

Vergaderjaar 2003–2004

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

29 349

Proces van wetgeving bij de departementen
(eindrapport Visitatiecommissie wetgeving)

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 april 2004

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en voor Justitie² hebben op 18 maart 2004 overleg gevoerd met de heer De Graaf, vice-minister-president, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, en de heer Donner, minister van Justitie, over het **kabinetstandpunt op het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (29 279) en het kabinetstandpunt op het eindrapport «Van wetten weten» van de Visitatiecommissie wetgeving (29 349).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) onderschrijft het pleidooi van de Nederlandse Orde van advocaten dat er eens goed moet worden gekeken naar de positie van de advocaten in het Nederlandse rechtssysteem, te meer daar veel advocaten een verlengstuk zijn van juridische adviesdiensten van bedrijven, maar in die hoedanigheid gebruik maken van hun privileges als advocaat. In de brief die de Kamer een dezer dagen krijgt over de ontwikkelingen in de rechtspleging, vooral wat betreft de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, wordt uitgegaan van het in stand houden van de bestaande structuur, maar juist tegen die structuur is een aantal bezwaren in te brengen. Zo zijn er vijf appelinstanties, onder andere de Raad van State, maar dat is een dubieuze, omdat die internationaal niet als een onafhankelijke rechter wordt gezien. Het wordt dus tijd ook naar de structuur te kijken.

Het gestelde over de verhouding tussen de rechtsstaat en de rechtsorde, in die zin dat de een meer omvat dan de ander, is onduidelijk, want nogal wat rechtsordes constitueren geen rechtsstaat. Volgens de heer De Vries is

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Lazrak (Groep Lazrak), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Atsma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD) en Eski (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (Groep Lazrak), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok

(CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66) en Visser (VVD).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen

(VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

een rechtsstaat zonder een rechtsorde niet mogelijk, maar een rechtsorde zonder een rechtsstaat kan wel. Dat is een heel slechte rechtsorde. De opmerkingen over de civil society zijn in tegenspraak met de huidige praktijk. De VNG vindt zeker niet dat ze meer ruimte, zeggenschap en verantwoordelijkheden krijgt. Ze heeft zelfs de indruk dat de overheid op een drastische manier aan het centraliseren is, want in de richting van andere en lagere overheden wordt gesproken in termen van «afrekenen». De maatschappelijke instellingen die worden genoemd als behorend tot de civil society zijn erkende samenwerkingsverbanden, maar wat hebben die met elkaar gemeen, waardoor ze als geheel een civil society constitueren? Het zijn kleine of grotere organisaties, al dan niet professioneel, die weliswaar een rol vervullen in de samenleving, maar die slechts heel weinig met elkaar te maken hebben. De constatering dat de civil society niet tegenover de rechtsstaat wordt geplaatst, is onbegrijpelijk. De overheid wordt toch ook niet tegenover de rechtsstaat geplaatst? De heer De Vries kan ook niet uit de voeten met de wonderlijke passage over het algemeen wetgevingsbeleid. Deze zou door een gematigd anarchist kunnen zijn geschreven.

De heer **Van de Camp** (CDA) merkt op dat de discussie over de rechtsstaat in Nederland vaak abstract wordt genoemd, maar als je kijkt naar wat er sinds het algemeen overleg van eind januari over dit onderwerp in Nederland is gebeurd, kun je niet meer spreken van «abstract». Integendeel, het debat wordt steeds concreter.

Hij onderschrijft het gestelde dat bij een beter presterende overheid het beheersen en strikt formuleren van de eigen ambities past, evenals het in veel meer gevallen op hoofdlijnen richting geven en ruimte laten aan alle betrokken partijen om concreet invulling te geven aan ieders maatschappelijke opdracht. Daarbij past ook dat de civil society meer verantwoordelijkheden kunnen worden toegekend dan door de politiek en de overheden vaak wordt erkend. De afgelopen decennia heeft de overheid een te hoog verwachtingspatroon gewekt. De komende jaren moet worden geprobeerd om dat tot een reëler niveau terug te brengen, zonder de kerntaken van de overheid te bagatelliseren. Uit de cijfers in de brief van de Nederlandse Orde van advocaten over het aantal advocaten in Nederland, evenals het aantal mensen dat in deze sector werkzaam is, komen de nadelen van de juridisering duidelijk naar voren. Er blijkt ook uit dat de rechtsbescherming hier, al hoort die uiteraard bij de nationale rechtstaat, te ver is doorgeschoten. Wat vindt de minister van Justitie van de verdediging van topcriminelen door topadvocaten? Wie betaalt dat eigenlijk? Iemand met een uitkering kan toch geen 12 500 euro betalen, het maximale bedrag dat een verdediging kost?

