

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003

Nr. 139

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 16 juli 2003

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 18 juni 2003 een **kennismakingsoverleg** gevoerd met minister Donner van Justitie en minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Inleiding door de bewindslieden

De **minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie** vindt het ministerschap een eervolle en boeiende functie. Zij had al veel belangstelling voor het beleidsterrein van vreemdelingenzaken en integratie voordat zij minister werd, maar hoe meer zij zich daarin nu verdiept« des te meer wordt zij door het onderwerp gegrepen. Vreemdelingenzaken en integratie is geen hoofdpijnportefeuille, maar er moet wel een aantal knelpunten worden opgelost, waarvoor daadkracht nodig is.

De minister zal in het begin van haar ambtstermijn maatregelen treffen in verband met de erfenis die haar voorganger heeft nagelaten, de zogeheten 14-januari-brieven en de brieven die zijn geschreven naar aanleiding van de motie-Varela. Er liggen nu zo'n 5200 brieven en bij het departement wordt een plan van aanpak opgesteld voor de afhandeling daarvan. Eerst moeten er glasheldere criteria worden geformuleerd. Dit staat gepland voor de maand juli, zodat de criteria meteen na het zomerreces in de ministerraad kunnen worden besproken. De minister is voornemens de criteria daarna ter beoordeling voor te leggen aan de Kamer. Vervolgens kan het overgrote deel van de brieven op basis van toetsing aan de criteria worden afgehandeld. Er blijft dan een aantal brieven over bij de afhandeling waarvan de discretionaire bevoegdheid van de minister een rol speelt. Het is de bedoeling dat alle briefschrijvers uiterlijk op 1 januari 2004 antwoord hebben gekregen.

In het najaar verschijnt er een evaluatierapport over de AMA-campussen, op grond waarvan maatregelen genomen zullen worden. De instroom van asielzoekers is overigens drastisch gedaald. Verder wordt er gewerkt aan de overdracht van taken van de vreemdelingenpolitie aan de IND.

Wat de integratie betreft, zal snel overleg plaatsvinden met de gemeenten over het huisvestingsbeleid. De minister beschouwt de integratie als een kwestie van bouwen, van het creëren van kansen. Het gaat om mensen die volgens de regelgeving in Nederland mogen blijven. Zij moeten in

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Rouvoet (Christen-Unie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Van Fessem (CDA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Visser (VVD) en De Pater-van der Meer (CDA).

Plv. leden: Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Rijpstra (VVD) en Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA).

onze samenleving een plekje kunnen vinden. De minister pleit er niet voor dat de overheid mensen gaat «pamperen», want iedereen heeft zijn eigen verantwoordelijkheid, maar overheid en samenleving moeten wel gastvrijheid bieden en ook hun verantwoordelijkheid nemen. Als haar eerste officiële daad heeft de minister vandaag het Kennisnet integratie en etnische minderheden in bedrijf gesteld: www.integratie.nl. Overheden en organisaties die werkzaam zijn op het gebied van integratie kunnen daar kennis opdoen en van elkaar leren. Deze informatie-uitwisseling is een belangrijke ontwikkeling. De minister is ook van plan werkbezoeken af te leggen bij gemeenten. Zij gelooft in overleg, zij het dat er op een gegeven moment ook beslissingen moeten worden genomen. Zij onderkent het dualisme als een belangrijk grondbeginsel van staatsinrichting en is zelf ook groot voorstander van een duidelijke dualistische verhouding tussen regering en parlement.

Wat het dualisme betreft, benadrukt **de minister van Justitie** de grondwettelijke verhoudingen.

Op het gebied van veiligheid is al een aantal beleidslijnen uitgezet door het vorige kabinet. Het ministerie van Justitie zal naar verwachting de komende kabinetsperiode sterk worden betrokken bij een algemeen vraagstuk dat op een breed terrein van het kabinetsbeleid speelt, namelijk het bereiken van veranderde verhoudingen tussen overheid en samenleving. Daarbij gaat onder meer om het zoeken naar andere oplossingen dan regelgeving, met de daarmee samenhangende bureaucratie. Overheid en politiek staan voor wezenlijke vragen over de plaats van wetgeving binnen het openbaar bestuur. De discussie daarover heeft ook te maken met terreinen als rechtsbescherming, de overheidsorganisatie en het beroep dat binnen de maatschappelijke ordening kan worden gedaan op maatschappelijke organisaties.

