niet het geval.

Minister **Sorgdrager**: Ik haak even in op de discussie die onder anderen

door de heren De Graaf en Schutte werd gevoerd tijdens een interruptie-debatje. Die discussie ging over de discretionaire bevoegdheid. Ik denk dat wij dat wel overeind moeten houden. Bestuursrechtelijk heeft men de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen. De heer Schutte zegt dat het afzien van bestuursdwang hetzelfde is als gedogen, maar ik denk dat dit niet helemaal juist is. Je kunt ook een goed gesprek aangaan met de overtreder. Dat heeft vaak nog meer gevolg dan allerlei vreselijke maatregelen. Dan gedoog je dus niet, maar je probeert zo snel mogelijk iemand op het rechte spoor te krijgen.

Ik haak ook nog even in op hetgeen de heer Van den Berg heeft gezegd: het feit dat je de bevoegdheid hebt en niet zozeer een verplichting, zou allerlei sluisen openzetten. Ik verwijs even naar pagina 13 van de nota. In de laatste alinea staat: "Dat er sprake is van een bevoegdheid in plaats van een plicht tot handhaving betekent echter niet dat dat met handhaving belaste orgaan de vrijheid heeft naar eigen inzicht te beslissen al dan niet te handhaven. De aanwezigheid van een bevoegdheid schept immers ook een plicht, de plicht om zorgvuldig en verantwoord gebruik te maken van die bevoegdheid." Zo'n bestuursorgaan heeft in beginsel dus de plicht tot handhaving, maar de bevoegdheid om daarvan af te wijken. Of dat nou een bevoegdheid is tot gedogen, vind ik een academische discussie in de negatieve zin van het woord. Als wij het hebben over discretionaire bevoegdheid en het strafrecht, dan is daar dus dat opportuniteitsbeginsel. Dat is toch iets anders dan de bevoegdheid van het bestuur, hoewel het soms op hetzelfde terecht kan komen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik wil even terugkomen op het punt van bevoegdheid of verplichting. In het voorbeeld dat u noemt, wordt bestuursdwang niet toegepast – het is een bevoegdheid – omdat een goed gesprek onder omstandigheden beter kan zijn, waardoor het geen gedogen wordt. Maar kom je dan niet juist in de sfeer van een vorm van gedogen terecht? Op pagina 37 van de nota staat ook iets over de afspraken die dan tot stand kunnen komen en die een onderdeel vormen van de voorwaarden van zo'n gedoogbeschikking. Met andere

woorden, stel dat welbewust besloten wordt om geen bestuursdwang toe te passen en daarover worden afspraken gemaakt met degene die in overtreding is. Moeten die afspraken dan niet neerslaan in de voorwaarden in een gedoogbeschikking?

Minister Sorgdrager: Dat vind ik niet, want het bestuur gaat er op dat moment van uit dat er niet gedoogd wordt, doch dat het bedrijf of wie dan ook zich aan de wet moet houden. Als dat niet het geval is, wordt een gesprek gevoerd en dan wordt gezegd dat men zich aan de wet dient te houden. Als je dan helemaal doorredeneert en je zegt dat het volgende maand in orde moet zijn, dan heb je een dus een maand lang een gedoogsituatie. In die zin hebt u gelijk, maar dat valt niet onder het begrip "gedogen" zoals wij het in de nota hebben gedefinieerd, expliciet met een beschikking. Wat in zo'n geval wel wordt gedaan, maar dan heb ik het over de praktijk, is dat in een brief wordt bevestigd dat een bedrijf een waarschuwing heeft gekregen, opdat de rechter later bij de toepassing van bestuursdwang kan zien dat het proportioneel is om die bestuursgang toe te passen omdat die waarschuwing al eerder heeft plaatsgehad.

De heer Schutte (GPV): Dan bent u bezig met een procedure, gaande naar bestuursdwang.

Minister Sorgdrager: Dat klopt. Dat is ook vaak de waarde van zo'n waarschuwing. Die heeft daarenboven ook waarde voor de strafrechtelijke procedure, dat zal duidelijk zijn.

De heer Rabbae wijst erop – en hij heeft daar wel gelijk in – dat het feit dat er een discretionaire bevoegdheid is, een probleem kan zijn voor de integriteit van bestuur. Die problemen kunnen er zijn. Wij hebben niet zo gek veel problemen op dat gebied geconstateerd, maar dat wil niet zeggen dat zij er niet zijn. Het gaat om iets waar je je steeds van bewust moet zijn. De heer Schutte sprak in dit verband over een vermenging van het verlenen van een vergunning en het toezicht. Dan doet zich een lastige situatie voor. Wij hebben eerder gesproken over het scheiden van het afgeven van vergunningen en het houden van toezicht op de naleving. Er zijn

nogal wat problemen op het gebied van de bestuurlijke handhaving die ook een rol zullen spelen in het advies van de commissie-Michiels die specifiek met het oog op die bestuurlijke handhaving is ingesteld.

Het feit dat openheid betracht moet worden – dat is essentieel, denk ik – kan een hulp zijn om de integriteit te verbeteren. Als er stilzwijgend wordt gedoogd, wordt dit niet geaccepteerd volgens deze nota.

De heer Van de Camp (CDA): Zal in de visie van de minister iedere gedoogsituatie gepaard gaan met een gedoogbeschikking?

Minister Sorgdrager: Gedogen volgens de definitie en de criteria van deze nota, is alleen gedogen als het expliciet gebeurt. Dit betekent dat het op schrift staat. In de zin van de Algemene wet bestuursrecht is dat een beschikking.

De heer Van de Camp (CDA): Ik neem aan dat coffeeshops zich alleen hebben te houden aan de richtlijn en geen beschikking krijgen.

Minister Sorgdrager: Gemeenten zijn bezig met mogelijkheden om coffeeshops een vergunning te verlenen, niet om drugs te verkopen maar om een horecagelegenheid te zijn die aan bepaalde voorwaarden moet voldoen.

De heer Van de Camp (CDA): Ik sluit aan bij uw eigen definitie. Op bladzijde 16 staat: de eerste vorm is dat de met de handhaving belaste overheidsinstantie terzake van een eenmaal geconstateerde overtreding niet handhavend optreedt. Ik neem aan dat dit niet met beschikkingen gepaard gaat.

Minister Sorgdrager: Als het gaat om gedogen, moet u de definitie blijven hanteren.

De heer Van de Camp (CDA): Dit uw eigen definitie.

Minister Sorgdrager: Die definitie moet aangevuld worden met de criteria voor gedogen. Dan is het helemaal compleet. Ik heb al gezegd dat die definitie niet sluitend is en dat wij er ook niet naar hebben gestreefd om die sluitend te krijgen, omdat anders weer allerlei discussies ontstaan. Men moet deze definitie

gebruiken plus de criteria voor het gedogen.

De heer Schutte (GPV): Als er sprake is van een situatie die voldoet aan de criteria, en geen gedoogbeschikking wordt afgegeven, is de handhavende instantie, zeg maar de gemeente, dan fout? Het kan betekenen dat een bedrijf dat denkt gedoogd te zullen worden door de gemeente en ten onrechte van het idee uitgaat dat er sprake is van een gedoogsituatie, voluit strafbaar is. Als een direct belang aanwezig is bij degene die in overtreding is, kan hij als ik het goed begrijp zeggen: ik wil een gedoogbeschikking hebben, opdat duidelijkheid ontstaat.

Minister Sorgdrager: Dat is juist. Dat is ook het rechtsgevolg van deze nota is. Als er een beschikking is, heeft men iets in handen. Als men geen beschikking heeft, kan men er geen beroep op doen. Wanneer je vindt dat je gedoogd moet worden, kun je om een beschikking vragen. Als je die niet krijgt, is er sprake van een fictieve weigering en kun je volgens de Algemene wet bestuursrecht daartegen in beroep gaan. Zo is het systeem sluitend.

De heer Schutte (GPV): Kan dat niet betekenen dat situaties ontstaan waarin de rechter zegt: alle omstandigheden in aanmerking nemende, erkennende dat er geen beschikking is maar dat de situatie overigens voldoet aan alle criteria, beschouw ik dit toch als een vorm van gedogen die de betrokkene niet aangerekend kan worden, want de gemeente had een beschikking moeten afgeven?

Minister Sorgdrager: Theoretisch zou dit kunnen. Als deze nota als uitgangspunt wordt gehanteerd en gemeenten zeggen dat zij conform deze nota beleid zullen voeren, zal de rechter niet zo gauw geneigd zijn om, als er niks op schrift is en er ook geen sprake is van een fictieve weigering, aan te nemen dat er een gedoogsituatie is. En wanneer doet een rechter dat? Als er sprake is van een strafrechtelijke vervolging, want anders kom je ook niet bij de rechter terecht.

De heer De Graaf (D66): Tenzij derde belanghebbenden zich bij de bestuursrechter melden; in zo'n geval kan er ook nog sprake zijn van bestuursrechtelijke toetsing. Maar los

daarvan, in het rondetafelgesprek dat wij met een aantal deskundigen hebben gevoerd, heeft prof. Michiels voorbeelden genoemd waarbij het de vraag is of ze onder deze nota vallen. Ik noem een sanctiebesluit waarbij een heel lange tijd wordt gegeven voordat er werkelijk tot sanctionering wordt overgegaan. Je kunt ook denken aan handhavingsbesluiten die niet worden geëffectueerd of aan verbeurde dwangsommen die niet worden ingevorderd. Daar zit natuurlijk ook het element in dat men wil afwachten wat er gebeurt. Vindt u dat dat dan eigenlijk ook niet meer zou kunnen, dat dat expliciet zou moeten worden afgewezen?

Minister **Sorgdrager**: Het gaat om verschillende gevallen. Als een dwangsom wordt opgelegd, maar niet verbeurd, dan blijft het bestuur gewoon in gebreke. Dat is helder. Als er een veel te lange sanctietermijn wordt vastgesteld, blijft het bestuur in een andere zin in gebreke; formeel niet, maar materieel natuurlijk wel. Ik denk dat er in zulke gevallen ook een taak is voor het openbaar ministerie, want dat moet de handhaving telkens in combinatie met andere gevallen brengen. Als het bestuur een gedoogbeschikking afgeeft, is het de bedoeling dat het OM daar kennis van neemt, opdat het er eventueel bezwaar tegen kan maken. En als het openbaar ministerie vindt dat de termijn veel te lang is, kan het schriftelijk laten weten dat men in ieder geval met die gedoogbeschikking niet akkoord kan gaan. Het kan het ook aan het betrokken bedrijf laten weten, zodat dan strafrechtelijke vervolging mogelijk is.