In het Nederlands Juristenblad van 9 januari staat dat er per 1 december 2003 1790 wetten, 2680 AMvB's en 76 064 ministeriële regelingen van kracht zijn. In totaal zijn er op rijksniveau 138 764 wettelijke bepalingen van kracht, waarvan 46 472 wetsartikelen, 35 695 artikelen in AMvB's en 56 597 artikelen in ministeriële regelingen. De heer Van de Camp maant het kabinet opnieuw tot grote accuratesse en actie op het punt van regel-druk en regeldichtheid, met name wat betreft ministeriële regelingen en overige pseudo-wetgeving. De kabinetten-Balkenende I en II hebben al meer regels geproduceerd dan welk kabinet dan ook. Er is in dit land sprake van een enorme hoeveelheid regelgeving. Daar moet iets aan gebeuren door middel van een scherpere prioritering. Zo kan bijvoorbeeld worden geprobeerd de spanning tussen milieu- en veiligheidsregels en elkaar tegensprekende regels weg te nemen. Het toezicht moet ook beter, maar er moet worden voorkomen dat alle toezichtinstanties eigen koninkrijkes vormen die niet goed communiceren. Ook dat leidt tot extra regelgeving. Voorts worden regels opnieuw geformuleerd in allerlei regelingen, ook in het kader van departementale operaties. Dat leidt

vooral nog tot hergroepering, maar niet tot een vermindering van het aantal regels.

Het dossier Modernisering overheid, de andere overheid, is ook veel te abstract. Zijn er al stappen gezet om tot een concretisering te komen, bijvoorbeeld in de richting van de gemeenten en het ene loket? Samenwerking is ook wat dit betreft essentieel. Als men elkaar tegenwerkt, gaat dat alleen maar ten koste van de burger. Hoe staat het wat dit betreft met de andere overheden?

De heer **Luchtenveld** (VVD) ziet graag dat bij het debat over mediation ook de positie van de advocatuur wordt betrokken. Bij het eventueel introduceren van mediation moet worden gestreefd naar zo min mogelijk regelgeving, al moeten er wel kwaliteitsnormen worden gesteld. Het regelcircus, zoals zich dat de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, moet worden teruggedrongen. Meer zelfregulering wil niet zeggen dat er minder regels komen, maar daar moet wel naar worden gestreefd. Het is dan ook goed aan te geven waar minder regels mogelijk zijn, bijvoorbeeld op het gebied van milieu en onderwijs, want een en ander wordt voor de burgers steeds onbegrijpelijker. Tegenstrijdige regelgeving moet sowieso worden aangepakt. Wordt daar nog op ingegaan in de nota Bruikbare rechtsorde? De regels voor ZBO's moeten ook worden gestroomlijnd, want het is nu één grote lappendeken. Er zijn veel te veel uitzonderingen op de algemene regels mogelijk. De Kaderwet ZBO ligt overigens nog bij de Eerste Kamer. De recente uitbarstingen van criminaliteit en terrorisme duiden op het grote belang van het werken aan een veiliger samenleving en aan handhaving. De nota Naar een veiliger samenleving moet bij voorrang worden uitgevoerd. Het heeft niet veel zin het recht op veiligheid als sociaal grondrecht in de Grondwet op te nemen als dat moeilijk afdwingbaar is en als het bij wet kan worden beperkt. Dan is het meer symbolisch. De burger heeft er meer aan als er daadwerkelijk wordt gestreefd naar veiligheid op straat en in de buurt. Daar komt bij dat het niet goed is steeds meer zaken in de Grondwet op te nemen. De heer Luchtenveld spreekt de hoop uit dat de Kamer snel met het kabinet kan spreken over het wetsvoorstel Bestuurlijke boete, dit met het oog op de ontlasting van de rechterlijke macht.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) constateert met voldoening dat het begrip «sociale en democratische rechtsstaat» wel wordt genoemd in de brief van 15 maart. Nu kan hij daar elke minister op aanspreken. In eerste termijn proefde hij nog aarzelingen bij het kabinet over het begrip «sociale rechtsstaat» en de sociale grondrechten, met name in het licht van de discussie over de verzorgingsstaat en de economische noodzaak om het kalmpjes aan te doen op een aantal punten, de sociale verzorgingsstaat betreffende. De minister van Justitie durfde de term «sociale rechtsstaat» toen niet in de mond te nemen. Wat dat betreft was er sprake van een verschil in toonhoogte tussen die minister en zijn collega, belast met Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. De heer Rouvoet vindt dat, al kun je discussiëren over het al of niet op dezelfde voet doorgaan met de huidige verzorgingsstaat, er moet worden vastgehouden aan het concept van de sociale rechtsstaat. Hij legt ook de vinger bij het wetsvoorstel Maatschappelijke Ondersteuning, tot nu toe bekend als het wetsvoorstel Maatschappelijke Zorg. Als dat eenmaal wet is geworden, kan datgene wat er maatschappelijk gebeurt, worden ondersteund, maar dat betekent een verschuiving van de notie dat de overheid wat dat betreft zorgend optreedt. De overheidsrol op dit gebied moet echter niet op voorhand worden geminimaliseerd. De manier waarop het kabinet spreekt over de eigen rol op dit punt is vrij diffuus, al kan de heer Rouvoet zich vinden in het gestelde over de oorzaken van de huidige regeldruk en regelzucht. Door de nadruk op zelfhandhaving, zelfregulering en het minimaliseren van de overheidsrol bij het stellen van regels loop je de kans

dat de overheid een soort rechtsstatelijke achtervangpositie gaat innemen en pas optreedt als het fout gaat. Volgens het kabinet kan het openbare en publieke belang ook door anderen worden behartigd, maar dan begint het riskant te worden. Het kabinet ziet de civil society, de maatschappelijke organisaties, als partner bij het behartigen van publieke belangen. Daar kun je je iets bij voorstellen, maar maatschappelijke organisaties stellen het publieke belang nooit voorop, want ze hebben primair andere belangen. Er is dus overheidshandelen nodig om publieke belangen na te streven en waar nodig te waarborgen. Met het loslaten van zaken die raken aan het publieke belang, verliest de overheid de sturing op essentiële doelen. Daar moet ze voor oppassen. Ook de sociale partners, werkgevers en werknemers, hebben eigen doelstellingen en andere belangen, al zijn die legitiem. Het is wel mogelijk gezamenlijk met de overheid gemeenschappelijke belangen na te streven, maar er moet van maatschappelijke organisaties niet worden verwacht dat zij het publieke belang vooropstellen.

Er moet flink worden gesaneerd in het aantal regels, maar zaken die het publieke belang betreffen, bijvoorbeeld het sparen van het milieu of het opkomen voor de kwetsbare mens, kun je niet aan de civil society overlaten. De overheid moet zelf voor de waarborging daarvan zorgen. De tendens om de overheid bijna structureel in de tweede linie te zetten voor het rechtsstatelijk plakken van pleisters als het fout gaat in de eerste linie is te mager. De overheid moet in de eerste linie staan als het gaat om haar eigenlijke taken. Met het gestelde over zelfregulerende concepten, regels die de verantwoordelijkheid van burgers voor het regelen van zaken in het publieke domein tot uitgangspunt nemen, start het kabinet aan de verkeerde kant. Het regelen van zaken, het publieke domein betreffend, moet bij de overheid beginnen. Vervolgens kan worden bekeken waar het minder kan, maar de verantwoordelijkheid van burgers mag nooit als uitgangspunt worden genomen. Er moeten stappen worden gezet op het gebied van afslanking van de verzorgingsstaat, maar de burgers mogen niet in een nachtwakersstaat terechtkomen. Nederland moet een sociale rechtsstaat blijven, inclusief sociale grondrechten.

De heer **Dittrich** (D66) vindt dat de minister van Justitie, gelet op het belang van waarheidsvinding in het strafrecht, een taak heeft bij het bevorderen van de opleiding en de deskundigheid van rechters. De Raad voor de rechtspraak doet dat momenteel niet of onvoldoende, maar inmiddels is gebleken dat de deskundigheid van rechters bij het beoordelen van DNA-materiaal te kort schiet. Is de minister bereid daarover te spreken met de Raad voor de rechtspraak? De procedure bij een rechtsgang duurt veel te lang, zelfs bij een eenvoudig conflict. De burgers begrijpt daar niets van. De gedragscode voor rechters, met het oog op een integere publieke moraal, is te vrijblijvend, vooral wat betreft nevenfuncties. Stel dat rechters zich niet houden aan de afspraken over nevenfuncties, kun je dan ingrijpen?

Burgers moeten in zaken over letselschade vaak opboksen tegen verzekeraars, grote tegenspelers, en raken daardoor verstrikt in allerlei procedures. Is het mogelijk tussentijds verplichte mediation in te voeren als een letselschadezaak aanhangig is bij de rechter, maar veel te lang duurt? De fractie van D66 maakt zich zorgen over het systeem van no cure, no pay, de resultaatsafhankelijke beloning. Het College van afgevaardigden van de Nederlandse Orde van advocaten spreekt volgende week over een voorstel dienaangaande. De verwachting is dat advocaten daardoor worden gestimuleerd hoog in te zetten en conflicten op te poken teneinde grote geldbedragen te innen. Daarom moet dit systeem niet worden geïntroduceerd in het Nederlandse rechtstelsel. In een rechtsstaat is het enorm belangrijk dat de overheid zich bezighoudt met resocialisatie, begeleiding bij detentie, nazorg en preventie. Dit soort zaken is essentieel voor

een goed functionerende rechtsstaat, want daarmee voorkom je dat bepaalde groepen in de samenleving worden buitengesloten. De heer Dittrich is blij met de WRR-aanbeveling over de omkering van het opportuniteitsbeginsel. Er moet worden vervolgd, tenzij er sprake is van zwaarwegende omstandigheden. Het kabinet beperkt dit tot vooral ernstige geweldsdelicten, maar de fractie van D66, evenals de andere fracties, is voorstander van een uitbreiding daarvan tot alle agressieve delicten, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Agressie in de samenleving moet worden gekeerd. Deze uitbreiding wordt breed gedragen, maar in de brief van 15 maart neemt het kabinet die suggestie nog niet over. De heer Dittrich herhaalt zijn verzoek daarom. Zo nodig zal hij de Kamer om een uitspraak vragen.

Het antwoord van de bewindslieden

Ook de **minister van Justitie** constateert dat de rechtsstaat de laatste tijd regelmatig wordt bedreigd en dat de discussie over de rechtsstaat steeds vaker aan de hand van concrete voorvallen plaatsvindt. Het feit dat er criminaliteit is en dat regels worden overtreden, wil echter niet zeggen dat er geen rechtsstaat meer is. Niet iedere inbreuk op de normen is een bewijs van het in het geding zijn van de rechtsstaat. Wel moet die rechtsstaat voortdurend worden bevochten, met het ter beschikking staande instrumentarium. Een rechtsstaat is iets anders dan een rechtsorde. Een rechtsstaat heeft steeds een rechtsorde, maar een rechtsorde kan ook bestaan zonder rechtsstaat. De minister is zich er ten volle van bewust dat de rechtsstaat en de rechtsorde niet op zichzelf staan. Ze hangen nauw samen met de samenleving. Een rechtsstaat, gekenmerkt door groot sociaal onrecht, is niet goed denkbaar. Een rechtsstaat komt echter steeds meer op orde als je blijft werken aan de grote vraagstukken in de samenleving, zoals de kwestie van integratie. Als het proces van integratie niet op een goede manier wordt geregeld, dan komt de rechtsstaat onder druk te staan. Dat soort kwesties moet je goed regelen. Uiteraard word je daarbij gesteund door het recht en de wet. Je moet er wel voor oppassen de rechtsstaat en de rechtsorde in het moderne denken over de Staat steeds meer te zien als de enig bindende elementen in de samenleving, want dan verwacht je iets van die rechtsstaat en rechtsorde wat ze niet waar kunnen maken. Sociale cohesie ontstaat door wederkerigheid in de breedte van de samenleving en komt tot uitdrukking in het recht, maar ontstaat niet door het recht.

In de nota Bruikbare rechtsorde wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid in de eerste en tweede lijn, maar er zullen altijd zaken blijven die de overheid als enige instantie kan regelen. Gelet op de uitgebreide overheidsregelgeving en de behoefte de rechterlijke macht te ontlasten door mediation wordt het tijd goed te bekijken hoe je de diverse belangen op een andere manier kunt waarborgen, bijvoorbeeld door het creëren van een ander arrangement van rechten en plichten. Daardoor kan de overheid beter functioneren als het instrument dat de samenleving in staat stelt haar eigen problemen op te lossen. Dan hoeft de overheid niet altijd te functioneren als de oplosser van de problemen in de samenleving. Uit de wijze waarop de rechten en plichten van burgers waren geregeld, vloeiden in het verleden altijd overheidstaken voort. Bij een andere ordening daarvan ontstaan wellicht andere taken van de overheid. Het kabinet hecht zeer aan het concept van de sociale rechtsstaat, inclusief sociale grondrechten, maar dat sluit een discussie over de exclusieve taak van de overheid op dit punt niet uit. De rechtsstaat staat dus niet op zichzelf, maar is een product van een samenleving met rechtvaardige en sociale verhoudingen. De minister is de laatste die voor een nachtwakerstaat wil pleiten, maar hij constateert wel dat momenteel de neiging bestaat om in het denken over de sociale rechtsstaat te veel zaken onder de overheids- en de regelgevingsfeer te brengen.

De passage over het algemeen wetgevingsbeleid is te kort door de bocht opgeschreven. Dat zal niet meer gebeuren, maar de discussie gaat nu te veel over regulering en deregulering, terwijl al 20 jaar blijkt dat dit niet de oplossing is. De vraag is hoe het komt dat op bepaalde terreinen steeds meer overheidsregelgeving ontstaat. Misschien kun je door die andere wijze van inrichting de behoefte aan overheidsregelgeving terugdringen. Daar wordt in de nota Bruikbare rechtsorde ook op ingegaan, maar je moet wel onderkennen dat een samenleving functioneert op basis van regelgeving. De vraag is echter niet hoeveel regels kunnen worden afgeschaft, maar hoeveel regels de overheid moet verstrekken.

Er zijn veel mensen werkzaam in de juridische sector, maar het parlement is één van de belangrijkste regelgevingmotoren. Het parlement wil het overheidsapparaat voorspelbaarder maken voor de burger, maar dat loopt nu eenmaal vaak via wetgeving, aanwijzingen of circulaires. Deze kwestie komt ook aan de orde tijdens het project Sanering departementale regels. Alle circulaires worden momenteel onder de loep genomen. In de nota Bruikbare rechtsorde wordt ook hierop teruggekomen. In de huidige samenleving heb je echter ook te maken met factoren die minder onder controle te houden zijn. Stel je mediation in het rechtsproces verplicht, dan moet je dat regelen als een vorm van rechtspleging, want anders onthoud je de burger zijn grondwettelijk recht op toegang tot de rechter. Vrijwillige mediation verdient volgens de minister de voorkeur, want dan is het vaak profijtelijker. De Europese Commissie heeft echter al aangekondigd dat er een richtlijn over mediation komt. Dan krijg je nieuwe regels. De minister hoopt dat het niet zover komt, want mediation functioneert op dit moment als vrijwillig alternatief voor het systeem van rechtspleging waar men anders op is aangewezen. Wordt mediation geregeld, dan breid je het systeem van rechtspleging uit en valt het onder de grondwettelijke bepalingen over de rechterlijke macht. Het gevaar is dan – dat is in enkele landen al gebleken – dat daardoor de termijnen voor beroep of de termijnen, waarbinnen bepaalde rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, worden opgesoupeerd. Als je dan eerst mediation probeert, verlies je de toegang tot de rechter. Deze kwestie komt terug bij de behandeling van de nota over mediation.

De minister komt in een later stadium terug op de brief van de advocatuur en de vragen in dat verband. Wat betreft de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie verwijst hij naar de brief over de rechtspleging die heel snel naar de Kamer wordt gestuurd. Daar staat onder andere in dat niet moet worden overgegaan tot een homogeen, geünificeerd systeem van rechtspleging. Het voorstel over de OM-afdoening is belangrijk voor de ontlasting van de rechterlijke macht. Zaken die nu bij de rechter komen, kunnen dan door het OM worden afgedaan. Wat betreft de bestuurlijke boete is sprake van een wisseling van rechters. Of je gaat naar de bestuursrechter, of naar de strafrechter. Is er eenmaal een boete opgelegd, dan ben je vanwege het EVRM gehouden een rechterlijke voorziening daartegen mogelijk te maken. Dit proces vergt meer tijd, omdat het instellen van een apart bestuurlijk apparaat voor het regelen van boetes kostbaarder is dan de afdoening binnen het strafrechtelijke systeem. Deze kwestie wordt momenteel bekeken, ook in overleg met de gemeenten. De adviezen over het voorstel zijn inmiddels binnen en worden verwerkt. Dat wil zeggen dat het voorstel nu heel snel naar de Kamer kan. Omdat het wetgevingsproces wel enige tijd vergt, wordt momenteel voorts bekeken of er een noodverband kan worden aangelegd.

Een wezenlijk element voor het functioneren van rechter blijft het op een onafhankelijke manier afdoen van het geschil. De overheid moet daarom niet te nadrukkelijk stellen dat het ontbreekt aan deskundigheid, want dat ontaardt al snel in kritiek op de rechtspraak. De kwestie van de deskundigheid wordt wel meegenomen in het contact met de Raad voor de rechtspraak, want dit moet worden bevorderd. De rechterlijke macht is de

afgelopen jaren in staat gebleken met een beperkte hoeveelheid extra middelen de totale productie te verhogen en de doorlooptijden te beperken. Uitzonderingen zullen altijd blijven voorkomen, in elk systeem, met name in individuele gevallen. De vraag is echter of dat een systematisch verschijnsel is. Het was vroeger een probleem, maar tegenwoordig niet meer. De rechterlijke macht is dus met verbeteringen op dat punt bezig. In het civiele proces hebben partijen de duur van een en ander vaak zelf in de hand. De duur van fraudezaken wordt vooral bepaald door de mate waarin gebruik wordt gemaakt van allerlei verweren en procedures. In de brief over de rechtspleging wordt verder op deze kwestie ingegaan. De vraag over nevenfuncties en het sanctioneren van de code komt dan ook aan de orde.

De minister erkent dat een gevangenisstraf niet het enige antwoord is op de vraag hoe je criminelen weer op een normale manier in de samenleving kunt laten functioneren. De laatste jaren lag de nadruk te veel op de andere kant van het verhaal, op het aanbieden van allerlei programma's, terwijl die lang niet altijd effect hebben gehad. Uiteraard blijft resocialisatie van belang. De minister probeert om daar binnen de beschikbare middelen zoveel mogelijk aandacht aan te geven, maar het systeem als zodanig moet selectiever worden. Door het beleid van de afgelopen jaren waren er te weinig middelen beschikbaar om via een sanctie te kunnen optreden. De recente discussie over de prognoses in het gevangeniswezen bevestigen dat. Wil men die aan kunnen, zonder te moeten resocialiseren, omdat de gevangenen vol zitten, dan zullen de aangekondigde wijzigingen moeten worden uitgevoerd.

Wat betreft de omkering van het opportuniteitsbeginsel beveelt de WRR aan om bij zwaardere delicten de ernst van het strafbaar feit doorslaggevend te laten zijn voor de vervolgingsbeslissing. Dat is echter op dit moment al de praktijk. In 2003 heeft het OM ongeveer 8000 bedreigingzaken behandeld. Daarvan is 4% beleidsmatig geseponeerd. Er zijn 16 000 zaken van eenvoudige mishandeling behandeld. Daarvan is 6% beleidsmatig geseponeerd. Het OM heeft 5000 zaken van gekwalificeerde mishandeling behandeld. Het aantal beleidssepts in die gevallen bedroeg 2%. Er is dus de facto al sprake van een legaliteitsbeginsel. In de praktijk wordt er al vervolgd, behoudens uitzonderingen. Dit berust op het huidige systeem van de wet. Het beeld dat bij dit soort misdrijven veel beleidsdepots worden toegepast, klopt niet. Zou je het legaliteitsbeginsel daadwerkelijk invoeren voor ernstige misdrijven, dan zou je er bij bijvoorbeeld de controles op cocaïne-import op Schiphol niet zijn uitgekomen, vanwege de bewijsbaarheid. Ook in andere landen komt dit soort zaken niet bij het OM, omdat ze al in een eerdere fase worden afgewezen als onbewijsbaar of bij gebrek aan bewijs niet behandelbaar. Bij een zaak van huiselijk geweld wordt geprobeerd, om te voorkomen dat die op de spits wordt gedreven, deze niet via het strafrecht op te lossen, maar op een andere manier. De mogelijkheid om niet te vervolgen, kan dan een drukmiddel zijn om in die situaties tot een oplossing te komen. In landen waar het legaliteitsbeginsel wel bestaat, wordt gezocht naar oplossingen, zoals die in Nederland worden gebruikt. De minister vindt het niet effectief de wet in dat opzicht te veranderen als de praktijk niet verandert. Bij geweldsdelicten spelen capaciteitsoverwegingen overigens geen rol. In de brief staat dat in geweldsdelicten en andere ernstige delicten wordt vervolgd. Zaken die bij de politie blijven hangen, los je niet op met het legaliteitsbeginsel, want het gaat daarbij om zaken die tot opheldering kunnen worden gebracht. De prioriteitenstelling van de politie kan aan de orde komen in het kader van de samenwerking tussen politie en justitie, maar je verandert die niet door de wet te wijzigen.

De **minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties** merkt op, gelet op het gestelde door zijn collega van Justitie over de sociale rechtsstaat, dat er geen sprake is van een tegenstelling tussen

hem en zijn collega op dat punt. Neem je sociale grondrechten in de Grondwet op, dan heb je per definitie het uitgangspunt van een sociale rechtsstaat. De overheid moet die sociale rechten dan beschermen en bevorderen via een inspanningsverplichting. Dat is een uitdrukking van het feit dat de rechtsstaat sociaal moet worden opgevat. Sociale grondrechten zijn echter in hoge mate symbolisch en veel moeilijker rechtens afdwingbaar dan klassieke grondrechten, al zou er sprake zijn van een toetsingsrecht. Je moet dus erg terughoudend omgaan met het uitbreiden van de Grondwet in dat opzicht. Er bestaat echter geen misverstand over dat bijvoorbeeld veiligheid een kerntaak van de overheid is, zonder dat dit in de Grondwet hoeft te staan. Het kabinet neemt nog een standpunt in over het toetsingsrecht, mede aan de hand van het initiatiefvoorstel-Halsema.

Tegenover eigenlijke taken van de overheid staan volgens de heer Rouvoet oneigenlijke taken, maar die moet de overheid niet uitvoeren. Die moeten worden afgestoten. Dat wil zeggen dat alle overheidstaken eigenlijke taken zijn. De vraag is dan wat het wezenlijke kenmerk van het begrip «eigenlijk» nog is. Voor taken die de overheid zelf moet doen, of deels in samenspraak met anderen, is dit begrip niet doorslaggevend, want die zijn altijd eigenlijk. De minister is verbaasd over de stelling dat, als ook anderen dan de overheid publieke belangen gaan uitvoeren, het risico bestaat dat je eindigt in een nachtwakerstaat. Kijk je naar de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving, dan kun je constateren dat dit soort mechanismen allang werkt. Het wordt zelfs gestimuleerd. Veiligheid is een kerntaak of een eigenlijke taak van de overheid, maar dat wil niet zeggen dat alleen de overheid die veiligheid kan bevorderen. Maatschappelijke partners kunnen ook worden gevraagd inspanningen op dat punt te verrichten. Milieuhandhaving vindt niet alleen plaats door regelgeving van de overheid. Daar kunnen organisaties en bedrijven ook bij worden betrokken, bijvoorbeeld door middel van convenanten. Je kunt als overheid onderwijsinstellingen sturen via zeer gedetailleerde regelgeving over de kwaliteit van het onderwijs, maar je kunt ook kaders stellen en zaken als visitaties en kwaliteitstoetsing, -regulering en -bevordering grotendeels bij de instellingen neerleggen. Op die manier schakel je anderen in bij het borgen en verwezenlijken van publieke belangen.

De minister is het niet eens met het gestelde dat je de verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties niet als uitgangspunt mag nemen bij het borgen van publieke belangen, omdat de overheid dan als achtervang gaat functioneren, op het tweede plan komt. Op een aantal terreinen gebeurt dat nu al. Neem de verantwoordelijkheid en de taken van de sociale partners. De overheid speelt daarbij niet de eerste viool, maar er is geen sprake van een terugtrekkende overheid. Ook deze minister verzet zich tegen het idee van de nachtwakerstaat. Hij is voor een overheid die selecteert en actief is op de gebieden die zijzelf moet regelen, maar die instellingen en burgers activeert als het gaat om hun verantwoordelijkheid.

Bij regelgeving is het getal niet bepalend, zeker niet bij formele regelgeving. Je kunt wel bezien of je de mate van gedetailleerdheid in wetgeving, samenhangend met in het verleden opgepakte verantwoordelijkheden, kunt veranderen. Het aantal wetten kan gelijk blijven, maar datgene wat erin staat, kan fundamenteel wijzigen qua sturingsmethode. Dat heeft ook te maken met de taakopvatting van de overheid. Met het oog daarop wordt een takenanalyse voor de rijksoverheid gestart. Als de taken en de sturingsfilosofie zijn vastgesteld, kunnen daar gevolgen aan worden verbonden voor de mate van gedetailleerdheid van de regelgeving.

De visie van het kabinet op de andere overheid spoort met de visie op de toekomst van de nationale rechtsstaat. Het actieprogramma Andere overheid, met 40 concrete punten, is inmiddels in uitvoering genomen. Uiteraard wordt daarover ook met de gemeenten overlegd. Een concreet punt

is bijvoorbeeld het snijden in de bureaucratie, op tal van punten. Er wordt ook gekeken naar de ZBO's, met name wat betreft hun taken en de ministeriële verantwoordelijkheid op dat punt, ook al ligt de Kaderwet ZBO's nog steeds bij de Eerste Kamer. Daartoe is inmiddels een interdepartementaal beleidsonderzoek gestart. Nog dit jaar worden er besluiten genomen. Vervolgens wordt bekeken of de Kaderwet die thans nog bij de Eerste Kamer ligt, kan worden voltooid, of dat er een nieuwe weg moet worden ingeslagen.

In de brief van 15 maart staat dat het kabinet nog met een fundamentele uiteenzetting komt over het begrip «civil society» en de verhouding tussen burgers, maatschappelijke instellingen en overheid. In de brief is al wel een aantal noties opgenomen. De civil society onderscheidt zich van wat vroeger het maatschappelijk middenveld werd genoemd. Toen ging het om geïnstitutionaliseerde belangenbehartiging. Civil society is breder en bestaat uit maatschappelijke organisaties en instellingen, individuele burgers, maar ook uit informele netwerken en buurtbewoners die gezamenlijk actie ondernemen. De onderwijsinstellingen vallen bijvoorbeeld hieronder. Zij kunnen op bepaalde verantwoordelijkheden worden aangesproken. De VNG wil meer ruimte en verantwoordelijkheid. Ook al is er discussie over zaken als OZB en belastingen, in het kader van de modernisering van de overheid streeft het kabinet ernaar om gezamenlijk op te trekken met provincies en gemeenten. Daarover zijn talloze ambtelijke contacten. Er worden ook al bestuurlijke afspraken gemaakt. De provincies hebben inmiddels een plan Andere overheid opgesteld. De VNG is daarmee bezig. Voorts is een aantal grote acties voorzien, juist in de relatie tussen de verschillende overheidsorganen. De sanering van specifieke uitkeringen binnen de rijksoverheid hoort daar ook bij. Wellicht kan dat soort uitkeringen naar het Provincie- of Gemeentefonds, dan wel naar de brededoeluitkeringen. Op die manier worden de verantwoordelijkheden en vrijheden van de andere overheden uitgebreid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

Adj. griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Hendrickx