Op het gebied van de rechtspleging is de voortdurende uitbreiding van de werklast van de rechter een aandachtspunt. Kunnen er andere methoden van geschillenbeslechting worden ingeschakeld dan die door de rechter? De discussie over deze vraag speelt op veel verschillende terreinen, bijvoorbeeld op dat van het bestuursrecht, waar de gewenste voortgang in de besluitvorming enerzijds en het adequaat recht doen aan inspraak, toezicht op de kwaliteit van de besluitvorming en rechtsbescherming anderzijds dreigen vast te lopen in een voortdurende stroom van geschillen. Op het terrein van het burgerlijk recht wordt nagedacht over geschillenbeslechting door middel van onder meer mediation. In de sfeer van de strafrechtspleging is de vraag aan de orde of er meer zaken kunnen worden afgedaan door het openbaar ministerie. In het verleden is dikwijls de lijn gevolgd dat de regelgeving het einde van het probleem betekende, terwijl er thans ook oog is voor de handhaving van de regels als essentieel element voor de oplossing van vraagstukken.

Een zaak die ook op vele beleidsterreinen gaat spelen, is de inpassing van de nationale rechtsstaat in de internationale rechtsorde. Het belang hiervan neemt steeds toe en de rechtsstaat vormt op den duur niet meer de focus, maar eerder een knooppunt van relaties.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **De Wit** (SP) wil graag weten of de mensen die thans op een brief van minister Verdonk wachten, tussentijds bericht krijgen dat de beslissing wat later zal worden genomen. In de zogenaamde januaribrieven werd gesproken over een termijn van drie maanden.

Mevrouw **Van Vroonhoven-Kok** (CDA) merkt op dat de minister de brieven zal beantwoorden op grond van haar discretionaire bevoegdheid, en niet op basis van een bijzondere maatregel die zal worden geformuleerd. Op grond van welke overweging worden de criteria nu aan de

Kamer voorgelegd? De Kamer heeft immers uitgesproken dat de discretionaire bevoegdheid een zaak is van de minister, die zelf een gewetensvolle afweging zal maken.

De heer **De Vries** (PvdA) heeft juist de indruk gekregen dat minister Verdonk met haar opmerking over het opstellen van criteria doelde op de toepassing van de eenmalige bijzondere maatregel. Daarnaast heeft zij een discretionaire bevoegdheid met het oog op individuele gevallen. Met de beoordeling van dergelijke gevallen behoort niet te worden gewacht totdat de andere zaken zijn geregeld.

Het is verheugend dat de minister zich sterk zal maken voor integratie. De minister had het over uitgeprocedeerden die volgens de regels mogen blijven. Veel groter is echter de groep van asielzoekers die helemaal niet zijn uitgeprocedeerd, maar gewoon hier mochten komen. Bij deze groep mensen is ook sprake van integratieproblemen en van enorme achterstanden.

De heer De Vries is zeer ingenomen met de wijze waarop de minister over haar werk spreekt en tegen de Kamer aankijkt. De PvdA-fractie treedt haar volstrekt open tegemoet en hoopt op een goede samenwerking.

De minister-president heeft gewezen op een task force voor de beperking van regelgeving. Inmiddels ligt er een aanzienlijke lijst van wetgeving die moet worden afgehandeld. Ook heeft de minister van Justitie een tamelijk uitvoerig wetgevingsprogramma aangekondigd. Hoe kijkt minister Donner tegen dit probleem aan en kan hij een nadere toelichting geven op de task force? Hoe blijft de Kamer op de hoogte van wat deze presteert? Is de minister verantwoordelijk voor dit project?

Het antwoord van de bewindslieden

Bij het aantreden van **de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie** was de beantwoordingstermijn van de brieven reeds met een maand overschreden. Daarom moeten de betrokkenen daarvan formeel bericht ontvangen. De minister studeert echter op de mogelijkheid om nog twee weken te wachten, zodat zij al iets meer kan toezeggen en het bericht niet beperkt blijft tot een formeel briefje met excuses voor de overschrijding van de termijn.

Het is een onmogelijke opgave om bij de beantwoording van 5200 brieven bij iedereen aan alle factoren hetzelfde gewicht toe te kennen. Daarom worden er glasheldere criteria geformuleerd, waaraan alle brieven zullen worden getoetst. Deze gelden ook voor de toepassing van de bijzondere maatregel uit het hoofdlijnenakkoord. Na toepassing van de criteria blijft er een aantal gevallen over, waarin de minister gebruik maakt van haar discretionaire bevoegdheid. Zij wil graag met de Kamer van gedachten wisselen over het opstellen van de criteria, omdat het een weerbarstige materie betreft. Een van de uitgangspunten hierbij is het voorkomen van grote aantallen bezwaar- en beroepszaken.