De heer **De Graaf** (D66): Maar dan ga je ervan uit dat het circuit gesloten is, dat alles keurig aansluit op wat er in de nota staat. Maar het besluit om een dwangsom op te leggen of een besluit om bestuursdwang toe te passen kan natuurlijk wel degelijk neerkomen op bijna illegaal gedogen, als zo'n besluit lange tijd niet geëffectueerd wordt.

Minister **Sorgdrager**: Dat is zo, maar je kunt in een nota als deze natuurlijk niet alle gevallen regelen waarin het bestuur in gebreke blijft. Het is soms moeilijk om een dwangsom op te leggen, maar als het er uiteindelijk toch van komt en zo'n maatregel wordt dan niet geëffectueerd, dan sta

je uiteindelijk met lege handen en moet je het bestuur toch niet helemaal behoorlijk optreden verwijten. Ik geloof alleen niet dat dit onder het begrip gedogen zou moeten vallen; het heeft ook niets met die definitie te maken.

De heer **De Graaf** (D66): Maar het is ook geen handhaven, dus wat is het dan wel?

Minister **Sorgdrager**: Een poging tot handhaven!

De heer **De Graaf** (D66): Het is capaciteitstekort, onwil of bewust beleid.

De heer **Van Heemst** (PvdA): En voor een aantal van die voorbeelden geldt natuurlijk dat het gewoon ophoudt als de overheid er met de pet naar gooit. Je kunt steeds weer nieuwe casussen opvoeren, maar als er een zootje van gemaakt wordt, helpt er geen regel, nota of voorschrift aan. Dan is alleen wel de vraag interessant of de lokale of de provinciale volksvertegenwoordiging in staat en bereid is om daar consequenties uit te trekken en de bestuurder die de zaak op z'n beloop laat, op zijn verantwoordelijkheid aan te spreken. Dat is volgens mij het laatste woord in al die kwesties.

De heer **De Graaf** (D66): Daar heeft u natuurlijk gelijk in, maar ik ben er bang voor dat wij het "witte" gedogen zo keurig zouden regelen, dat een aantal besturen er ook wel raad mee weet, namelijk door niets te doen, wat wij allemaal verwerpelijk vinden, of door dit soort trucs uit te halen. En omdat prof. Michiels dit soort zaken aanhaalt, krijg ik de indruk dat ze in de praktijk niet helemaal onbekend zijn.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Een prutserige bestuurder zal, als hij op de ene fout betrapt wordt, altijd z'n toevlucht nemen tot een volgende fout. Dan moet die bestuurder dus vervangen worden, want dat is een man of vrouw die niet deugt voor zijn of haar functie. Dat moet door de gemeenteraad geregeld worden, door provinciale staten of door de Tweede Kamer, als het om een rijksbestuurder gaat.

De heer **De Graaf** (D66): Ik vrees met u dat een gemiddelde gemeen-

teraad niet alle gedoogbesluiten uit het hoofd kent.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wij hebben de interessante vraag opgeworpen wat vanuit het Rijk moet worden ondernomen om wat wij hier aangeven zo goed mogelijk in te bedden in de politieke en bestuurlijke praktijk van de mede-overheden. Zo heet dit, mijnheer Korthals. U dacht dat het lagere overheden heet.

Minister **Sorgdrager**: Het zou te gek voor woorden zijn als je regels moet maken voor besturen die in gebreke zijn bij het uitvoeren van de eigen regels. Waar ben je dan mee bezig? Dan doet de kwestie van de democratische controle zich voor, waarbij het debat over het Pikmeer-arrest vers in mijn geheugen ligt. In de Wet milieubeheer staat de verplichting om een verslag te maken van de handhaving. Dat moet aan de gemeenteraad worden aangeboden waarna het vervolgens moet worden opgestuurd naar de milieu-inspectie. In die zin wordt geprobeerd zicht te krijgen op de handhavingsactiviteiten van gemeentebestuur en gedeputeerde staten. Dit geldt ook voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het is een goed instrument om controle uit te oefenen omdat je de noodzakelijke informatie krijgt.

De heer **De Graaf** (D66): De discussie is bedoeld om duidelijk te maken dat de voorbeelden die ik noemde, ook in uw opinie niet vallen onder het begrip gedogen. Uit de specifieke definities op bladzijde 16 werd dit niet duidelijk, maar in dit debat wel.

De heer **Van de Camp** (CDA): Naarmate de definitie van het begrip gedogen – en ik praat nu over de bestuurskolom – verder wordt gepreciseerd en de rest gevat wordt onder een handhavingstekort, vraag ik me af in hoeverre we het gevaar lopen dat het bestuur zegt: ik gedoog niet, maar ik heb een handhavingsstekort. Waar blijft dan de grondgedachte van de minister om het gedogen te beperken? Straks wordt een nieuwe naam gebruikt voor hetzelfde fenomeen.

Minister **Sorgdrager**: Gedogen is met opzet zo gedefinieerd en omschreven in criteria om het zo

beperkt en hanteerbaar mogelijk te houden. De rest valt daar niet onder. Als een gemeente een handhavings-tekort heeft, is dat niet uit de lucht komen vallen. Men heeft dat zelf veroorzaakt en men moet dit zelf oplossen.

Ik heb opgemerkt dat het stilzwijgend gedogen volgens de nota niet valt onder het gedogen. Stilzwijgend gedogen heeft niets positiefs. Het tast alleen maar de geloofwaardigheid van de overheid aan. Als je in bepaalde gevallen goed expliciteert, kan gedogen iets positiefs hebben. Het is niet alleen een negatief verschijnsel dat verdwijnen moet. Het hangt samen met het stellen van een aantal normen. Wanneer te veel gedoogd wordt, zal gediscussieerd moeten worden over de norm.

De heer **Korthals** (VVD): Over de omvang van het gedogen bestaan geen cijfers. Wanneer we stilzwijgend gedogen niet meer gedogen noemen, krijgen we een groot probleem. Er zullen gedoogbeschikkingen moeten komen voor alle gevallen waarin het stilzwijgend gedogen verdwijnt. Dat geeft een enorme bureaucratische rompslomp.

Minister **Sorgdrager**: Dat denk ik niet. Bij een beslissing over het afgeven van een gedoogbeschikking zal onmiddellijk een discussie ontstaan. Men zal zich afvragen waarom het bestuur niet wil handhaven. Tevens zal gediscussieerd worden over de norm die kennelijk niet handhaafbaar is. Dat is goed. We moeten af van het idee rondom het stilzwijgend gedogen. Voorts dient men zich af te vragen in hoeverre gehandhaafd wordt. Nogmaals: 100% handhaven doen we gewoon niet.

De heer **De Graaf** (D66): Aan het adres van collega Korthals merk ik het volgende op. Indien we menen dat stilzwijgend niet optreden verwerpelijk is en we willen het gedogen beperken en aan scherpe regels onderwerpen, moeten we beginnen met te zeggen: stilzwijgend gedogen is niet het gedogen waar we verder nog over praten. Dit mag gewoon niet gebeuren. En wat er wel mag gebeuren, moet in ieder geval expliciet controleerbaar, openbaar en onder meer door de rechter te toetsen zijn.

De heer **Korthals** (VVD): Ik denk dat dit heel mooi is en als uitgangspunt zeer nastrevenswaardig, maar in de praktijk zal het tot ongelooflijke problemen leiden. Dat hangt ook weer van de voorbeelden af. Als je als overheid weet dat iets binnen een week opgelost kan zijn, kun je wel zeggen: dit gaan wij niet stilzwijgend gedogen, maar wij gaan er een beschikking over geven, wij gaan de partijen horen en weet ik wat al niet meer. Dat is wel de consequentie. Formeel ben ik het dus wel met u eens, maar je moet als bestuur ook wel een beetje praktisch zijn.

Minister **Sorgdrager**: Natuurlijk, maar dan wijs ik weer op het voorbeeld dat ik zojuist heb gegeven. Er is op een gegeven ogenblik een overtreding geconstateerd en er wordt gezegd: dit bedrijf kan zich heel wel aan de regels houden en ervoor zorgen dat dit volgende week of volgende maand in orde is. Dat is op zich positief. Dat is ook handhaven, hoewel er dan misschien tijdelijk een situatie is die niet helemaal conform de wet is. Stilzwijgend gedogen is de andere kant uitkijken en dat willen wij niet.

Voorzitter! Dan is de vraag of dit al dan niet in de wet wordt geregeld. Eerlijk gezegd voel ik daar niet voor. Er is wel veel voor te zeggen, maar er is meer tegen te zeggen. Als je dit namelijk in het algemeen in de wet gaat regelen, ben ik bang dat je weer aangeeft wat er mag als je de wet niet kunt handhaven en dat je daarmee een breed kader schept waaraan men rechtsgevolgen gaat ontlend. Het lijkt mij dus niet zo'n goed idee, ook al niet omdat het bestuurlijk gedogen in het kader van de Algemene wet bestuursrecht mijns inziens een individuele beschikking moet blijven. Wanneer je daarvan een algemene regel creëert, geef je iedereen de mogelijkheid om daartegen in beroep te gaan. Vervolgens is er weer de vraag die elke bestuursrecht moet afwegen, of het redelijk is dat het bedrijf, de persoon, geen gedoogbeschikking krijgt. Ik wil dat dan ook liever omkeren.

De heer **De Graaf** (D66): Ik begrijp de redenering van de minister en ik vind dat ook geen uitgemaakte zaak, maar toch moet deze discussie gevoerd worden. Ik maak een vergelijking met de beginselen van behoorlijk bestuur die ruim vijftien

jaar een bestaan hebben geleid in de jurisprudentie. Pas veel later hebben wij die in de AWB gecodificeerd. De rechtspraak ontwikkelde toen een zeer fijnmazig systeem van gedragsregels die niet in de wet stonden, maar waar het bestuur zich aan moest houden. Wij hebben als wetgever op een gegeven moment gezegd: het is toch te grijs dat wij dit aan de jurisprudentie overlaten; als die regels zo algemeen zijn dat de rechter ze telkenmale hanteert en het bestuur zich ernaar gaat gedragen, moet je ze ook in de wet zetten. Er lijkt nu van hetzelfde sprake te zijn bij de gedoogjurisprudentie. Dat wordt nog een beetje belegd met richtlijnen van het kabinet; sommige van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM voor een specifieke sector. Dan kom je langzamerhand bij de vraag: waarom moet de rechter die normen eigenlijk opleggen en waarom doet de wetgever dat niet?

Minister **Sorgdrager**: Ik begrijp dit wel, maar de beginselen van behoorlijk bestuur zijn heel algemeen. Die kunnen gecodificeerd worden. Maar juist het gedogen willen wij niet veralgemeniseren, want dan is het geen gedogen meer, maar wetgeving. Naar aanleiding van die wetgeving ontstaan er weer bepaalde situaties en daar voel ik niet voor.

Deze nota brengt naar mijn idee toch wel iets nieuws, omdat het gedogen aan heel scherpe criteria en grenzen wordt onderworpen. Op die manier krijgt de rechter niet meer de uitnodiging om het gedogen heel algemeen te formuleren. Met deze notitie geef je de rechter in wezen ook een handvat.

De heer **De Graaf** (D66): Met alle respect voor uw redenering, maar hiermee wordt het toch een beetje omgedraaid? In wezen zegt u nu: wij doen niet aan wetgeving, maar aan pseudo-wetgeving; wij leggen in een nota vast, maar niet in de wet; de rechter heeft er wel wat aan, maar het is geen wet. Dat begrijp ik echt niet.

Minister **Sorgdrager**: Wij praten nog steeds over uitzonderingen van individuele gevallen en individuele beschikkingen. Als je dat in de wet gaat regelen, betreft dat iets algemeen. Dat verschil wil ik maken.

De heer **Rouvoet** (RPF): Dit is best een belangrijk punt, maar ik wil collega De Graaf nog een vraag stellen.

De **voorzitter**: U mag de vraag nog stellen, maar ik wijs erop dat er nog een beperkte tweede termijn komt. Bovendien moet de minister haar verhaal wel kunnen vervolgen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik zal het heel kort houden. De vergelijking met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is op zichzelf wel interessant, maar ik vraag mij af of het verschil er vaak niet in gelegen is dat het bij de beginselen van behoorlijk bestuur gaat om een nadere normering en handhaving van het overheidshandelen, terwijl het bij gedoogcriteria gaat om het tegendeel, zou ik bijna zeggen, of om disnormering. Dan wordt er vaak aangegeven wanneer wij iets niet doen. Dat wordt dus vastgelegd. Die parallel vind ik discutabel.

De heer **Van de Camp** (CDA): Daar sluit ik mij bij aan.

De heer **De Graaf** (D66): Als je het in een wettelijke regeling vastlegt, praat je over gedragsregels voor de overheid, die onder een paar zeer strikte omstandigheden, bijvoorbeeld in de nota verwoord, kan afzien van volledige handhaving. Die omstandigheden kunnen zijn: tijdelijk, uitzonderingssituatie, een schriftelijk besluit en dergelijke. Dat is volgens mij wel degelijk vergelijkbaar met bijvoorbeeld het feit dat besluiten moeten worden gemotiveerd volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er kunnen best nadelen zijn omdat je misschien net te veel oproept, maar ik vind het te makkelijk om te zeggen dat wij het via de jurisprudentie doen en dat het kabinet, met instemming van het parlement, een aantal richtlijnen geeft. Dan hebben wij feitelijk normstelling gedaan, maar dan zit het niet in de wet, wordt er dan gezegd. Rechtsstatelijk heb ik daar een beetje bezwaar tegen.

Minister **Sorgdrager**: Het blijft dus een interessante discussie. Ik sluit dit af met de opmerking dat ik vind dat je niet bij een algemene wettelijke regel de wet buiten werking moet stellen. Dat doe je dan immers in feite.

De heer **De Graaf** (D66): Dat is absoluut niet zo. Als je aangeeft dat er een bevoegdheid is tot handhaving en als wordt aangegeven aan welke voorwaarden een overheidsorgaan moet voldoen om te besluiten om niet te handhaven, is er niet sprake van dat bij wet wordt geregeld dat de wet mag worden ontdoken.

Minister **Sorgdrager**: Nou, het hangt ervan af hoe algemeen je het regelt.

Ik kom tot de voorwaarden voor gedogen, in aanvulling op de definitie die onder anderen door de heer Van de Camp is geciteerd. Voorwaarden zijn: uitzonderingsgevallen, beperkt in omvang en/of tijd, expliciet en na zorgvuldig kenbare belangenafweging, aan controle onderworpen. De zorgvuldig kenbare belangenafweging is heel belangrijk. Het citaat van de officier van justitie De Lange, waarmee de heer Van de Camp zijn betoog begon, namelijk dat economische motieven soms de hoofdzaak zijn en niet leiden tot handhaving, is inderdaad een zeer discutabele belangenafweging. Daar ben ik het wel mee eens. Soms kan het echter best goed zijn dat economische motieven uiteindelijk de doorslag geven om een gedoogbeschikking af te geven. Ik neem aan dat de commissieleden zich daar wel een voorbeeld bij kunnen voorstellen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Helaas wel.

Minister **Sorgdrager**: Het is niet helaas. Als op een gegeven moment een norm in de wet verandert en als een bedrijf zich daaraan moet aanpassen, materialen moet aanschaffen etc., terwijl er uitzicht op is dat het bedrijf kan voldoen aan de wet, doch er even tijd voor nodig heeft, dan is het onzinnig om dat bedrijf te beletten te gaan produceren. Het heeft immers bijvoorbeeld maar twee maanden nodig om aan de wet te voldoen. Het betekent dan wel dat de wet niet deugt, omdat er geen overgangsbepaling in zit. Maar dat is een ander probleem.

Voorzitter! Ik zal ronduit erkennen dat de zaak van de coffeeshops een probleem is. Daar zijn wij het allemaal over eens. Het is ook hypocriet, met die hele achterdeur, zoals wij bij het drugsbeleid hebben gehad. En toch willen de regering en de meerderheid van de Kamer het

zo. Een klein deel van de Kamer zegt: wij moeten maar gewoon legaliseren. Een iets groter deel zegt: hou op met dit beleid, gewoon handhaven, niks coffeeshops. Daartussen zitten de meerderheid van de Kamer en de regering, die zegt dat het toch maar zo moet.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): De minister geeft hierbij dus toe dat de regering en het grootste deel van de Kamer in dit verband minder zuiver in de leer zijn.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Dat hebben wij echter altijd gezegd. Daar moeten wij niet omheen draaien. Het is zo en het blijft voorlopig ook nog zo.

Ik maak eerst een algemene opmerking. Strafrechtelijk gedogen is in feite een heel uitzonderlijke situatie. Het komt niet zo vaak voor. Wat dat betreft ben ik het wel eens met datgene wat de heer Zeyl heeft gezegd tijdens de hoorzitting. Het bestaat eigenlijk niet, want in het strafrecht wordt nooit gezegd: wij treden in het geheel niet op. Er wordt altijd onderzocht wat er aan de hand is. Als het gaat over de richtlijn voor de coffeeshops, is dat niet een richtlijn waarin staat dat er niet vervolgd wordt. Nee, er staat: onder bepaalde omstandigheden zullen wij een lage prioriteit hanteren. "Niet worden vervolgd" kun je niet zeggen, want dan ben je echt in strijd met de wet. Dat is de gekunsteldheid ervan. Maar goed, dat is nu eenmaal zo. De voorbeelden van euthanasie passen hier eigenlijk helemaal niet in, omdat die gevallen gewoon individueel worden getoetst. Er is geen richtlijn maar een meldingsprocedure, op grond waarvan getoetst wordt. Wij zullen daar ook nog wel eens over komen te spreken.

De coffeeshops kunnen er met enige goede wil onder gebracht worden. Ik zeg met opzet dat een van de voorwaarden is dat het beperkt in omvang en/of tijd is. Dat is niet voor niets, want met het begrip "omvang" wordt niet het hele artikel van de Opiumwet buiten werking gesteld. In bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden wordt een kleine handel in softdrugs getoleerd. Dat is dus een klein deeltje van de wetsbepaling, die onder bepaalde voorwaarden tot een lagere handhavingsprioriteit leidt. Dat is een richtlijn en een richtlijn is recht in de

zin van artikel 99 RO, die op dezelfde wijze wordt gehanteerd als een wettelijke bepaling.

Voorzitter! Ik hoop dat er inderdaad een beperking in de tijd kan zijn.

De heer **De Graaf** (D66): Maar niet in deze kabinetsperiode!

Minister **Sorgdrager**: Inderdaad, maar er gloort hoop!

De heer **Van de Camp** (CDA): Waar gloort die hoop?

Minister **Sorgdrager**: Ik hoop dat de discussie leidt tot bewustwording bijvoorbeeld in Europees verband. We hebben de wisseling in de regering in Frankrijk, waar Jospin inderdaad heeft gezegd dat de optie van legalisering van softdrugs bestudering verdient. Dat is toch al een stuk verder dan de heer Chirac ooit heeft gezegd. Dat betekent dus dat er over te praten is en daar gaat het mij in eerste instantie om.

Voorzitter! Het feit dat wij proberen de coffeeshops te gedogen – we proberen dat toch in te perken en te verminderen – is geen bestuurlijke lafheid, zoals misschien werd gesuggereerd, maar eerder bestuurlijke moed en de keuze om toch binnen de grenzen van wat internationaal mogelijk is een eigen beleid te houden.

De heer **Schutte** (GPV): Ik wil in dat verband toch nog een vraag stellen, omdat de minister het in de nota duidelijk als een voorbeeld noemt van het goed hanteren van het criterium, dat het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen. Zij heeft zelf al gezegd dat het een heel specifieke situatie is. Is het vanuit dat oogpunt bezien misschien niet wat ongelukkig om dit voorbeeld te geven van het op zichzelf wel relevante maar moeilijke criterium? Moet dit niet echt worden gezien als een zaak sui generis? Moeten we dit niet even vergeten als het gaat om dit belangrijke criterium? Het gevaar bestaat namelijk dat bijvoorbeeld ook andere handhavers op gemeentelijk en provinciaal niveau het op dezelfde manier gaan doen op een aantal andere beleidsterreinen.

Minister **Sorgdrager**: Maar het kabinet en de Kamer hebben in discussies heel duidelijk die

belangen afgewogen. In deze Kamer is heel duidelijk uitgesproken dat het volksgezondheidsbelang het best is gediend met het huidige coffeeshop-beleid. Het is inderdaad een situatie sui generis, maar als deze problematiek niet in deze nota was genoemd, zou het ook wat ongeloofwaardig zijn.

De heer **Schutte** (GPV): Sui generis noemen!

Minister **Sorgdrager**: Ja!

De heer **Schutte** (GPV): Maar niet als voorbeeld!

Minister **Sorgdrager**: Ik houd wel staande dat het een voorbeeld is van een situatie waarin het achterliggende belang het best gediend is.

De heer **Schutte** (GPV): Maar welke rechtsgrond hebt u dan om bij andere instanties te zeggen dat zo'n afweging niet kan worden gemaakt, als zij zich beroepen op het feit dat wij hier in meerderheid die afweging bij dit criterium wél hebben gemaakt?

Minister **Sorgdrager**: De rechtsgrond is een uitspraak van de Tweede Kamer!

De heer **Schutte** (GPV): En in andere gevallen een uitspraak van de gemeenteraad!

Minister **Sorgdrager**: Daar ben ik het niet mee eens. Een gemeenteraad mag er niet al te gemakkelijk in zijn. Bovendien zal de rechter er uiteindelijk ook nog eens een oordeel over vellen.

De heer **Rouvoet** (RPF): Het gebeurt niet alleen op het niveau van de gemeenteraad. We hebben zojuist gezegd dat uitvoering op allerlei deel terreinen onder de verantwoordelijkheid van andere departementen hieraan kunnen worden getoetst. Daar kan natuurlijk hetzelfde probleem zoals de heer Schutte schetste, naar voren komen. Als dit drugsbeleid een voorbeeld kan zijn van het beter dienen van het achterliggende doel, kunnen zij ook nog wel een paar voorbeelden noemen. De minister maakt het zichzelf onnodig moeilijk door het als voorbeeld van deze hoofdregel te handhaven. De parallel met drugs is gauw getrokken.

Minister **Sorgdrager**: Als de Tweede Kamer dat inderdaad ook aanvaardt, is het toch een beleid dat door Kamer en regering wordt gedragen. Ik vraag mij af of men in andere gevallen ook zo ver wil gaan. Het een keuze die gemaakt wordt. Dit geval is wel heel specifiek, omdat wij hierbij vastzitten aan internationale normen. Laten wij eens kijken naar het bordeelverbod. Bij het bordeelverbod is geen sprake van een internationale norm die dat verbiedt. Vandaar dat het kabinet over enkele weken een voorstel zal indienen voor de opheffing van het bordeelverbod. De expliciete situatie met de softdrugs is juist vanwege de internationale context. Ik kan niet zo gauw een andere verzinnen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): In welke situatie zouden gemeenteraden of provincies een soort strafrechtelijk gedogen kunnen vastleggen, mijnheer Schutte? U vroeg immers aan de minister wat, als je landelijk zo'n regeling mag treffen, de rechtvaardigingsgrond richting medeoverheden is om hen als het ware ervan te weerhouden iets vergelijkbaars te doen? Dan hebben wij het toch over provinciale verordeningen of algemene politieverordeningen?

De heer **Schutte** (GPV): Deze nota wordt in de toekomst een belangrijk handvat voor alle uitvoerende instanties, met name ook op het niveau van provincies en gemeenten. Er worden criteria geformuleerd. Wij constateren nu zelf dat bij één van de toepassingen op landelijk niveau minstens vraagtekens gezet kunnen worden bij het voldoen aan die criteria, bijvoorbeeld de tijdelijkheid. Als wij dat zo laten staan en de gemeenten dat hier gefatteerde Kamerstuk krijgen inclusief dat voorbeeld, kunnen zij, vindingrijk als zij soms zijn in moeilijke situaties, een redenering opbouwen die wij hier niet kunnen overzien. Wij legitimeren een wijze van omgaan met de criteria. Vandaar mijn suggestie om dat verhaal even apart te houden. Dat valt immers eigenlijk niet onder de criteria. Wij hebben er hier over gediscussieerd. Het zij zo, maar laten wij het in ieder geval hierin niet onderbrengen, want dan krijgen wij dit soort effecten.

Minister **Sorgdrager**: Ik houd nog steeds staande dat het achterliggend

belang hoger is dan het handhaven van de wet en wij kunnen dat niet anders vanwege de internationale context. In die zin is het een probleem sui generis en in die zin moet het geen voorbeeld zijn voor de wijze waarop andere overheden hiermee omgaan. Daarmee ben ik het eens.

Voorzitter! De heer Van de Camp noemt negen mogelijkheden voor terugdringing, waarvan er acht als zodanig in de nota worden genoemd. In zoverre neem ik aan dat de heer Van de Camp hetgeen in de nota staat, onderschrijft.

Het strafrecht staat inderdaad in de nota en wel om te illustreren dat de rechtvaardigingsgronden in het strafrecht daar zijn geschreven omdat het in een concreet geval wel eens onredelijk kan zijn dat strafrecht onverkort toe te passen, dan wel om straf op te leggen. Dat wil niet zeggen dat het strafrecht een van de mogelijkheden is om het gedogen terug te dringen en dan vervolgens strafuitsluitingsgronden te gaan creëren. Die combinatie zie ik helemaal niet zitten. Dat strafrecht staat ook niet op de pagina's 42 en 43 maar een stuk eerder in de nota om te illustreren dat het ook in alle andere vormen van recht zo is, dat er situaties kunnen zijn waarbij iemand toch strafbaar is maar uiteindelijk geen straf krijgt opgelegd dan wel uiteindelijk geen schuld krijgt.

De regelgeving en de normstelling zijn de eerste twee punten waarvan men kan zeggen dat het mogelijkheden zijn om de gedoogbeslikkingen terug te dringen. Allereerst gaat het natuurlijk om kwaliteit van wetgeving. Wetgeving die moeilijk handhaafbaar is vanwege de manier waarop die is geformuleerd, is een groot probleem. Daarmee zitten wij voortdurend. Het is niet de eerste keer dat wij daarover spreken en het zal ook zeker niet de laatste keer zijn. Ik heb u al eens eerder gezegd dat de handhaafbaarheidstoets niet voor niets door Justitie wordt gedaan, maar, nogmaals, niet meer is dan een spiegel die andere departementen wordt voorgehouden – en onszelf overigens ook – als het gaat over het maken van goede wetgeving. Toch leiden de politieke opvattingen soms ertoe dat er wetgeving gemaakt wordt die zo gecompliceerd wordt, dat handhaving gewoon moeilijk is. Daaraan is zowel de regering als de Kamer schuldig, maar ook dat

hebben wij al eens eerder geconstateerd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): In dit verband heb ik gevraagd naar de 5 gram.

Minister **Sorgdrager**: Daar wilde ik net iets over zeggen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb nog een vraag over die spiegel, want is dat nu wel zo?

Minister **Sorgdrager**: Ja, dat is zo.

De heer **Van de Camp** (CDA): Maar u bent medeondertekenaar van iedere wet.

Minister **Sorgdrager**: Dat heeft de heer Hillen ook al gezegd in het Securiteldebat, maar dit is een misverstand. De handtekening van Justitie is er alleen voor plaatsing in het Staatsblad en nergens anders voor.

De heer **Van de Camp** (CDA): En dat is een puur mechanische handeling?

Minister **Sorgdrager**: Yes sir!

De heer **Van de Camp** (CDA): Dus de kwaliteit van de wet wordt door u niet gecheckt.

Minister **Sorgdrager**: Elke wet gaat, voordat zij naar de ministerraad gaat, langs het ministerie van Justitie, althans als het goed is. Sommige departementen vergeten dat wel eens, maar dit is wel de bedoeling.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat wordt gedoogd.

Minister **Sorgdrager**: Het is geen wettelijke regeling. Maar in elk geval zegt Justitie wat er eventueel mankeert aan de wetgevingskwaliteit. De handhavingsproblemen worden ook naar voren gebracht. Soms wordt daarnaar geluisterd, soms niet. En daarmee houdt de taak van de minister van Justitie, helaas misschien, op. Denk niet dat Justitie verantwoordelijk is voor de wetgevingskwaliteit van andere departementen. Ik zou het op prijs stellen als het CDA intern orde op zaken stelt. Het is namelijk wel vervelend dat nu twee vertegenwoordigers van de CDA-fractie dit zeggen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): En niet de minsten.

De heer **Van de Camp** (CDA): Maar dit is dan een ernstig misverstand bij het CDA.

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt.

De heer **Van de Camp** (CDA): Als dat zo is, moet dat inderdaad gecorrigeerd worden.

Minister **Sorgdrager**: Als u het nu even op zich neemt om dat te corrigeren.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik ga nu aan mijn eigen staatsrecht-docenten twifelen. Maar goed, u bent absoluut deskundig op dit terrein. Ik pieker er niet over om daaraan te twifelen, maar ik ben wel zo eigenwijs om het even te checken.

De heer **De Graaf** (D66): Even Tilburg bellen, zou ik zeggen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik zal het zeker aan Koekkoek voorleggen.

De heer **De Graaf** (D66): En anders Hirsch Ballin wel.

Minister **Sorgdrager**: Ik zou het aan Hirsch Ballin vragen, want die is én staatsrecht hoogleraar geweest én minister van Justitie. Hij heeft niet alle wetten medeondertekend.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Als Koekkoek je verkeerd heeft voorgelicht, moet hij van de lijst af.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat gebeurt al.

De heer **De Graaf** (D66): Leidt de heer Van de Camp uit het feit dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de plaatsing van wetten in het Staatsblad, een soort politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving af?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik ging er inderdaad van uit dat er een zekere materiële toetsing plaatsvond door het departement van Justitie. Ik meen dat altijd zo te hebben geleerd.

Minister **Sorgdrager**: Er vindt een toetsing plaats, maar dat is niet meer dan het departement dat de wetgeving indient, er eventueel op te

wijzen dat het hier en daar niet deugt. Verder gaat het niet.

De **voorzitter**: Voor de goede orde wil ik een algemene bepaling stellen. Het is nu kwart voor vijf. Dit algemeen overleg zou tot half zes plaatsvinden. De minister heeft ongetwijfeld nog veel andere dingen die deze week moeten worden gedaan. Ik wil wel proberen om de vergadering tot half zes te beperken.

De heer **De Graaf** (D66): Mag ik een voorstel van orde doen? Als wij afspreken dat wij de tweede termijn alleen voor het indienen van moties gebruiken, dan kunnen wij nog naar hartelust interrumpen en kan de minister toch haar verhaal afmaken.

De **voorzitter**: Als dat lukt, dan wil ik dat wel onderstrepen. Maar half zes is half zes.

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! De enige die hiervan de dupe is, ben ik.

De heer **De Graaf** (D66): Daarom doen wij het ook.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! De handhaafbaarheid heeft te maken met de normstelling. De heer Rabbae sprak over de 5 gram in de richtlijn. Een aantal korpsbeheerders heeft gezegd dat die norm moeilijk handhaafbaar is. Een ander aantal heeft gezegd: dat is best te handhaven en wij gaan dat ook doen. Het openbaar ministerie heeft ook gezegd: wij gaan dat handhaven, want wij zien daarvoor mogelijkheden. Wat dat betreft, is het geen norm die per definitie niet handhaafbaar is. Wij hebben echter ook gezegd dat wij de norm zullen evalueren. Als blijkt dat het feit dat het van 30 gram naar 5 gram is gegaan, een handhavingsprobleem oproept, dan zullen wij kijken wat wij daarmee moeten doen.

Een ander probleem is de handhaafbaarheid van de normstelling. Aan de ene kant zien wij de wens om de norm aan te passen aan de praktijk. Die wens wordt hier geuit en komt bijvoorbeeld ook in de MDW-operatie naar voren. Ik wil hier trouwens nog wel even kwijt dat ik het jammer vind dat als de Kamer praat over het MDW-project, daar zo weinig mensen van de vaste commissie voor Justitie bij zijn. Het gaat daarbij ook om de kwaliteit van

wetgeving, maar er zitten alleen maar mensen van de vaste commissie voor Economische Zaken bij.

De heer **Korthals** (VVD): Maar zelfs bij het rapport-Cohen heeft het ministerie van Economische Zaken het voortouw, terwijl ik juist had gehoopt dat het ministerie van Justitie daar het voortouw zou hebben.

Minister **Sorgdrager**: Het maakt mij niet zoveel uit wie het voortouw heeft. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Justitie en van Economische Zaken. U mag de minister van Justitie er ook op aanspreken als er niet genoeg elementen van wetgevingskwaliteit in zitten.

De heer **Korthals** (VVD): Dan mag ik de minister erop wijzen hoe het hier in de Kamer werkt. Als het voortouw bij het ministerie van Economische Zaken ligt, dan gaat een stuk primair de vaste commissie voor Economische Zaken in. En die is happig genoeg om hier vervolgens de woordvoerder Economische Zaken op te zetten. De justitiemensen hebben dan het nakijken, tenzij zij hen er met geweld van gaan afhouden. Misschien is het voor het vervolg dus een idee dat u de eerste handtekening zet.

Minister **Sorgdrager**: Als het inderdaad zo is, dan zal ik erop letten dat het ministerie van Justitie als eerste de handtekening zet, wanneer het om de wetgevingskwaliteit gaat. Ik vind het echter wel heel erg formeel dat de Kamer alleen maar woordvoerders van Economische Zaken laat komen, als de eerste handtekening van Economische Zaken is. Het is een coproductie. Of Economische Zaken of Justitie nu als eerste tekent, wij zijn beide verantwoordelijk voor de hele operatie. Ik merk dit echter terzijde op, want zo belangrijk is het niet.

Zoals ik al zei, is er aan de ene kant de behoefte om de norm meer aan te passen aan de praktijk. Op sommige punten wordt er ook meer gedereguleerd. Aan de andere kant zie je echter in de Kamer, maar ook in andere delen van de samenleving en soms zelfs in de regering, de behoefte om de normen juist hoger te stellen. Op het gebied van het milieu bijvoorbeeld worden er dikwijls normen gesteld waarvan wij

ons afvragen of zij wel handhaafbaar zijn. Het terugbrengen van de maximumsnelheid van 120 km/uur naar 100 km/uur kan misschien wel heel nuttig zijn, maar van mij zult u steeds horen dat dit heel moeilijk handhaafbaar is. Je ziet steeds dit soort spanningen. De wenselijkheid en de haalbaarheid lopen namelijk wel eens uiteen. De vraag is waar je dan voor kiest.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Als u hiermee op GroenLinks doelt, wil ik zeggen dat mijn fractie wel consistent is. Het gaat namelijk zowel bij de drugs als bij het milieu om de volksgezondheid.

Minister **Sorgdrager**: Dat is ook zo. Het gaat er ook niet om dat mensen niet consistent zijn. Als je evenwel ziet dat burgers zich massaal niet conform de norm gedragen, dan is het de vraag of je handhaving van die norm moet afdwingen met een heleboel capaciteit en inzet dan wel dat je moet kiezen voor verandering van de norm. En daar hebben wij het hier over. Wij hebben het weliswaar niet zozeer over het gedogen, maar over het handhavingstekort; uiteindelijk gaat het om het opheffen van dat tekort.

De heer Korthals haalde een toezegging aan naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman over een VROM-zaak. Het ging hierbij om een klacht inzake de Eemsmond. Volgens de heer Korthals is de algemene toezegging gedaan dat de regering zorgvuldig zou doornemen wat nu de norm zou moeten zijn. Dit is mij echter niet bekend. Ik weet alleen dat de brief van VROM en Verkeer en Waterstaat daar het gevolg van is. Op dat terrein is de zaak dus wel doorgenomen. Ik zal nagaan of er een algemene toezegging is gedaan en zal de Kamer hier nader over berichten. Dat bericht zal dan waarschijnlijk zijn dat die norm niet is doorgenomen, maar ik moet eerst nog even kijken wat die toezegging is geweest.

Er is ook gevraagd naar het gevolg in de praktijk van de beleidsbrief van VROM en Verkeer en Waterstaat. Het bericht is dan, ook al is het niet met allerlei cijfers onderbouwd, dat er meer inzicht is gekomen in wat er plaatsvindt op het gebied van gedogen en dat er minder stilzwijgend wordt gedoogd. Er wordt nog wel te veel stilzwijgend gedoogd, maar het gebeurt toch minder.

Verder wordt er bericht dat er sprake is van een betere beheersing, dat het explicieter is dan het was, dat er strengere voorwaarden zijn en dat er ook wetsaanpassingen zijn gekomen. Ik heb al gezegd dat de algemene regels meer zijn geworden dan alleen een vergunningenplicht. Ik noem de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de glastuinbouw en het afvalwater. Men heeft de norm dus aangepast.

Verder is het heel belangrijk dat de beleidsbrief een instrument vormt in het handhavingsoverleg van het openbaar ministerie met de andere handhavingsorganisaties. Het openbaar ministerie kijkt kritisch mee naar datgene wat de handhavingsorganisaties met die beleidsbrief doen. De richtlijn die door de heer Ficq is genoemd in de hoorzitting, slaat op het feit dat het OM richtlijnen aan het maken is over de omgang met het bestuur als het gaat om gedoogsituaties. Het betreft dus niet zozeer richtlijnen die zijn gericht op burger of bedrijf, maar richtlijnen voor het OM zelf voor de omgang met het bestuur dat gedooft. Zoals in het jaarverslag van het OM staat, laat gedogen strafrechtelijk optreden onverlet. Dat geldt echter niet in alle gevallen. Dat geldt wel, als wij deze nota als uitgangspunt nemen, voor het stilzwijgend gedogen, maar als een bedrijf beschikt over een schriftelijke gedoogbeschikking, zal een strafrechtelijke vervolging weinig kans maken als het OM niets heeft laten horen naar aanleiding van die beschikking. In die zin is het dus belangrijk dat het OM een heel nauw overleg met het bestuur handhaaft en afsprekt wie wanneer wat doet. Dat was ook de functie van die beleidsbrief van VROM.

Er is gevraagd of er een inzicht is in de omvang van gedoogsituaties. Die is er niet, maar wij kunnen wel een inzicht krijgen als gedoogsituaties op schrift staan, want dan moet dat kenbaar zijn, zeker als je steeds meer wettelijke bepalingen krijgt, waarin staat dat er verslag moet worden gedaan van handhaving. Bij stilzwijgend gedogen is er bijna per definitie geen inzicht in de omvang.

De heer **Rouvoet** (RPF): Kan de minister het wat algemener aangeven? Kun je wat betreft het gedogen op een terrein van het recht, of dat nu bestuursrecht is of strafrecht, in algemene zin zeggen

dat dat in beginsel geen gevolgen heeft voor andere rechtsgebieden? Er is gezegd dat bestuurlijk gedogen de mogelijkheid van civielrechtelijke onrechtmatigheid onverlet laat. Kun je in algemene zin zeggen dat gedogen alleen effect heeft op het rechtsgebied waar daartoe wordt besloten, of is dat te algemeen? Ik denk dat het te algemeen is, maar het is een heel lastig terrein.

Minister **Sorgdrager**: Voor strafrechtzaken heeft het natuurlijk gevolgen. Als je een expliciete gedoogbeschikking hebt en het openbaar ministerie heeft daar niet op gereageerd, zul je als je strafrechtelijk gaat vervolgen, uiteindelijk het onderspit delven. Wanneer er een gedoogbeschikking is afgegeven in het bestuursrecht zelf, kan iemand daar natuurlijk bezwaar tegen maken. Die gevolgen zijn er wel. Civielrechtelijk gezien kan ik dat niet in eerste instantie overzien, maar ik kan mij voorstellen dat een particulier die schade ondervindt van het feit dat het bestuur een gedoogbeschikking heeft afgegeven, daar civielrechtelijk tegen op kan komen. Dat lijkt mij logisch. Dat zou namelijk als een onrechtmatige overheidsdaad gekwalificeerd kunnen worden.

De heer **Van Heemst** (PvdA): De minister zegt dat als er een expliciete gedoogbeschikking is gegeven door het bestuur en als het OM niet heeft gereageerd, een strafzaak die het OM zou willen beginnen, kansloos is. Maar als het OM wel heeft gereageerd? Dat kan materieel door te proberen het bestuur ervan te overtuigen dat zo'n gedoogbeschikking een onverstandig besluit is. Formeel kunnen ze de gedoogbeschikking aanvechten, maar dat is heel ongebruikelijk. Is het loutere feit dat je materieel bezwaar maakt en niet in die bezwaren tegemoet wordt gekomen, voldoende om in een strafzaak wel beslissend en kansrijk te zijn?

Minister **Sorgdrager**: Het openbaar ministerie kan geen bezwaar maken tegen een gedoogbeschikking. Dat is heel ongebruikelijk. Wanneer het OM echter niet alleen het bestuur, maar ook de verdachte laat weten dat men bezwaar heeft tegen die beschikking en dat aan die beschikking strafrechtelijk gezien geen consequenties worden verbonden, betekent dat dat de verdachte – daar gaat het

uiteindelijk om – niet in redelijkheid ervan uit kon gaan dat hij gevrijwaard zou zijn van een strafrechtelijke vervolging. Als het OM dat niet aan een verdachte laat weten en de verdachte heeft zo'n beschikking, dan kan die verdachte er redelijkerwijs van uitgaan dat er niets gebeurt op strafrechtelijk gebied.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Is het dan niet wijzer om te zeggen dat een college van B en W of een college van GS in de bestuurlijke gedoogbeslissing altijd al bij voorbaat zou moeten aangeven dat het geen consequenties heeft voor een eventueel strafrechtelijk optreden? Is het verder niet veel beter – of is dat heel ongebruikelijk? – om te zeggen dat als het OM echt ziet dat het de verkeerde kant opgaat met zo'n gedoogbeschikking van het bestuur, het daar juridisch tegen in het geweer komt?

Minister **Sorgdrager**: Wat de eerste opmerking betreft, wordt er tussen bestuur en OM besproken of het goed zou zijn dat er in de beschikking inderdaad een dergelijke zinsnede wordt opgenomen. Dit gebeurt ook wel eens. Verder is het niet gebruikelijk dat het OM als belanghebbende – want dat moet je in de sfeer van het bestuursrecht zijn – opkomt tegen een beslissing van het bestuur. We hebben dat nog niet eerder meegemaakt.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wat verzet zich daartegen? Ik ben niet zo'n expert op dit gebied, maar het lijkt zo voor de hand te liggen. Je wilt jouw strafrechtelijke positie veiligstellen. Wat is er dan tegen de mogelijkheid om juridisch bezwaar te maken tegen een bestuursbeslissing van een gemeente of provincie, wanneer deze vanuit strafrechtelijk oogpunt gezien verkeerd is? Ik zie niet een, twee, drie wat zich daartegen zou verzetten.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik neem aan dat we praten over de fase van de conceptbeschikking.

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Een gedoogbeschikking wordt afgegeven onder voorbehoud dat het OM nog de vrijheid heeft om daartegen op te treden. We gaan daar nu krachtens deze nota van af. Je komt dan voor de vraag te staan op welk moment de officier van

justitie nog geacht wordt om dat te hebben geweigerd. Is dat dan twee maanden? Verder zal het OM altijd zeggen dat men het heel druk heeft, omdat er zeer ingewikkelde beslissingen genomen moeten worden. Formeel zal het OM altijd een briefje schrijven dat men het er niet mee eens is. Het OM kan dan achteraf altijd nog zien of het er gebruik van maakt.

Minister **Sorgdrager**: Dat zijn veronderstellingen. Stel dat er een goed samenspel is tussen bestuur en OM. Ik ga daarvan uit, omdat dit steeds meer op gang komt en werkt. Het bestuur zal dan natuurlijk aan het OM melden dat het van plan is om een dergelijke beschikking af te geven. Het bestuur is dan ook gehouden om in die beschikking aan een bedrijf te zetten: ...dit laat onverlet de mogelijkheid van een strafrechtelijke vervolging. Dat is de bedoeling. De vraag is of dit in de praktijk altijd gebeurt. Laten we echter uitgaan van de bedoeling en kijken of we dat in de praktijk kunnen realiseren. We kunnen ons dan vervolgens buigen over de vraag: en als het niet gebeurt, wat dan? Het OM kan dan dus op een gegeven moment, als men ontdekt dat er een beslissing is afgegeven zonder dat het OM erin gekend is, bezwaar maken. Dat kan natuurlijk niet te lang duren, maar ik weet ook niet precies hoe lang. Dat zal de rechter uiteindelijk moeten uitmaken.

Wat betreft de vraag of het OM dan bij de bestuursrechter in het geweer kan komen, lijkt het mij dat er dan twee rechtssystemen door elkaar gaan lopen. Dat is niet de bedoeling.

De heer **Korthals** (VVD): De bedoeling is dat u zekerheid creëert door te zeggen dat de officier van justitie, als hij niet binnen een bepaalde periode actie onderneemt, zijn recht verspeeld heeft. Hij kan dan geen strafzaak meer aanhangig maken. De minister moet dan aangeven binnen welke periode dit moet gebeuren. Anders houd je een mate van onzekerheid.

Minister **Sorgdrager**: Dat is zo. Hoe langer het duurt, hoe minder het OM iets te melden heeft op dat gebied. Hoe lang dat precies is, kunnen wij wel gaan vaststellen, maar dat zou de rechter ook gaan vaststellen. Het is niet handig van het OM, als er

eenmaal een echte gedoogbeschikking is gegeven, nog eens te gaan reageren.

De heer **Korthals** (VVD): Ik denk dat het daarom standaardpraktijk gaat worden voor het OM, zich het recht voor te behouden om alsnog een strafzaak aanhangig te maken.

Minister **Sorgdrager**: Dat kan dan in de gedoogbeschikking worden opgenomen of er kan tegelijkertijd met de gedoogbeschikking een dergelijke brief van het OM uitgaan.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! "Waar zijn wij nou helemaal mee bezig?". Je krijgt als bedrijf op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren een beschikking. Vervolgens zegt de officier van justitie: "Daar trek ik me niets van aan." Wat is dan de rechtszekerheid voor de burger of het bedrijf?

Minister **Sorgdrager**: Dat kan voorkomen. Wanneer een bestuur een beschikking afgeeft met een ontzettend lange termijn van sanctie, dan kan het OM vinden dat dit strafrechtelijk niet door de beugel kan. Het moet dan op een gegeven moment mogelijk zijn om strafrechtelijk te vervolgen. De rechtszekerheid voor de burger is erin gelegen dat het OM laat weten dat de beschikking strafrechtelijke vervolging onverlet laat.

De heer **De Graaf** (D66): Dat is een uitzondering op de hoofdregel die ook in de leidraad milieu van het OM staat. Burgers weten best dat in beginsel het bestuur vooropstaat in de handhaving en dat het OM zich daarna zal voegen als er goed overleg is geweest. Ik kan me voorstellen dat het OM daar alleen in uitzonderingsgevallen van afwijkt. Ik dacht overigens, mijnheer Van de Camp, dat uw fractie dat ook ondersteunt, omdat wij willen proberen het strafrecht niet voor alles te gebruiken en daarom zoveel mogelijk bestuurlijke handhaving te introduceren en uit te breiden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb vanochtend beweerd dat het beter is om het gedogen te vermijden dan te beperken. Voortdurend speelt mij nu het beeld door het hoofd van de veertien rechtsfamilies die wij in Nederland hebben. Ik ben ontzettend

bang dat de burger er dadelijk echt helemaal niets meer van begrijpt, omdat de ene wet wel van toepassing is, de andere gedoogd wordt en een derde niet van toepassing is.

Minister **Sorgdrager**: U creëert nu een situatie waar ik echt bezwaar tegen heb. Wij zijn nu bezig om een aantal heldere lijnen uit te zetten. Wij zijn in het milieurecht bijvoorbeeld bezig om de handhaving zo te structureren dat het een gezamenlijke handhaving wordt van bestuur en openbaar ministerie, zodat er beschikkingen komen waaruit blijkt wat er bedoeld wordt en wat de rechten van het OM zijn. Vervolgens discussiëren wij over de uitzonderingssituatie dat er iets misgaat en dat wordt tot regel verheven om te laten zien dat het een puinhoop is. Dat is geen zinnige manier om over deze materie te discussiëren.

De heer **Van de Camp** (CDA): Het is uw goed recht om dat te vinden, maar de vraag is of het de duidelijkheid voor het bedrijf, respectievelijk de burger bevordert. Ik mag er toch van uitgaan dat een dergelijk bestuur die gedoogbeschikking niet afgeeft als het OM gaat vervolgen.

Minister **Sorgdrager**: Als het goed is, is het met elkaar in evenwicht. Ik ga er ook van uit dat wij een situatie krijgen die goed is, namelijk dat OM en bestuur gezamenlijk bekijken wat er met een overtreder moet gebeuren. Vervolgens heeft natuurlijk elke handhavinginstantie een eigen verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheden moeten natuurlijk niet langs elkaar en tegen elkaar worden gebruikt, maar liefst naast elkaar en in elkaars verlengde en wij zijn nu bezig om dat te creëren.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Is het niet verdienen dat zo'n bepaling opgenomen wordt in de beschikking, omdat de beschikking eventuele strafrechtelijke stappen onverlet laat?

Minister **Sorgdrager**: Dat zei ik net al, het is natuurlijk het mooist als dat er meteen in staat. Het kan ook gebeuren dat een bedrijf op een gegeven moment twee brieven krijgt van twee handhavinginstanties met een eigen verantwoordelijkheid, waarbij het bestuur zegt: "Dit is de gedoogbeschikking.", en waarbij het OM, verwijzend naar de gedoog-

beschikking, zegt: "Wij behouden ons de rechten voor." Dat kan allebei, als voor het bedrijf maar duidelijk is wat de bedoeling is.

Dan ga ik nog in op een paar korte vragen. Ik begin met de vraag van de heer Rabbae over het belastingrecht. Als de belastingwetgeving in het algemeen afwijkt van de wet, dan krijg je een gedoogsituatie, een uitzonderings situatie en dat zal natuurlijk openbaar gemaakt moeten worden. In individuele gevallen is het anders. Dan is het geen gedogen, maar toepassing van de hardheidsclausule uit de Algemene wet rijksbelastingen. Dat moet niet gepubliceerd worden. Dat heeft ook met privacy te maken. Ik denk dat dit een ander punt is. Het heeft naar mijn idee niets met gedogen te maken.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Stel dat normale koffie tot een bepaald bedrag fiscaal aftrekbaar is en een belastingplichtige zegt dat hij cafeïnevrije koffie drinkt – die is duurder dan normale koffie – en dat wil aftrekken van de belasting. Als de belastinginspecteur zegt dat het mag, is dat in afwijking van de normale regel. Dat wordt dan geanonimiseerd gepubliceerd, zodat de andere mensen in de belastingwereld weten dat er kan worden afgeweken. Zo'n geval van gedogen zou de transparantie van het beleid ook ten goede komen.

Minister **Sorgdrager**: Dat heeft niets met gedogen te maken. Dat is een afwijking van de lijn die op een gegeven moment ook algemene gevolgen kan hebben. Die moet je dan geanonimiseerd publiceren. Ik vind niet dat je het hoeft te publiceren als het in een individueel geval gaat over toepassing van de hardheidsclausule. Dat heeft op zichzelf niets met gedogen te maken. Dat moeten wij er ook niet onder willen laten vallen, want dan krijg je een vermenging van het begrip gedogen.

De kwestie Securitel kan ik niet met het gedoogprobleem verenigen. Zij heeft een aparte dynamiek, zoals wij gemerkt hebben. De heer Rabbae zegt: er ontstaat een overgangsprobleem. Dit geldt voor de regelingen die volgens de richtlijn genotificeerd hadden moeten worden en waaraan een direct rechtsgevolg verbonden wordt. Op

een gegeven moment ontstond de situatie waarin in korte tijd bepaalde voorschriften niet toepasbaar waren. Dat is wat anders dan gedogen. Het gaat erom dat over een afgelopen periode bepaalde maatregelen niet uitgevoerd kunnen worden. Het gaat niet om een overtreding van de wet, maar het gaat erom dat de wet niet geldt. Dat moeten wij hierop niet betrekken.

Dat was het, voorzitter.

De heer **De Graaf** (D66): Ik heb vrijwillig afgezien van een tweede termijn, voorzitter, maar enkele vragen zijn niet beantwoord. Ik wil er nog kort aan refereren. Ik heb gevraagd hoe concreet er voorstellen liggen tot wijziging van de wetgeving op het gebied van VROM en Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de mogelijkheden om het gedogen terug te brengen. Ik denk aan tijdelijke vergunningen, vrijstellingsbepalingen en hardheidsclausules.

Minister **Sorgdrager**: Wat er op het ogenblik ligt, weet ik niet. Ik weet wel wat er gebeurd is. Ik denk aan de verslaglegging enz. Bovendien wordt in een aantal wetten niet de vergunningenplicht geïntroduceerd maar de algemene regel, zodat er minder sprake is van bureaucratie en mogelijkheden om vergunningen af te geven waaraan men zich vervolgens niet houdt.

De heer **De Graaf** (D66): Deelt u de opvatting uit het proefschrift van Jurgens, dat er veel meer mogelijk zou zijn op het gebied van dit soort instrumenten in de wetgeving, zodat het bestuur niet meer naar het gedooginstrument hoeft te grijpen, maar de wet kan toepassen? Betekent dit ook dat het kabinet in die zin actie onderneemt dat de wetgeving erop wordt nagevlooid, met name in de sfeer van ruimtelijk recht en milieurecht?

Minister **Sorgdrager**: Dat wordt gedaan. Bijvoorbeeld in het MDW-project wordt het inrichtingen- en vergunningenbesluit milieu doorgenomen op dat soort aspecten. Op dit moment geldt dat nog niet voor andere wetgeving, maar ik ben het ermee eens dat de wetgeving doorgenomen moet worden op dit soort aspecten, zeker toekomstige wetgeving.

De heer **De Graaf** (D66): Komt er

een geplande actie in die zin dat de wetgeving in het kader van een soort programma daarop wordt getoetst?

Minister **Sorgdrager**: Dat zult u aan iedere minister afzonderlijk of aan de regering als geheel moeten vragen. Ik kan dit niet voor iedereen toezeggen.

De heer **De Graaf** (D66): Dat zullen wij dan misschien bij motie moeten vragen.

Ik heb ook gevraagd om wat de inspectie rechtshandhaving betreft een soort monitorsysteem, met name ten aanzien van de lagere overheden, in combinatie met andere departementen op te zetten om een kwantitatief overzicht te krijgen van de manier waarop provincies, gemeenten en eventueel waterschappen omgaan met gedogen.

Minister **Sorgdrager**: Dat moet u preciseren. Een kwantitatief overzicht van beschikkingen die zijn afgegeven, is natuurlijk te krijgen, maar aan het opstellen van een kwantitatief overzicht van de gevallen waarin stilzwijgend wordt gedoogd, moeten wij denk ik niet beginnen.

De heer **De Graaf** (D66): Dat ben ik met u eens. Het gaat om expliciete vormen van gedogen. Bovendien is het over een aantal jaren handig te weten of gemeenten en provincies zich wat gelegen laten liggen aan de criteria zoals in deze nota omschreven.

Minister **Sorgdrager**: Ik denk dat ik dat over enige tijd wel kan geven. Of het door de inspectie rechtshandhaving moet gebeuren, wil ik even in het midden laten, want het kan ook via de VNG en het IPO. Wij hebben juist over deze nota een heel intensief contact met deze organisaties. De wegen waarlangs wil ik dus nog even bekijken.

Tweede termijn van de zijde van de commissie

De **voorzitter**: Op grond van de zo-even op voorstel van de Kamer gemaakte afspraak zal de tweede termijn alleen gebruikt kunnen worden voor het indienen van moties.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Alles wat ik nu zal zeggen,

is een toelichting op de moties die ik zal indienen.

Ik dank de minister voor haar antwoorden, maar ik weet eigenlijk niet of ik wel zo blij moet zijn met wat er vandaag allemaal gebeurd is. De minister erkent dat handhaving van de normen – lees: de wetten – het uitgangspunt is en dat het beperken van het gedogen in de Nederlandse samenleving en in het Nederlandse rechtstelsel ook een uitgangspunt dient te zijn. Maar daarna volgde een nadere precisering van het begrip “gedogen” en ik heb begrepen dat de term “gedoogbeschikking” een meer algemene strekking gaat krijgen voor situaties waarin wij gedogen. Ik weet dan ook niet precies meer of een gedeelte van wat wij nu nog gedogen noemen, zal verdwijnen in het handhavingstekort, of het bij het OM terecht zal komen en dan onder het opportuniteitsbeginsel zal vallen, of – nog erger – dat het zal vallen onder het ook al even door de heer De Graaf genoemde “stilzwijgend gedogen”. Wij hebben geen tijd meer om er verder over te praten, maar wat dit betreft is de zaak niet duidelijker geworden, temeer daar het eerste grote corpus op het gebied van het gedogen, namelijk het beleid inzake softdrugs en coffeeshops, niet past bij de criteria in de nota. Er wordt zelfs voorgesteld om er een sui-generispositie aan te geven.

De **voorzitter**: U komt nu tot de toelichting op uw motie?

De heer **Van de Camp** (CDA): Vandaar, voorzitter, dat ik twee moties zou willen indienen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat gedogen de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid ondermijnt;

overwegende, dat de aanleiding tot gedogen kan worden weggenomen door regelgeving beter op de praktijk toe te snijden;

verzoekt de regering nieuw in te voeren wetgeving zo op te stellen dat de noodzaak van gedogen niet

meer bestaat,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Van de Camp. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.
Zij krijgt nr. 4 (25085).

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Deze motie is bedoeld om bij nieuwe wetgeving het gedogen te vermijden.

De heer **De Graaf** (D66): Vraagt u in deze motie nu eigenlijk niet of het altijd mooi weer mag blijven? Laten wij eerlijk zijn, als u vraagt om wetgeving die gedogen overbodig maakt, dan moet dat wetgeving zijn die zo gedetailleerd is, wetgeving waarin alle praktijkgevallen zo goed worden omschreven, dan vraagt u het onmogelijke van de wetgever en van onze fantasie, zo vrees ik.

De heer **Van de Camp** (CDA): U hebt zelf bij interruptie voorgesteld om indachtig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan te geven, wanneer er van de wet zou kunnen worden afgeweken en wanneer er gedoogd zou kunnen worden. Ik ben het met onze collega Rouvoet eens dat dit een dermate verkeerde invalshoek voor wetgeving is, dat ik zeg dat deze motie misschien niet altijd mooi weer zal opleveren, maar dat ik er wel de intentie mee heb in de nota de zon meer te laten schijnen.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Tot zover Peter Timofeeff!

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! De analyses van de heer Van Heemst worden nu zo scherp, dat het tijd wordt dit overleg te staken. Ik zal alleen nog een tweede motie indienen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de oorzaak van veel gedoogbeleid is gelegen in de kwaliteit van bestaande wetgeving;

overwegende, dat door verbetering van deze wetgeving de aanleiding tot

veel gedoogbeleid kan worden weggenomen;

verzoekt de regering te toetsen in hoeverre bestaande wetgeving leidt tot gedogen en de desbetreffende wetgeving zodanig aan te passen dat gedogen wordt voorkomen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Van de Camp. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.
Zij krijgt nr. 5 (25085).

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb inmiddels van de minister begrepen dat een discussie mogelijk is over de vraag wie dat moet doen. Ik heb er geen bezwaar tegen als de motie zo wordt uitgelegd dat het per departement gebeurt, maar ik wil nu niet in deze discussie treden.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Voorzitter! In eerste termijn gaf ik al aan dat wij hechten aan een vertaling van de criteria die staan in de nota Grenzen aan gedogen naar de specifiekere onderwerpen op beleidsterreinen. Ik wil hiertoe samen met de collega's Korthals en De Graaf de volgende motie indienen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het verschijnsel “gedogen” zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen, omdat het de geloofwaardigheid van de overheid aantast;

overwegende, dat de nota Grenzen aan gedogen in algemene zin bruikbare criteria bevat om gedogen aan banden te leggen;

verzoekt de regering binnen zes maanden aan te geven voor welke specifieke onderwerpen of beleidsterreinen met een nadere uitwerking zal worden gekomen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Van Heemst, Korthals en De Graaf. Naar

mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 6 (25085).

De heer **Van Heemst** (PvdA): Ik wil graag dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de selectie van onderwerpen of beleidsterreinen waarop de vertaling van de nota Grenzen aan gedogen zich primair richt. Ik deel haar opvatting dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid is van de vakdepartementen om een vertaling te geven. De motie vraagt een selectie te maken van de onderwerpen die daarvoor het eerst in aanmerking komen, maar ik vind dat zij dit nog even moet trekken. Misschien begrijpt ze dit ook na de reactie van de heer Korthals op haar hartenkreet over marktwerking, deregulering en wetgeving.

De heer **Schutte** (GPV): Begrijp ik uit de overweging van de motie, dat de ondertekenaars menen dat gedogen altijd de geloofwaardigheid van de overheid aantast, ook als het gedogen het resultaat is van een afweging van andere rechtsbeginselen?

De heer **Van Heemst** (PvdA): Wat mij betreft niet, maar u hebt gelijk. Ik zal de eerste overweging aanpassen.

De heer **De Graaf** (D66): Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Van Heemst. Het gaat mij er vooral om dat de minister wordt verzocht om binnen zes maanden een overzicht te geven van de onderwerpen die worden behandeld. Tot de heer Schutte zeg ik dat gedogen niet altijd de geloofwaardigheid van de overheid aantast, maar te veel en te breed kan wel degelijk het gezag van de overheid aantasten.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik constateer dat "binnen zes maanden" een termijn betekent voor 1 februari 1998. In hoeverre gaan we een nieuwe inventarisatiefase in? Ik ben er beducht voor dat we straks veertien boekjes hebben van veertien departementen en dat aan het terugdringen van het gedogen – iets waarover we het allen eens zijn – de komende zes maanden weinig gebeurt.

De heer **Van Heemst** (PvdA): Voor dat laatste ben ik niet beducht, omdat wij erbij zijn als de wetgeving hier behandeld en vastgesteld wordt.

Bij concrete voorstellen kunnen wij dus zelf proberen om de zaken uit de nota Grenzen aan gedogen in concrete wetgeving te vertalen. Dit is op zich een bezwaar tegen een van de moties die u hebt voorgesteld. Ik herhaal: wij zitten er zelf bij. Als wij Kamerbreed aangeven dat de nota bruikbaar is, kunnen wij dus ook, vooruitlopend op nieuwe wetgeving, kwaliteitseisen van deze nota Kamerbreed proberen te vertalen in de wetgeving.

Het lijkt mij vervolgens handig en verstandig dat de minister van Justitie naar aanleiding van deze nota een inventarisatie aan de Kamer presenteert, inclusief eventueel een oordeel over de prioriteitenstelling en de verdere invulling en afwikkeling. Anders verdwijnt het weer naar alle vakministers. Ik probeer ook te zoeken naar een goed proces voor de terechte opmerking van de minister zelf, dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de vakministers is. Toch moet het proces zo gestuurd worden dat de minister van Justitie er nog een keer nader overleg met de Kamer over kan hebben. Dat lijkt mij zeer bevorderlijk voor het succes van die operatie. Anders praten de EZ-mensen met de minister van EZ over die vertaling en de landbouwmensen met de minister van Landbouw. Dat moet volgens mij nog even wat meer worden aangeschroefd en van de zijde van Justitie op scherp gesteld, wil het succesvol in de daaropvolgende fase kunnen worden uitgewerkt. Daar ben ik echt van overtuigd.

De heer **Korthals** (VVD): Voorzitter! Wat ik als mede-indiener van de motie heb te zeggen, duurt langer dan de twee minuten spreektijd die ik ter beschikking heb, dus ik laat het erbij.

Inderdaad is het de bedoeling, zoals de heer Van de Camp zegt, om het gedogen in uitzonderlijke situaties terug te dringen. Ik ben het toch ook een beetje met de heer De Graaf eens als hij zegt dat wij ervan uitgaan dat de rechter zich aan de criteria houdt en dat er daarom best wat voor is te zeggen om die criteria in de wet vast te leggen. Immers, bij de algemene bepaling spreekt de rechter krachtens de wet.

Ik vind dit overigens het algemeen kader en alle departementen zullen zich eraan moeten houden.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! De behandeling heeft mij op het idee gebracht om toch nog een uitspraak aan de Kamer voor te leggen over de vraag in hoeverre het gedoogbeleid inzake softdrugs op enigerlei wijze model kan staan. Het is duidelijk dat de onderhavige nota een belangrijke rol moet spelen voor alle instanties op alle niveaus die bij de handhaving betrokken zijn en bij beslissingen over gedogen. Bij dit laatste wordt automatisch gedacht dat het gaat over softdrugs; die associatie wordt heel gemakkelijk gemaakt, ook in de nota. Het lijkt mij dus goed om bij het aanvaarden van de lijn van de nota duidelijk uit te spreken dat dit model, wat je er ook van mag vinden, geen voorbeeld kan zijn voor uitvoeringsinstanties. Vandaar de volgende motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de nota Gedogen in Nederland een belangrijk handvat biedt voor het beslissen over gedogen van niet-naleving van wettelijke normen;

overwegende, dat een stringente hantering door alle met het toezicht op de naleving belaste instanties van de in de nota voorkomende criteria van groot belang is;

overwegende, dat de besluitvorming over het gedoogbeleid inzake softdrugs van een eigen karakter is geweest;

spreekt uit dat het gedoogbeleid inzake softdrugs niet kan dienen als voorbeeld van hantering van de criteria voor het gedogen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid Schutte. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 7 (25085).

De heer **Rouvoet** (RPF): Ik begrijp dat deze motie heel snel tot stand is gekomen. Ik zou in ieder geval de nota van de titel adequaat citeren. De titel is niet "Gedogen in Nederland", maar "Grenzen aan gedogen".

De heer **Schutte** (GPV): Dat had ik ook gedacht. Op het omslag staat "Grenzen aan gedogen", maar de nota zelf heet "Gedogen in Nederland"!

Tweede termijn van de zijde van de regering

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik zal een korte reactie geven in tweede termijn.

Ik vind het jammer dat de heer Van de Camp zo blunty zegt dat hij helemaal niet blij is met datgene wat er vandaag allemaal gebeurd is. Ik ben dat namelijk wél. Ik vind het een goede discussie en ik vind dat er helderheid geschapen is.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb gezegd dat ik onzeker was over hetgeen er vandaag gebeurd is en dat ik niet weet – om met de woorden van de heer De Graaf te spreken – of ik blij moet zijn. Ik heb niet blunty – dat woord mogen wij overigens niet gebruiken van de heer Van Middelkoop – gezegd dat ik niet blij ben.

Minister **Sorgdrager**: Ik ben in elk geval wél blij en ik vind het jammer dat de heer Van de Camp er onzeker over is. Het is een goed debat op basis van een goede nota, die een discussie oplevert waar wij in grote lijnen mee verder kunnen werken.

De heer Van de Camp trok een aantal conclusies, waarbij hij zei dat voor hem de helderheid niet groter is geworden. Met alle respect voor de heer Van de Camp, maar ik heb een beetje de indruk dat de helderheid bij hem in het begin ook niet zo groot was. Hij haalde namelijk een aantal dingen door elkaar die in de nota juist goed worden gescheiden. In het vervolg van het debat was er bij de Kamer naar mijn idee wel duidelijkheid over datgene wat wél de bedoeling was bij het gedogen.

De heer Van de Camp zegt in de eerste motie dat nieuw in te voeren wetgeving zo moet zijn dat de behoefte aan gedogen niet meer bestaat. Ik zeg het even in mijn eigen woorden, want ik heb de tekst van de motie nog niet voor mij liggen. Zijn verzoek lijkt mij onuitvoerbaar. Wij kunnen dat zo niet stellen, want op grond van wetgeving zal er altijd wel ergens een mogelijkheid of noodzaak zijn om te gedogen. Ik moet aanvaarding van de motie dan ook zeer sterk ontraden. Als wij de

heer Van de Camp volgen, krijgen wij de situatie dat wij gaan gedogen en dat de motie in bepaalde gevallen niet kan worden gehandhaafd. Dat lijkt mij geen goede zaak.

De tweede motie vraagt om het toetsen van bestaande wetgeving op gedogen en om wijzigingen daarin aan te brengen om gedogen te voorkomen. Het is een heel onrealistische doelstelling om alle wetgeving te toetsen en zodanig te wijzigen dat gedogen wordt voorkomen. Ik ontraad ook aanvaarding van deze motie. De motie is veel te strikt geformuleerd. De Kamer heeft het gedogen in bepaalde gevallen gewild. De heer Van de Camp moet eens met collega's uit andere commissies gaan praten over normstelling en dergelijke, want hij kan dit in deze commissie niet zomaar stellen. Ik weet zeker dat er op het gebied van verkeer of milieu steeds behoefte is aan het stellen van normen, ook in de wetgeving die er al is en die juist voor gedoog-situaties aanleiding kan zijn. Ik vind dus dat wij de motie niet moeten volgen. Bovendien wordt in de motie de term "gedogen" weer verkeerd gebruikt in relatie tot het handhavingstekort.

Dan is er de motie van de heren Van Heemst, Korthals en De Graaf. Er wordt gevraagd binnen zes maanden aan te geven voor welke specifieke beleidsterreinen ik met uitwerking zal komen. Ik zie de motie zodanig – anders heb ik er wat moeite mee – dat zij aan de regering is gericht. De regering kan de motie best binnen zes maanden uitvoeren. Vraagt men echter aan de minister van Justitie om er verantwoordelijkheid voor te dragen, dan zeg ik dat ik wel het doorgeefluik wil zijn. Ik wil het coördineren. Aan mij moet evenwel niet gevraagd worden een selectie van beleidsterreinen te maken. Dat kan gewoonweg niet. Ieder departement zal dat voor zich moeten doen. Het zal uiteindelijk een regeringsstuk moeten zijn, dat wat mij betreft wordt ondertekend door de minister van Justitie als coördinator.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Alle moties zijn gericht aan de regering.

Minister **Sorgdrager**: Jawel, maar er werd specifiek gezegd dat ik de discussie met de Kamer moet voeren over de selectie van de onderwerpen. Dat vind ik erg moeilijk. Ik kan niet met de Kamer discussiëren over

het feit dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft gekozen voor A, B en C en niet voor D, E en F. Men moet dat bespreken met de minister van Verkeer en Waterstaat.

De heer **De Graaf** (D66): Als derde ondertekenaar zeg ik dat u de toelichting van de heer Van Heemst zo kunt verstaan, dat aan u wordt gevraagd om een zekere coördinatie te voeren en dat u over die coördinatie te zijner tijd nog komt te praten met de Kamer. Als u het zo verstaat, kunnen wij het wel eens zijn.

Minister **Sorgdrager**: Dat is akkoord. Ik zal ervoor zorgen dat ik het doorgeefluik ben en ik haak een nietje in datgene wat de departementen aanleveren.

De heer Korthals is van mening dat er iets voor te zeggen is om criteria in de wet op te nemen. Dat vind ik ook, maar vooralsnog is er mijns inziens meer reden om het niet te doen. Het zijn echter "open" situaties en ik wil daar in de toekomst best nog eens over praten om te bezien of er reden is om het wel te doen.

Voorzitter! Ik heb de tekst ook niet bij de hand, maar in het dictum van zijn motie zegt de heer Schutte dat het gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs niet als voorbeeld mag worden gebruikt voor andere overheden. Dat hangt een beetje van de implicatie van het woord is. Als dat betekent dat het een voorbeeld is dat navolging verdient, ben ik het met hem eens. Dat het echter wordt gebruikt ter illustratie van hoe het ook ingevuld kan worden, moet mijns inziens mogelijk zijn. De strekking van de motie is echter dat niet de situatie mag ontstaan dat anderen daar de mogelijkheid aan ontlenuen om net als bij de softdrugs op andere beleidsterreinen eenzelfde soort gedrag te vertonen. Daar heb ik geen bezwaar tegen.

De **voorzitter**: Het lijkt mij zinvol als nog deze week over de moties wordt gestemd. De griffier zal proberen de voorzitter ervan te overtuigen dat zij aan de stemmingslijst moeten worden toegevoegd.

Ik dank de minister en haar ambtelijke staf voor hun aanwezigheid en voor hun uitgebreide inbreng.

Sluiting 17.30 uur.