Volgens **de minister van Justitie** betekent minder regelgeving niet hetzelfde als minder wetgeving. Bij de door hem genoemde maatregelen op het gebied van het strafrecht gaat het vaak niet om invoering van nieuwe regelgeving, maar om vereenvoudiging van het proces door veranderde regelgeving. Ook op andere gebieden, zoals gezondheidszorg, onderwijs en bestuursrecht wordt nagedacht over verschuiving van wetgeving en vermindering van regels, maar de mogelijkheden daartoe zijn steeds sterk afhankelijk van het desbetreffende beleidsterrein. In het bestuursrecht gaat het om een aantal vrij fundamentele vragen betreffende het functioneren van de wet- en regelgeving binnen het concept van de rechtsstaat zoals daaraan in de loop van de tijd in Nederland invulling is gegeven. De overheid moet steeds meer reageren op internationale ontwikkelingen en op veranderingen in de eigen samenleving, die hun

oorzaak vinden buiten die samenleving en zich binnen korte tijd voltrekken. De vraag doet zich dan voor of de overheid alleen mag reageren voor zover de regelgeving dit toelaat, dan wel of er andere methoden denkbaar zijn om dezelfde waarborgen te bereiken zonder met het instrument van de regelgeving te moeten werken. De task force heeft een coördinerende functie en geeft de prioriteiten aan. In eerste instantie zal de task force inventariseren op welke terreinen het gebruik van de regelgeving nader zal worden bezien. Dit moet leiden tot verdere preciseringen, welke met de Kamer zullen worden besproken. Er is overigens geen sprake van een groots idee dat aan de Kamer zal worden voorgelegd, maar van ontwikkelingen die door verschillende discussies heenlopen en daarin aan de orde zullen komen. De minister is daarbij verantwoordelijk voor het terrein van Justitie, met name voor de regelgeving. Het project hangt samen met de bestuurlijke veranderingen en hij is in overleg met zijn ambtgenoot voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de invlechting van een en ander in de andere projecten.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Sterk** (CDA) is geraakt door de bevrologenheid van minister Verdonk. Het integratiebeleid heeft de afgelopen maanden in Nederland veel aandacht gekregen en er is op dat terrein veel werk aan de winkel. Als de minister over vier jaar terugkijkt op haar ambtsperiode, welke problemen wil zij dan ik elk geval hebben opgelost?

Op de heer **Visser** (VVD) heeft minister Verdonk een daadkrachtige eerste indruk gemaakt, blijkend uit de voorbeelden van zaken waarmee zij op het gebied van asiel en immigratie aan de slag wil. Op grond van het regeerakkoord vormt een effectief terugkeerbeleid een onderdeel van het asielbeleid. Hiervoor moet een aparte organisatie worden opgezet. Op welke wijze heeft de minister dit onderdeel in haar tijdplanning opgenomen?

De **minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie** benadrukt het belang van sociale cohesie bij de integratie. Mensen moeten elkaar vinden in de buurt, op school en op het werk. Daar moeten mensen met elkaar samen leren en samen werken. Als zij over vier jaar terugkijkt, wil zij graag kunnen zeggen zij dat Nederland een stuk gastvrijer heeft gemaakt en dat zij ervoor heeft gezorgd dat een groot aantal mensen hier een eigen plekje heeft kunnen vinden. Ter gelegenheid van prinsjesdag zal zij met een duidelijke visie en een aantal beleidsvoornemens bij de Kamer terugkomen.

Op Europees niveau worden plannen ontwikkeld voor een effectief terugkeerbeleid. Verder lopen er projecten als Bescherming in de regio. Daarnaast wil de minister spreken met collega-bewindslieden die ideeën hebben over het opzetten van een terugkeerorganisatie. Binnen de IND is een grote reorganisatie aan de gang om de organisatie meer procesmatig in te richten. Een van die processen betreft terugkeer. Het lijkt de minister zinnig om een aantal zaken op dit terrein te koppelen, zodat effectiever met het terugkeerbeleid kan worden omgegaan. Daarover worden nu ideeën ontwikkeld.

De heer **Wolfsen** (PvdA) wil graag weten wat minister Donner in de komende vier jaar wil veranderen, los van de lopende zaken. Waar legt hij het accent? Wat is zijn motto voor de nieuwe kabinetsperiode?

De **minister van Justitie** antwoordt dat je op het terrein van Justitie niet te veel ambities moet hebben, omdat Justitie in de samenleving bij uitstek een infrastructurele voorziening is. Hij hoopt wel dat hij de overheid beter toegerust zal achterlaten om in de samenleving op te treden en om op het

gebied van de veiligheid een aantal fundamentele vraagstukken op te lossen en gevaren het hoofd te bieden, waaronder nieuwe dreigingen zoals terrorisme. Daarnaast hoopt hij een bijdrage te leveren op het gebied van de regelgeving, niet in de zin van het afschaffen van regels, maar wel in de zin dat de regels voor de mensen bruikbaar worden gemaakt. Mensen moeten hun problemen nu te veel oplossen via de overheid, terwijl de regelgeving er primair is om mensen in staat te stellen hun eigen problemen op te lossen. Dit vergt ook regels, maar andere dan wij nu hebben. Dit zijn twee hoofdthema's voor de komende periode en daarnaast zal hij tevreden zijn als hij een groot aantal vraagstukken die al jaren bij Justitie leven, zoals de effectiviteit van de capaciteit van het gevangeniswezen, een eind verder, zo niet tot een bevredigend einde, zal hebben gebracht. Daarbij komen vrij fundamentele politieke vragen aan de orde, waarbij ook grondrechten in het geding zijn. In bepaalde kwesties zullen in deze tijd andere grenzen gesteld moeten worden aan het overheidsoptreden. Wat dat betreft zal het geen oninteressante periode worden.

De heer **De Wit** (SP) interpreteert de uiteenzetting van de minister aldus dat de overheid zich in het licht van ontwikkelingen in de internationale rechtsorde door de Nederlandse wetgeving enigszins gekneveld acht en dus naar ruimte zoekt om wellicht onder de wet uit te komen teneinde in het kader van de internationale rechtsorde problemen te kunnen aanpakken. Als de minister dit zo meent, is dat een gevaarlijke ontwikkeling, omdat de wetten ook dienen ter bescherming van de burger tegen een overheid die te ver gaat.

De **minister van Justitie** antwoordt dat dit één kant van het verhaal is. De burger wordt echter primair beschermd door een overheid die kan optreden ter bescherming van haar belangen. De overheid vormt geen bedreiging voor de burger, maar is er juist om deze te beschermen. Dat de overheid effectief kan optreden, is het eerste belang van de burger. Uiteraard is dit optreden gebonden aan grenzen, waarbij een keuze moet worden gemaakt op basis van de afweging van het risico dat een enkeling wordt geschaad tegen het risico dat het algemeen belang wordt geschaad. Deze afweging moet telkens worden gemaakt en er bestaan geen absolute objectieve normen voor. De minister spreekt daarom liever van een bruikbare rechtsorde dan van een rechtsorde waarbij sprake is van een natuurrechtelijk concept dat van eens en alle tijden is. Het recht is er voor de mens en de mens is er niet voor het recht. Het recht zal daarom handen en voeten moeten geven aan datgene waaraan de samenleving op enig moment behoefte heeft. De minister ontkent daarmee niet dat er een rechtsidee is, die berust op ideeën die aan de staat voorafgaan en die in acht moet worden genomen, mede om de continuïteit te waarborgen. Het is dus niet zo dat hij wat de rechtsontwikkeling betreft «van God los» is, maar de rechtsontwikkeling zal mede ten dienste staan van de samenleving. Daarbij kan niet voortdurend een beroep worden gedaan op de gedachte dat wat recht was, voor alle tijden recht zal zijn. Wat recht was, kan door de omstandigheden onrecht worden. Dat geldt ook voor de verhouding tussen overheid en burger op het gebied van de rechtsbescherming. De overheid vormt echter nog steeds de beste bescherming voor de burger.

De heer **De Wit** (SP) informeert of minister Verdonk met gastvrijheid alleen doelt op de integratie, of ook op het asielvraagstuk.

De **minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie** antwoordt dat zij het begrip gastvrijheid heeft genoemd in relatie tot de integratie. Zij vindt echter dat Nederland eveneens gastvrij moet zijn jegens vluchtelingen, zeker als men de status van vluchteling heeft. Aan de andere kant

is zij voorstander van een duidelijk terugkeerbeleid voor asielzoekers die volgens de regels niet mogen blijven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Camp

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe