

## 5

### Staat van de rechtsstaat

Aan de orde is het **debat over de staat van de rechtsstaat**.

#### De voorzitter:

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie nogmaals van harte welkom, evenals de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



#### De heer Franken (CDA):

Voorzitter. Waarom houden we — overigens naar aanleiding van een door U indertijd gedaan voorstel — dit debat over de staat van de rechtsstaat? Ik beschouw het als een soort zelfevaluatie van de commissie voor V & J. We behandelen veel individuele voorstellen, maar hoe is de algemene lijn? Zitten we in Nederland op koers waar het gaat om het functioneren van de rechtsstaat? We maken als wetgever regels voor het gedrag van burgers en van de overheid en ook regels voor het apparaat dat dient om dat gedrag te controleren. Daarmee trachten we de rechtsorde vorm te geven. Maar een noodzakelijke voorwaarde voor een voor ons acceptabele rechtsorde is dat we moeten kunnen spreken van een rechtsstaat. Daarvan vormen de wettigheid of rechtszekerheid van het overheidsoptreden, de scheiding van staats- of overheids machten met een onafhankelijke rechtspraak en een aantal wel gedefinieerde grondrechten de ingrediënten.

We zijn ons ervan bewust dat de legitimiteit van de rechtsstaat gevoelig is voor incidenten en opkomende onvrede. Hierdoor kan de rechtsstaat sluipenderwijs worden ondermijnd, met potentieel verregaande gevolgen. Daarom is er alle reden om het draagvlak en de kernwaarden van de rechtsstaat actief in de politieke en maatschappelijke belangstelling te houden. De burger moet steeds op de rechtsstaat kunnen blijven vertrouwen. "We kunnen ons geen onverschilligheid veroorloven" (rapport 2008).

Nu is er kritiek gekomen op het functioneren van de rechtsstaat die niet zozeer van de zijde van de burgers afkomstig is, maar uit een van de staatsmachten zelf: de rechterlijke macht en de juridische beroepsgroep. Rechter vinden dat zij hun werk niet goed meer kunnen doen; zij voelen zich overwerkt en onbemind. De werkdruk loopt op en de middelen krimpen. De rechters stellen dat de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken niet meer kan worden gegarandeerd. Bovendien dreigen de bezuinigingen op de rechtshulp de toegang tot het recht op een onaanvaardbare wijze te gaan belemmeren.

Als eerste onderwerp zal ik de aandacht richten op deze aspecten van het functioneren van de rechter. Daarnaast blijkt dat de politiek niet goed raad weet met het recht. De rechtzoekende burger vormt een kostenpost en de rechter een lastig instituut dat bepaalde veranderingen tegenhoudt, en tegenspraak wordt in de politiek niet altijd op prijs gesteld. We zien ook dat de uitvoerende macht bevoegdheden naar zich toe trekt, ten detrimente van de rechterlijke macht: het evenwicht in de rechtsstaat wordt verstoord. Naast deze beide onderwerpen zal ik vervolgens aandacht

vragen voor specifiek de afhandeling van strafbare feiten: de prestaties in de strafrechtsketen.

Ik begin met het functioneren van de rechter. Het is in deze tijd duidelijk dat ook de rechtspraak met bezuinigingen wordt geconfronteerd. Daarbij wordt zowel de aanbodzijde aangepakt (wat kan "het apparaat" aan meer opbrengst in productie opleveren) als de vraag naar rechtshulp (de door het publiek geleverde instroom van zaken) beperkt.

Hoewel er al geruime tijd gemor over ongewenste productiedruk met betrekking tot rechterlijke uitspraken te horen valt, voeren de rechters de afspraken over budgetbeperkingen loyaal en met grote inzet uit. Een keerpunt kwam met het Leeuwarder Manifest van december 2012. Hierin wordt gesteld dat de kwaliteit van het werk in het geding is.

Nu is het een algemene menselijke eigenschap om al gauw over werkdruk te klagen, maar het blijkt hier serieus. Het gaat over meer dan louter subjectieve meningen of de beleving van een specifieke groep mensen. Maar als de kwaliteit in het geding is, waar gaat het dan over? Corstens parafraserend zeg ik: de rechter heeft als opdracht bij het ordenen van relaties "vorm te geven aan rechtvaardigheid". Zijn kwaliteit bestaat uit het los staan van vooringenomenheden, vooroordelen en opvattingen die vanzelfsprekend lijken. Hij poogt nieuwe, onverwachte stellingen te doorgronden en daarvoor aan partijen de ruimte te geven. De rechter treedt in feite op als iemand die technisch handwerk verricht, terwijl hij daarbij ook de kunst beoefent van het met praktische wijsheid afwegen van argumenten en belangen.

Het blijkt echter dat de uitoefening van dit ambacht nu is gebonden aan een bekostigingssysteem dat meer is dan een randvoorwaarde voor de beroepsuitoefening. Als randvoorwaarde is het helemaal niet slecht om criteria voor tijdsbesteding en het hanteren van de werklust vast te stellen. Een begroting eist transparantie van die factoren. Het kan prikkels geven tot doelmatig werken en om doorlooptijden te verminderen. Snelheid van de berechting is trouwens een voorwaarde voor de acceptatie van een vonnis en daarmee een aspect van de kwaliteit van het rechterlijk werk. Maar er zijn toch wel factoren aan te wijzen waaruit blijkt dat het niet alleen gaat over structureel overwerk en minder gelegenheid voor permanente educatie.

Ik noem een aantal voorbeelden, die meer dan een louter subjectieve indruk geven van druk op de kwaliteit (Van der Wilt, Trema 2011, 4):

- Er worden steeds meer zaken enkelvoudig afgedaan die ingewikkelder zijn dan gevallen — ik citeer een wetsartikel — "waarin geen bewijsproblemen, geen andere complexe juridische factoren en een strafmaat volgens duidelijke richtlijnen" een rol spelen.

- Er zijn te weinig RC's zodat zij de pretentie van hun wettelijke onderzoekstaken niet kunnen waarmaken.

- Vonnissen worden meer met standaardformules gemotiveerd, waaruit een veronachtzaming blijkt van maatwerk.

- In civiele zaken worden significant minder getuigenverhoorden gehouden en worden zaken afgedaan met een formulering in de trant van: "er is onvoldoende gesteld of gebleken, dat". Dat levert dan wel een snelle afdoening in eerste

aanleg op, maar — zie de paradox — het nodigt ook uit tot meer appel.

- In het vreemdelingenrecht blijkt uit onderzoek van Groenendijk en Terlouw dat de oordeelsvorming in eerste aanleg tot een "weinig kritische navolging leidt van de jurisprudentie van het appelcollege, terwijl die jurisprudentie binnen de vreemdelingenrechtspraak blootstaat aan serieuze kritiek. Een afwijkende uitspraak vereist een meer uitgebreide motivering dan volgens de bekostigingsvoorwaarden mogelijk is".

De vindplaatsen zijn in mijn pleitnota te vinden, ook van de literatuur die ik aanhaal. Ik zie dat de voorzitter valt over het woord "pleitnota", maar dan zeg ik dat ik hier pleit voor de rechtsstaat.

- De Hoge Raad overweegt in een arrest van 13 juli 2010 (LJN:BM 0256): "Met het oog op de versterking van de kwaliteit van de berechting in eerste aanleg verdient het zeker aanbeveling dat het hof — meer dan thans het geval is — uitlegt waarom zijn arrest afwijkt van het vonnis waarvan beroep. Het belang van die uitleg is" (ik parafraseer) "nog klemmender geworden sinds de Wet versterking cassatierechtspraak tot wet is verheven "en als gevolg daarvan het leidinggeven aan de rechtseenheid ten dele verschuift van de Hoge Raad naar de hoven waardoor hun zorg voor de bescherming van de rechten en belangen van de partijen aan betekenis wint."

Daartegenover staat in een korte tijd later door de Raad voor de rechtspraak uitgebracht rapport, dat "de sterke vakinhoudelijke gedrevenheid en de gerichtheid op kwaliteit en onafhankelijkheid een te grote bepalende invloed hebben op de bedrijfsmatige organisatie van de gerechtshoven. De gewenste cultuur zal een zakelijker karakter moeten krijgen, waarbij het sturen op resultaten bepalend is", aldus het rapport. En dan komt er als aanbeveling: meer delegeren naar rechtssecretarissen, meer enkelvoudig afdoen en meer plaatsvervangers inzetten. Ten slotte geef ik nog twee voorbeelden in deze serie. Mijn eerste voorbeeld is het volgende. Bij strafzittingen, waarop een groot aantal dossiers wordt geïnterviewd, worden steeds meer dossiers na een voorselectie door een rechtssecretaris niet meer door de rechter opengeslagen. De rechter controleert dan niet meer zelfstandig of het onderzoek voldoende is geweest.

Dan mijn tweede voorbeeld. Bij megazaken is de voorbereiding zo kort, dat de rechters in zekere zin moeten volstaan met het overzichtsproces-verbaal van de politie of zich moeten beperken tot de "leeswijzer", die de politie vooraf heeft samengesteld. De rechter vormt zich op basis van het dossier dus geen zelfstandig oordeel meer.

Die laatste voorbeelden hebben een algemene strekking. De rechter werkt steeds meer met allerlei soorten assistenten: secretarissen, rechtsauditeurs, maakjuristen, chefjuristen, schrijfrechters of hoe ze ook worden aangeduid. Deze tendens veroorzaakt een fundamentele verandering in de rechterlijke functie. Kronman beschrijft dit fenomeen voor de Verenigde Staten onder de titel: *The Lost Lawyer*. Het gevolg is namelijk dat de rechter niet meer zelf de afwegingen maakt die noodzakelijk zijn om in een concreet geval tot een rechtvaardig oordeel te komen — dat is meer dan louter techniek; "prudence and practical wisdom" spelen ook een belangrijke rol — maar dat hij een soort "reviewer"

is geworden, die alleen nog beoordeelt wat zijn medewerkers hebben vastgesteld en geformuleerd. In sommige colleges is dit de algemene lijn. De rechter zelf staat daarmee ver af van de procespartijen. Hij/zij is niet meer onbevooroordeeld. Hij/zij is niet meer authentiek, want hij/zij ziet "het geval" door de lens van de voorafgaande beslissingen van zijn assistenten, hoewel dat formeel dan nog adviezen zijn.

Wie is er dan uiteindelijk verantwoordelijk, zo vraagt Buruma zich terecht af. De conclusie is dat de rechter wordt gebureaucratiseerd: hij/zij wordt manager niet meer naast, maar in plaats van een professional. De managementcultuur van sturing en standaardisatie krijgt de overhand boven gezag en transparantie. Wij menen echter dat sturing en management slechts faciliterend mogen zijn en altijd de waarden en legitimiteit van de rechtspraak als geheel moeten dienen. Aandacht en zorg voor kwantitatieve aspecten zoals prijs, aantal en tijd, moeten strekken tot waarborging van de onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechtspraak. De rechter moet daarom voldoende ruimte krijgen — kennelijk meer dan nu het geval is — om een zorgvuldige afweging te kunnen maken van de belangen die in een specifiek geval aan de orde zijn. Het moet in concrete gevallen maatwerk zijn. Daar heeft de burger recht op. Is de minister het daarmee eens?

Natuurlijk moet het rechterlijk apparaat productie leveren en bestuurbaar en betaalbaar zijn en blijven, ook bij teruglopende budgetten. De regering probeert daarom ook de vraag naar rechterlijke beslissingen te beperken door voor de burger de proceskosten te verhogen — de griffierechten — en de gesubsidieerde rechtshulp te verlagen. Het recht op toegang tot de rechter mag echter niet onmogelijk worden gemaakt. Ik wijs op het voornemen van de regering om naar aanleiding van de motie-Lokin-Sassen de toegang tot de rechter grondwettelijk te garanderen. Maar voor het voortdurend verhogen van de financiële drempels voor de burger lijkt nu een praktische grens te zijn bereikt. Het is een teken aan de wand dat na de substantiële stijging van de griffierechten het aantal handelszaken — dan denk ik speciaal aan de inning van kleine geldvorderingen — in 2012 met 20% is afgenomen, terwijl het aantal verstekzaken in deze sector met 43% is toegenomen. Een dergelijke uitval kan wijzen op het ontstaan van een slechtere betalingsmoraal van burgers en bedrijven en kan leiden tot het ontstaan van eigenrichting. Wij maken ons daar zorgen over. Kan de minister ons hierover nog geruststellen? Is het maximum nu echt bereikt?

Het is overigens interessant dat de staatssecretaris voor het toekennen van rechtsbijstand een selectie aan de poort voorstelt, die is toegedacht aan het Juridisch Loket. Nu is dit loket een nuttige eerste hulp, die praktische oplossingen kan voorstellen en naar andere instituties kan verwijzen, waarbij als ultimum remedium de verwijzing naar een advocaat geldt. Zonder verwijzing van het loket kan de advocaat geen toevoeging meer krijgen. Dat betekent dat de loketambtenaar, dat wil zeggen de overheid, beslist of er toegang tot de rechter wordt verleend. Dit is wel heel merkwaardig wanneer we ons realiseren dat de overheid partij is in 60% van de rechtszaken. Dan tel ik bestuursrecht, strafrecht, vreemdelingenrecht en sociaal-verzekeringsrecht bij elkaar op. Het is bovendien onjuist, omdat het beginsel van de vrije toegang tot de rechter hiermee wordt genegeerd. De Raad van State heeft al opgemerkt: " ... alleen ten behoeve van een legitiem doel mogen beperkingen aan de

toegang tot de rechter worden gesteld" en "Bezuinigingen vormen op zichzelf geen legitiem doel in de hier bedoelde zin".

Graag vernemen wij hoe de staatssecretaris dit probleem denkt op te lossen. Ik kan nu al zeggen dat ik daarvoor een motie in petto heb, maar ik wacht graag eerst het antwoord af. Zou er in het geval van afwijzing van een verzoek tot vergoeding van de kosten van rechtsbijstand door het loket een voorwaardelijke toevoeging kunnen worden verleend, waarna een rechter dan als "echte" poortwachter optreedt, die met zijn kennis, vaardigheid en "prudence and practical wisdom" de zaak zelf door een schikking of een mondeling vonnis kan afdoen of kan verwijzen naar een vorm van ADR, dan wel naar gespecialiseerde collega's? De huisarts in de eerste lijn is toch ook een bevoegde deskundige?

Vanuit de praktijk zijn er ook wel voorstellen gedaan met betrekking tot de financiering van de rechtshulp. Daar wil ik graag aan toevoegen dat ook oude ideeën weleens een nieuw perspectief kunnen bieden. Een vraag in dit verband is of de minister nog eens wil nagaan wat de werking is van diverse soorten van rechtsbijstandverzekering. Kan hij een algemeen overzicht geven? 42% van de huishoudens heeft al een dergelijke verzekering lopen. Het is een feit dat het probleem niet alleen de gefinancierde rechtshulp betreft. Ook veel mkb'ers en particulieren met een middeninkomen zullen de verhoogde griffierechten niet kunnen opbrengen. Zij staan dan in een ongelijke positie ten opzichte van grote bedrijven en personen die een beroep kunnen doen op door de overheid gefinancierde rechtshulp.

Voorzitter. Mijn tweede onderwerp betreft de verschuiving van bevoegdheden van de rechter naar het bestuur. Na de met waarborgen omklede Wet Mulder zijn er steeds meer bestuursambten tot straffen bevoegd geworden. Dat geldt niet alleen voor politieambtenaren, maar ook voor ministers, zelfstandige bestuursorganen, Gedeputeerde Staten, stadswachten en officieren van justitie. Bovendien is de zwaarte van de bestuurlijke straffen enorm uitgebreid. De Nederlandse Zorgautoriteit mag zelfs boetes opleggen van 10 miljoen euro. Ook een grote schikking als in de Liborzaak gaat buiten de rechter om. Dit soort maatregelen betreft de omgang van de politiek met de rechter in Nederland. In deze Kamer hebben Tjeenk Willink, Corstens, Brenninkmeijer en Hirsch Ballin daar behartigenswaardige dingen over gezegd. Ik ben het van harte eens met de conclusie die, samengevat, inhoudt dat in het marktdenken van de overheid geen plaats is voor de eigen identiteit en waarderationaliteit van instituties. In het marktdenken is tijd een kostenpost, aldus Tjeenk Willink. Het marktdenken richt zich op afzonderlijke doelen en niet op waarden. Daarmee komt de functie van de rechter in gevaar. Het bestuur zal van tijd tot tijd tegenspraak horen, ook van de rechter. Helaas wordt dat ervaren als een stoorzender. Zonder tegenspraak - zo werd terecht gesteld - is er geen samenspraak en zonder tegenwicht is er geen evenwicht. En dat hebben we in een democratie nu juist nodig. Er bestaat geen primaat van de politiek, maar een spreiding van machten, juist om door middel van checks and balances een evenwicht mogelijk te maken. Daarom kan een democratie niet functioneren als deze niet tevens een rechtsstaat is, als er geen rechter is, die ho kan zeggen tegen het bestuur omdat een grondrecht in het geding is. Dit is het beeld dat op 6 februari 2014 is neergezet tijdens de expertmeeting.

Wij vinden deze tendens om op grond van budgettaire overwegingen beleidsvorming, beleidsuitvoering en handhaving steeds meer in één hand te brengen niet gewenst. Recht wordt in toenemende mate gebruikt als een à la carte beleidsinstrument en niet als zelfstandige waarde. De controle van de rechter is echter een noodzakelijke voorwaarde voor het herstellen van het evenwicht van machten in onze democratie en daarmee voor het voortbestaan van de rechtsstaat. Wij mogen wel van de rechter vragen om zuinig en efficiënt te werken. En het is aannemelijk dat hij dat doet. De uitgaven voor de rechterlijke macht waren in 2013 €61 per hoofd van de bevolking per jaar en 0,41% van de overheidsuitgaven. Volgens de stukken voor 2014 zou dat €62 per hoofd van de bevolking zijn en 0,39% van de overheidsuitgaven. Maar wij doen tegelijkertijd een krachtig beroep op de regering om op haar beurt zuinig te zijn op het instituut rechterlijke macht en om rechtspraak als een collectief goed en niet louter als een kostenpost te kwalificeren. Wij vragen uitdrukkelijk te garanderen dat de verhouding tussen de staatsmachten zal worden gerespecteerd en dit in wetgeving en beleid tot uitdrukking te brengen. Mijn fractie zal bij komende wetsvoorstellen dit uitgangspunt strikt hanteleren.

Voor ons derde onderwerp heb ik een aantal feitelijke vragen. "De strafrechtketen hapert", zegt de voorzitter van de NVvR en "het OM verkeert in zwaar weer", aldus raadsheer Buruma. Na lezing van het dikke rapport Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012 schrijft een bekende commentator in de NRC: "Criminaliteit daalt, veiligheid stijgt, Justitie doet steeds minder." Ik heb de cijfers die deze conclusie dragen, nagezocht en ik ben het met de weergave eens. Het betekent dat van de geregistreerde criminaliteit alleen maar het topje van de ijsberg wordt opgepakt en afgehandeld, zodat het handhavingsrendement zeer laag is. Aan de minister de vraag: waar zit dat enorme verschil van ongeveer 75% tussen geregistreerde criminaliteit en de output van doorgezonden zaken naar het Openbaar Ministerie? In andere landen, bijvoorbeeld Duitsland, zijn die cijfers veel gunstiger. Er bestaat ongerustheid over de inzet van de politie, vooral in de nachtelijke uren. Over de effectiviteit in de keten heeft de Algemene Rekenkamer in het bekende rapport Prestaties in de strafrechtketen een groot aantal knelpunten aangegeven. In het rapport van Andersson Elffers Felix van maart 2013 zijn de knelpunten die tot een ongewenste uitstroom leiden, onderzocht en zijn verbeterpunten aangegeven. Die knelpunten liggen vooral in de opsporingsfase, dat wil zeggen bij de politie, een groot apparaat in een reorganisatie, die, naar het schijnt, niet zonder slag of stoot verloopt. Er zouden bijvoorbeeld heel veel bezwarenprocedures zijn van mensen die van functie moeten veranderen. De vraag is hoe de verbeterpunten van het AEF-rapport worden opgepakt. De minister schrijft als een uitwerking van de mooie brief naar aanleiding van de motie-Engels over zijn concrete plannen dat er in 2016 een aanzienlijke versterking zal zijn gerealiseerd. Hoe staat dat er nu mee, een jaar na het verschijnen van het AEF-rapport? Wat is er al bereikt?

Een laatste vraag nog over het OM. Is het de officier van justitie nog wel die beslist wat er wordt vervolgd? Ik verwijs nog even naar Buruma, die aangeeft dat de vervolgingsbeslissing de vrucht is van omgevingsoriëntatie, dat wil zeggen het resultaat van overleg van parketmedewerkers, politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en slachtofferhulp, in het jargon de afdoeningstafel. En beslist de officier van justitie nog wel over de wijze van dagvaarden? Mijn vraag aan de minister is of de eerder door mij

genoemde bureaucrativering van de rechtspraak ook bij het OM heeft plaatsgevonden. Ik denk dat het zelfs nog erger is. Als door de politie een zaak aan het parket wordt gemeld, komt er weeskofficier aan de lijn, het proces-verbaal gaat vervolgens naar een intake-officier en daarna zal een behandelofficier waarschijnlijk de beslissing tot vervolging nemen. Wordt deze behandeling doorgezet dan komt er een zittingsofficier aan te pas en bij appel zal weer een ander lid van het OM, de AG, opnieuw het dossier moeten doornemen. De zaak gaat dus door vijf paar handen, terwijl daartegenover één enkele advocaat staat die het dossier van haver tot gort kent. Is dit geen bureaucratie?

Ik sluit af. Dit debat beschouw ik als een vorm van meedenken in onze positie van medewetgever. De staat van de rechtsstaat is van alle drie de staatsmachten in hun onderlinge verhouding afhankelijk. Er zijn evengoed opmerkingen te maken en indringende vragen te stellen over de positie en werkwijze van de andere staatsmachten als over de rechterlijke macht, waarop ik mij in dit debat voornamelijk heb gericht. Uit onderzoek is echter bekend, dat het effect van het strafrecht, dat wil zeggen dat recidive wordt voorkomen en dat de toegebrachte schade enigszins wordt vergoed, afhankelijk is van drie factoren. Voor elk daarvan is een afzonderlijke staatsmacht verantwoordelijk. Dat zijn de wet, waarin een gedraging wordt omschreven die van een sanctie is voorzien, de wijze en vooral de snelheid van de berechting en de subjectieve pakkans. De laatste is een verantwoordelijkheid van het bestuur. Als een van deze factoren nul is, is het product nul. Daarom is het van belang dat wij als medewetgever ook aan de andere factoren aandacht geven. Onverschilligheid voor welke factor dan ook is geen optie. Wij zien met belangstelling uit naar het antwoord van de bewindslieden.



De heer **Engels** (D66):

Voorzitter. De afgesproken thema's rechtspraak, strafrecht en grondrechten wil ik bespreken in de context van de machtscheiding en in relatie met de democratie. Het machtscheidingsbeginsel vormt immers een centraal element in het concept van de rechtsstaat en het is tegenwoordig algemeen gebruik te spreken over de democratische rechtsstaat. Met betrekking tot de rechtsstaat en de democratie doen zich enkele zorgelijke en deels met elkaar samenhangende verschijnselen voor, die de verhouding tussen de drie overheidsmachten onder druk zetten.

In de eerste plaats maakt de D66-fractie zich grote zorgen over de constitutionele armoede in onze democratische rechtsstaat. De Grondwet is in de afgelopen 50 jaar onvoldoende meegegroeid met de constitutionele en politieke werkelijkheid en geeft als gevolg daarvan geen realistisch beeld meer van de grondslagen, inrichting en werking van de staat.

Onze Grondwet is op zijn best een polderconstitutie, kent geen expliciete democratisch-rechtsstatelijke soevereiniteitsgrondslag voor de uitoefening van staatsmacht en bevat vanwege een bewust gekozen soberheid veel leemten en daarmee veel ruimte voor politieke opportuniteit. Ook kent de Grondwet de nodige orgaancomplexen, waarin de verschillende staatsfuncties zijn samengeklonken. Zo is de regering als uitvoerende macht in het wetgevend orgaan geplaatst, ontbreekt een heldere aanduiding van het begrip rechterlijke macht, worden uiteenlopende vormen van

rechtspraak mogelijk gemaakt en mag de rechter wetten niet aan de Grondwet te toetsen.

Deze beperkte en bijzondere grondwettelijke inkadering van onze instituties heeft bijgedragen aan een proces van politisering van de wetgevende en uitvoerende organen binnen de trias. Het in een rechtsstaat beoogde machtsevenwicht is daarmee onder spanning komen te staan.

Een tweede en daarmee samenhangend probleem in de verhoudingen binnen de trias is naar het oordeel van mijn fractie de staat van onze parlementaire democratie. Samengevat is de analyse dat de vertegenwoordigende kiezersdemocratie zich door het functioneren van de politieke partijen heeft ontwikkeld tot een vertegenwoordigende partijendemocratie. Politieke partijen gedragen zich in deze partijestaat als onmisbare en noodzakelijke dragers van de parlementaire democratie en zijn in belangrijke mate virtuele staatsorganen geworden.

Als gevolg van de cultuur die in deze partijendemocratie dominant en monistisch is, zijn de wetgevende en uitvoerende macht dermate in elkaar overgevoeld dat men niet meer kan spreken van een wezenlijke machtscheiding. De meeregerende rol van de coalitiefracties holt de positie van de Staten-Generaal als medewetgever uit. Binnen een gepolitiseerd wetgevend orgaan lijken de coalitiefracties de "eigentlichen Herren der Gesetzgebung". Om die reden wordt regelmatig over partijdige wetgeving gesproken. Het zo nadrukkelijk in één hand brengen van politiek en recht staat echter haaks op de idee van de machtscheiding, doet vrezen voor de waarborgfunctie van de rechtsstaat binnen de democratie en ondergraaft het normatieve en feitelijke evenwicht binnen de trias.

Een derde bedreiging voor een evenwichtige trias is volgens de D66-fractie de toenemende regelgroei en regeldruk. Naast de oorspronkelijke functie van ordenen en handhaven is de wet steeds meer het kaderinstrument geworden voor presterende en sturende overheidsfuncties. Als gevolg van onverminderde politieke ambities en pretenties richting een inmiddels zeer complexe en gedifferentieerde samenleving hebben wij een ontwikkeling gezien naar een instrumentalisering van de wet, met veel gedelegeerde vormen van regelgeving en een grote vlucht naar beleidsregels. Daarmee is een substantiële jurisdisering op gang gekomen waarin rechtsregels zijn verfijnd, rechtsvormen zijn gedifferentieerd, rechtsgebieden zijn gespecialiseerd en de rechtsbescherming is geëxplodeerd.

Deze ontwikkeling heeft grote gevolgen gehad voor de verhoudingen binnen de trias. Ten eerste vanwege de verschuiving van het beleidsprimaat van de wetgevende naar de uitvoerende macht. Ten tweede omdat de rechter, om het functieverlies van de wetgever en het bestuur te compenseren, meer werk heeft moeten maken van zijn rechtsvormende rol. Ook in die zin is sprake van toenemende druk op de trias. Hoewel van een "gouvernement des juges" niet kan worden gesproken, zijn de politieke ambities voor het terugdringen van de rol van de rechter toegenomen. Ik noem de aanhoudende verwijten uit de hoek van kordate bestuurders over een te vergaande jurisdisering van het openbaar bestuur en de angst voor een rechter die te zeer op de stoel van het bestuur zit.

Als tussenconclusie stelt mijn fractie vast dat rechtsstaat en democratie sterker met elkaar vervlochten zijn geraakt.

Als gevolg daarvan zijn de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter behoorlijk veranderd. Er is sprake van een beweging naar machtsconcentratie, in plaats van machtsverspreiding, machtscheiding of machtsverevening. Deze politisering van democratie en rechtsstaat is door Alex Brenninkmeijer op de expertmeeting gekwalificeerd als systeemfalen. Herman Tjeenk Willink heeft deze ontwikkeling in zijn Bart Tromp-lezing De verwaarloosde staat op een vergelijkbare wijze verwoord. Waar de democratie vorm geeft aan de maatschappelijke en politieke diversiteit, geeft de rechtsstaat vorm aan de eenheid. Als representanten van zowel de diversiteit als van de eenheid kost het de volksvertegenwoordiging, en daarmee de wetgever, steeds meer moeite het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie, tussen eenheid en verscheidenheid, tussen politiek en recht te handhaven.

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie dragen een belangrijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de democratie en de rechtsstaat. Daarom vraag ik hun om te reageren op de observaties van mijn fractie over de constitutionele armoede, de democratische ontsporing en de overladen rechtsorde.

De besproken ontwikkeling van ineenschuivende overheids-machten is in het bijzonder ook bedreigend voor de positie van de rechter, het strafrecht en de grondrechten.

De eens zo stabiele positie van de rechterlijke macht, die rust op een magistratelijkheid in de luwte, is in het afgelopen decennium gaan afbladderen, vooral sinds het zogenaamde revolutiejaar 2002. Om te beginnen is er sprake van een onmiskenbaar imagoverlies. Dit komt niet alleen vanwege enkele geruchtmakende rechterlijke dwalingen. De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechter worden via de moderne media meer structureel ter discussie gesteld. Volgens een zelfbenoemde volkswil behoren rechters tot de elite en zijn zij derhalve per definitie verdacht. Hier ligt de voedingsbodem voor ideeën om tot een politieke insnoering van de rechterlijke rol te komen. Geert Corstens noemde in de expertmeeting een andere factor, namelijk de verlegde stromen van geschilbeslechting en handhaving. Ook deze perken het domein van de rechter steeds verder in.

Naast imagoverlies ziet de D66-fractie een dreigend verlies aan kwaliteit in de rechtspleging. Met de van buiten opgelegde verzakelijking van de rechterlijke macht, via efficiëncymaatregelen, schaalvergroting en de scheiding van rechtspraak en management, is de werkdruk tot bijna onverantwoorde hoogte gestegen. Als rechter en rechtspraak structureel onderdeel worden van politieke en maatschappelijke controverses en verdere bezuinigingsrondes, zal de kwetsbaarheid van de rechterlijke macht verder toenemen.

Mijn fractie maakt zich ernstig bezorgd over dit verlies aan prestige en kwaliteit. De rechter is immers, als overheidsmacht die zich uitsluitend op de rechtmatigheid richt, het sluitstuk van de rechtsstaat. Piet Hein Donner zei in 2006 dat de aanvaarding en het gezag van politiek en bestuur op losse schroeven komen te staan, als de rechter niet als drijfanker voor de continuïteit van de rechtsorde fungeert.

Tot elke prijs moet worden voorkomen dat de rechterlijke macht als onafhankelijke en afzonderlijke staatsmacht zijn gelijkwaardige plaats naast wetgever en bestuur verliest.

In dat perspectief zouden parlementariërs en bestuurders niet uit politieke flinkheid rechters en rechtspraak moeten bekritisseren of zelfs als hindermacht wegzetten. Met de WRR stelt de D66-fractie echter vast dat de rechterlijke macht ook zelf de kritiek op zijn eigenstandige positie hanteerbaar zal moeten maken. Graag vraag ik de bewindslieden te reflecteren op deze analyse.

Het thema strafrecht biedt mij de gelegenheid in te gaan op de brief van de bewindslieden van Veiligheid en Justitie van 11 juni 2013. Het is al enige tijd geleden, maar eerder deed zich de kans niet voor. Graag zeg ik de bewindslieden, en via hen de ambtelijke adviseurs, oprecht dank voor hun uitvoerige en diepgaande reactie op de unaniem aanvaarde motie-Engels van 4 december 2012 over een reflectie op de beginselen en de ontwikkeling van het strafrecht.

Wij zijn het erover eens dat onverkort moet worden vastgehouden aan de geldende rechtsstatelijke eisen en de strafrechtelijke rechtsbeginselen. Dit dient uiteraard te gebeuren in goed evenwicht met de maatschappelijke behoeften en verwachtingen. Kortom, het moet een even zorgvuldige als effectieve bestrijding van de criminaliteit zijn die de rechtsorde versterkt. Het grote verschil tussen mijn fractie en het kabinet is echter dat het kabinet de op een specifieke wijze gedefinieerde maatschappelijke component verknoot met de morele context van het strafrecht. Strafrecht is in de ogen van de bewindslieden levend en houdt rekening met de publieke opinie over criminaliteitsbestrijding. Op welk inzicht is deze benadering gebaseerd?

Een strafrechtelijke wetgevingsagenda die op deze wijze wordt aangestuurd, roept vervolgens een principiële vraag op. Richten wij ons als wetgevende organen op het rechtsbewustzijn van alle rechtsgenoten in de rechtsgemeenschap? Of richten wij ons als politieke functionarissen primair op de angst en het ongenoegen in bepaalde segmenten van de samenleving, die vanuit electorale motieven worden geselecteerd? Mijn fractie vreest dat het kabinet zich op het laatste richt, maar ik laat me uiteraard graag corrigeren.

Het is mijn fractie in dit licht opgevallen dat de kabinetten-Rutte op grond van een eigen duiding van de maatschappelijke ambiance van het strafrecht nieuwe belangen en zogenaamde rechten articuleren, die slechts gedeeltelijk aansluiting vinden bij het algemene rechtsbewustzijn. Wij herkennen dit in het systematisch en gestructureerd inzetten op verdere aanscherpingen in strafrecht en strafvordering. Dit gebeurt bijvoorbeeld met de Wet herziening ten nadele, en in de grotere focus op de positie en het belang van slachtoffers, zoals in het wetsvoorstel uitbreiding voorlopige hechtenis. Eerder was het voorstel om te komen tot de invoering van hogere minimumstraffen gelukkig afgeblazen. Het was een significant voorbeeld van het beantwoorden aan het al te simpele beeld van een samenleving die het niet meer pikt. Eerlijkheidshalve moet wel worden opgemerkt dat de aanscherpingen in het straf- en strafprocesrecht al zijn ingezet door voorgaande kabinetten. Ik noem als voorbeeld de Wet opsporing terroristische misdrijven uit 2007, waarvan een recente evaluatie overigens uitwijst dat van een efficiëntere opsporing van terroristische misdrijven geen sprake is. Dat geeft te denken, zou ik menen. Graag hoor ik ook wat de bewindslieden op dit punt denken.

Mijn fractie herkent de eigenstandige perceptie van het kabinet over misdaad en straf ook in het voorstel voor het

strafbaar stellen van illegaal verblijf van vreemdelingen. Het zonder geldige vergunning verblijven in Nederland van vreemdelingen is in de ogen van de D66-fractie geen crimineel gedrag en dus geen misdrijf. Het is wel heel wonderlijk om iets strafbaar te maken wat niet strafwaardig is. Daarnaast zijn recentelijk nog meer ballonnetjes opgelaten, zoals het weigeren van een verklaring van goed gedrag ingeval van de verdenking van een misdrijf, het vragen van een bijdrage in de kosten van detentie en het opnieuw introduceren van infiltranten om misdrijven op te sporen. In welke zin versterken wij met dit alles nu de rechtsstaat, zo vraag ik de bewindslieden.

Mijn fractie concludeert uit dit alles dat het kabinet, door de oren naar ons idee te veel te laten hangen naar het ongelijke deel van de samenleving, de uit rechtsstatelijk oogpunt wezenlijke verbinding van rechtsbeginselen en maatschappelijke noden en behoeften niet op een evenwichtige wijze nastreeft. Maar simpele benaderingen als "straf helpt", "zero tolerance" en "een sterk signaal afgeven" scheppen slechts een schijnrechtigheid, betaald met de prijs van meer repressie. In een redactioneel commentaar las ik onlangs dat de bewindslieden zich primair lijken te richten op de uitvoering van de PVV-agenda, en eerlijk gezegd kon ik dat niet meteen weerleggen.

Mijn fractie deelt in dat licht de treurige analyse van Herman Tjeenk Willink tijdens de expertmeeting dat beelden en sentimenten het vaak winnen van feiten en waarden. Ook de veiligheid is gediend met een maximale begrenzing door het recht. Zelfs het Openbaar Ministerie gaf tijdens de expertmeeting bij monde van mevrouw Penn aan dat de rechterlijke macht als pijler van de rechtsstaat niet moet mee zwabberen met alle politieke oprispingen. Dat is een duidelijk signaal aan ons als wetgevende organen. Hoe kijken de bewindslieden hier tegenaan?

Mijn fractie meent in dit verband tot slot dat de gemaakte politieke keuze voor een heringericht ministerie van Veiligheid en Justitie een totaal verkeerde is geweest. De gecreëerde machtsconcentratie van politie en justitie suggereert een tegenstelling die het belang van optimale rechtsstatelijkheid op voorhand relativeert. Zoals uitgerekend de voormalige minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin het tijdens de expertmeeting formuleerde: veiligheid wordt gediend met goed recht. Dat heb ik deze hoogleraar overigens als minister nooit horen zeggen. Hieruit blijkt maar weer eens dat hoogleraren het vaak beter weten dan ministers. Graag vraag ik de bewindslieden op deze analyse te reageren en dan vooral op wat ik daarvoor zei, anders krijgen wij hier misverstanden. Ik ga gauw over naar de grondrechten, want er gaat iets niet helemaal goed.

Grondrechten en burgerlijke vrijheden vormen als rechtsstatelijke principes een belangrijke uitkomst van de strijd om de democratie. In bepaalde politieke en maatschappelijke kringen worden grondrechten echter al snel als een belemmering voor de eigen, helaas niet zelden kortzichtige, ambities en posities gezien. Daarmee dreigen rechtsstatelijke beginselen, nota bene onder aanroeping van de democratie, vergaand te worden opgeofferd aan partijpolitieke wensen. Niet voor niets zei Ernst Hirsch Ballin tijdens de expertmeeting dat het niet de grondrechten zijn die afbreuk doen aan de democratie, maar dat omgekeerd de democratie afbreuk kan doen aan gewaarborgde grondrechten. Dat risico ontstaat als een tot een kwantitatieve meer-

derheid gereduceerd staatsapparaat voor minderheden niet meer als legitiem gezag herkenbaar is.

De D66-fractie acht de waarborging van zowel nationale als internationale grondrechten essentieel voor de rechtsstatelijke balans tussen wetgever en rechter. Maar wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het kabinet de waarborging van grondrechten anders, dat wil zeggen zo minimalistisch mogelijk, weegt. Ik wil dat toelichten met de vraag naar de toegang tot de rechter.

Mijn fractie wil de plannen voor verhoging van griffierechten en de voorgenomen bezuinigingen op het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand niet meteen aangrijpen als belangrijkste indicatie dat het kabinet de bijl aan de wortels van de rechtsstaat zet. Ook wij zien de ontwikkeling naar nieuwe modaliteiten van conflictbeslechting en wij erkennen ook zeker een eigen verantwoordelijkheid voor rechtzoekenden. Maar met bijvoorbeeld professor Barkhuysen in zijn advies aan de Vereniging Sociale Advocatuur zien wij wel degelijk dat de voorgenomen jaarlijkse korting van 85 miljoen vanaf 2018 implicaties heeft voor de toegang tot het recht als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Want wat is nog de betekenis van het in artikel 18 van de Grondwet gewaarborgde recht op bijstand als de toegang tot de rechter financieel onmogelijk wordt? Tijdens de expertmeeting wees met name ook de voorzitter van de Orde van Advocaten indringend op dit probleem. Ik roep verder op dit punt in herinnering dat de Staatscommissie-Thomassen in haar rapport over mogelijke grondwetswijzigingen heeft benadrukt dat de toegang tot de rechter een essentieel element in de te waarborgen burgerrechten vormt. Het betreft hier, met andere woorden, een principiële punt, dat om die reden in onze ogen nadere overweging verdient. Ook hierop vraag ik een reactie van de bewindslieden.

Mijn fractie wil graag meer actieve investeringen in de rechtsstaat. Wij zijn op voorhand bepaald niet gerust op de ambitie en de inzet van het kabinet om de hier genoemde, maar ook buiten dit huis veelal geventileerde zorgen over de huidige staat van de rechtsstaat weg te nemen. Wij hebben de stellige indruk dat het kabinet de rechtsstatelijke waarborgen te zeer alleen met de mond belijdt. Naar onze mening zou het kabinet de in het regeerakkoord opgenomen ambities voor een betere overheid, die zich vooral richten op meer bedrijfsmatigheid, veel breder moeten trekken. Wij vragen niet alleen een focus op doelmatiger en goedkoper overheidshandelen, maar een breder traject naar een ook inhoudelijk inspirerende en legitimerende democratische rechtsstaat. Mijn fractie denkt daarbij aan de volgende elementen.

In de eerste plaats een samenhangende modernisering van de Grondwet. Zonder de recente uitvoerige debatten over de Grondwet nog weer eens te willen overdoen, bepleit mijn fractie vandaag opnieuw in de context van de rechtsstaat een meer adequate grondwettelijke inbedding van de democratische rechtsstaat. Om elk misverstand te voorkomen: dat pleidooi strekt verder dan de in de motie-Engels bedoelde constitutionalisering van het principe van de democratische rechtsstaat. Overigens zeg ik de minister van BZK en zijn ambtelijke adviseurs graag dank voor de notitie van 17 februari, waarin een zeer inhoudelijke en diepgaande verkenning is uitgevoerd naar het opnemen van een dergelijke bepaling in de Grondwet. Zoals hij echter

inmiddels heeft begrepen, betreft de Eerste Kamer het zeer dat hij het daarbij heeft gelaten.

De minister van BZK heeft inmiddels wel de motie-Lokin-Sassen, over het recht op een eerlijk proces, en een andere motie-Engels, over de herinrichting van hoofdstuk 7 over het decentraal bestuur, in uitvoering genomen. Er zijn op dit moment nog meerdere, sterk uiteenlopende voorstellen tot wijziging van de Grondwet in behandeling dan wel in voorbereiding. Onder meer over het correctief referendum, de deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning, de kiesrechtelijke positie van de BES-eilanden en het invoeren van constitutionele toetsing. Het zijn er inmiddels meer dan tien. Deze ontwikkeling illustreert dat de eerder geconstateerde constitutionele armoede binnen de verschillende geledingen van het wetgevend orgaan breder wordt gevoeld. Die observatie doet de vraag rijzen of onze dit jaar 200 jaar bestaande Grondwet, die 30 jaar geleden voor het laatste integraal is herzien, niet toe is aan een algemene en consistente modernisering. Het minimale politieke antwoord van een vorig kabinet op het rapport van de jongste staatscommissie, moet bij nader inzien als te weinig ambitieus worden aangemerkt. Mijn fractie meent dat het uit een oogpunt van zorgvuldig constitutioneel beheer niet verantwoord is zo gefragmenteerd verder te gaan met pogingen tot aanpassingen van de Grondwet. Om die reden geeft mijn fractie het kabinet in overweging na te denken over een samenhangend en afgestemd proces tot aanpassing van de Grondwet aan de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Ik vraag de bewindslieden of zij bereid zijn een voorstel daartoe te ontwikkelen.

In de ogen van de D66-fractie kan de invoering van rechterlijke toetsing van wetten de relatie tussen wetgever, bestuur en rechter evenwichtiger maken en bovendien de vitaliteit van de democratische rechtsstaat verhogen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De heer Engels bepleit een proces tot herbezinning op de Grondwet en de plaats van de Grondwet. Kan ik het zo opvatten dat hij misschien opnieuw pleit voor een Staatscommissie Grondwet?

De heer **Engels** (D66):

Nou nee, niet meteen. Ik zal het toelichten. Mijn grootste zorg in mijn pleitnota — laat ik die term maar even overnemen — is om aan het kabinet, en dan met name de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te vragen, kijkend naar de vele doch gefragmenteerde bewegingen die wij zien rondom de Grondwet en kijkend naar het laatste moment waarop wij integraal de Grondwet hebben herzien, om de leiding te nemen en een proces op gang te brengen waarin wij gestructureerd en samenhangend op een consistente manier en met brede steun onze Grondwet kunnen aanpassen aan de huidige stand van de politiek en de samenleving. Het zou heel gemakkelijk zijn als ik allerlei ideeën zou loslaten op de modaliteiten, bijvoorbeeld wat mijn eigen voorkeuren en die van mijn fractie zijn, of een tijdspad, in de trant van: "u moet binnen zoveel tijd met een notitie komen", of dat ik zou zeggen: "komt u met een staatscommissie of een andere commissie". Dat laat ik op dit moment echter allemaal open, omdat ik graag de minister de ruimte wil geven, als hij zich aangesproken voelt op de idee om te komen tot een proces van moderni-

sering, om daarin de leiding te nemen en zelf met ideeën te komen over de manier waarop hij dat zou willen aanpakken. Ik wil dus graag eerst ruimte geven.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik vraag dit omdat we net het hele proces voltooid hebben, of in ieder geval afgerond, met de staatscommissie. Het is inderdaad helaas niet al te verheugend wat daar uiteindelijk van terecht is gekomen. De heer Engels zei in het begin van zijn betoog echter dat hij het niet wil overdoen, dus dan komt bij mij toch de vraag op waar hij dan wél aan denkt en welke effecten hij nu wél ziet.

De heer **Engels** (D66):

Het is in die zin heel simpel: in een voorgaand kabinet, dus niet met deze minister, is ten aanzien van het rapport van de Staatscommissie-Thomassen vastgesteld dat het slechts op één punt aanleiding geeft om de Grondwet aan te passen. Ondertussen zien we wel meer dan tien andere voorstellen circuleren binnen de wetgevende organen. Politiek is destijds dus wel door een meerderheid het besluit genomen om er verder niets mee te doen, maar daarmee is het probleem niet weg. Ik gebruik dit debat over de stand van de rechtsstaat, door mij opgevat mij als een democratische rechtsstaat, om het element van de constitutionele armoede nadrukkelijk onder de aandacht te brengen. In mijn analyse, namelijk, is juist constitutionele armoede een van de drijfveren geweest, of heeft in ieder geval geen belemmering gevormd, om tot een grote mate van politisering te komen binnen de trias politica. Het is dus een absolute noodzaak, die verder reikt dan politieke opvattingen, dat wij onze Grondwet veel meer aanpassen aan de stand van onze constitutie. Dat is mijn pleidooi. Omdat ik dat graag op een samenhangende manier wil zien, lijkt mij de minister van Binnenlandse Zaken bij uitstek degene die, vooroplopend in het wetgevend orgaan, hier het initiatief zou kunnen nemen, richting zou kunnen geven, regie zou kunnen voeren en daarmee ook ideeën zou kunnen leveren over de manier waarop we dit het beste kunnen aanpakken.

De **voorzitter**:

Tot slot, mevrouw Strik.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik ben dan heel benieuwd naar het antwoord van het kabinet. Het zal namelijk toch afhangen van de bereidheid van het kabinet om hiermee verder te gaan.

De heer **Engels** (D66):

Zeker. Mag ik zo vrij zijn om zeggen: mogelijk ook van de inbreng van de GroenLinks-fractie?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik hoor in het lijstje van de heer Engels de constitutionele toetsing genoemd worden. We hebben daar een wetgevingsproces over gezien dat ergens is gestrand. Daarbij kwam de vraag op of het niet eigenlijk zo is dat de hele grondwet-systematiek van hoofdstuk 1 zou moeten worden herzien om de constitutionele toetsing effectiever te laten verlopen. Immers, daar komt een heel andere systematiek in voor

van beperken van de grondrechten dan in het EVRM, dat zich blijkens de rechtspraak goed leent voor toetsing. Denkt de heer Engels ook in die richting? Is dat ook een richting waarin die bredere herziening van de Grondwet zou moeten worden gezocht? Die zou dus heel hoofdstuk 1 kunnen omvatten. Heeft de partij van de heer Engels hier ook denkbeelden over of wacht hij daarover de inzichten van de minister af?

**De heer Engels (D66):**

Het punt dat de heer Witteveen noemt, moet daar zeker onderdeel van uitmaken. Ik was net al begonnen met een aanloop naar het vraagstuk van constitutionele toetsing. Ik probeer juist de ambitie, die er natuurlijk is, om er allerlei voorzetten voor te geven wat in te dammen, omdat ik een zekere mate van consensus over de noodzaak om dat proces in te gaan belangrijker vind dan dat dat proces een inhoud krijgt die het meest aansluit bij de ideeën van mijn fractie of van mijzelf. Het punt dat de heer Witteveen noemt, is echter zeker een element. Daarom noem ik het ook een "integrale herziening". Ik wil juist wegblijven van wat we nu aan het doen zijn, met al die gefragmenteerde voorstellen. Dat is precies de achtergrond.

Voorzitter. Ik herneem ...

**De voorzitter:**

De heer Franken heeft eerst nog een vraag.

**De heer Franken (CDA):**

Ik heb met belangstelling geluisterd naar alle staatsrechtelijke beschouwingen. De heer Engels heeft gesproken over de constitutionele toetsing die zou passen in een herziening. Nu hebben wij het initiatiefwetsontwerp-Halsema in deze Kamer behandeld en aangenomen. Ik neem aan dat voor de tweede lezing de initiatiefneemster dan wel haar opvolgers de volgende stappen zullen zetten. Die komen van uw partij, maar u vraagt nog aan de regering om te handelen. Ligt het dan niet eerder zo dat de bal bij u is?

**De heer Engels (D66):**

Ik was net begonnen met nog wat opmerkingen te maken over die constitutionele toetsing. Vandaar dat ik u dus niet naar de interruptiemicrofoon zag lopen, ik keek al helemaal in de verte. Het eerste punt dat ik noemde, is het wetsvoorstel-Halsema, een van de inmiddels denk ik twaalf voorstellen die voorliggen om te komen tot verandering van de Grondwet. Het zijn heel uiteenlopende voorstellen. Dit ligt er al langer. Natuurlijk is het zo dat je dan in eerste instantie ook kijkt naar de initiatiefnemer, om te weten hoe het verder gaat. Die vraag ga ik zo meteen ook stellen aan die fractie, hoewel die er niets mee te maken heeft. Je moet echter ergens beginnen, voorzitter.

Los daarvan, blijft daaroverheen de vraag liggen of alle dynamiek rondom de Grondwet niet een reden is om vast te stellen dat er kennelijk voldoende aanleiding is om met die Grondwet bezig te zijn. Ik kijk op dit punt ook nadrukkelijk naar de minister van Binnenlandse Zaken, als eerstverantwoordelijke voor de Grondwet. Zouden wij vanwege het belang, de positie en de betekenis van de Grondwet daar niet wat meer gecoördineerd mee moeten omgaan dan nu

gebeurt? Dit nog even afgezien van het feit dat de afstand tussen de Grondwet en de levende constitutie in ieder geval al groot is en misschien te groot, hoewel je daarover van mening kunt verschillen. Ik kom nog tot mijn vragen aan de fractie van GroenLinks.

Voorzitter. Mijn fractie vindt dat rechterlijke toetsing — dan heb ik het wel over rechterlijke toetsing, dus niet een constitutioneel hof van oud-politici — bij uitstek een uitgebalanceerde machtscheiding dient. Wij vinden namelijk dat de rechtmatigheid van formele wetgeving niet uitsluitend door wisselende meerderheden in politieke machtsorganen wordt getoetst. Bovendien, ook door de invoering van rechterlijke toetsing blijft uiteindelijk het politieke primaat in stand, mocht dat al bestaan.

Er ligt nog steeds een in eerste lezing aangenomen wetsvoorstel-Halsema tot invoering van rechterlijke constitutionele toetsing. De Tweede Kamer heeft in het kader van de behandeling in tweede lezing in oktober 2010 het verslag vastgesteld, maar een vervolg is tot dusver uitgebleven. Ik heb begrepen dat de fractie van GroenLinks in de Tweede Kamer voornemens is om het voorstel verder te willen verdedigen, maar het is op dit moment niet duidelijk of en wanneer er een memorie van antwoord komt. Mijn fractie roept de fracties van GroenLinks in beide Kamers op om het goede werk van Femke Halsema voort te zetten, liefst met de nodige slagvaardigheid. Mijn vraag aan de bewindslieden is of zij de invoering van rechterlijk constitutionele toetsing als bedoeld in dat in eerste lezing aangenomen initiatiefvoorstel op enigerlei wijze nuttig, wenselijk en/of noodzakelijk achten.

Het regeerakkoord belooft een splitsing van de Raad van State in een adviserend en een rechtsprekend deel, waarbij dit laatste deel wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Op zichzelf juicht mijn fractie elke stap naar een verdere integratie binnen de rechtspraak toe. Met name de administratiefrechtelijke rechtsbescherming is, ook na de twee uitgevoerde twee fases in het proces tot herziening van de rechterlijke organisatie, nog steeds zeer verbrossend. Het stelsel is bovendien complex, moeilijk toegankelijk en berust onverminderd op onevenwichtige en onlogische keuzes. Dat levert niet te veronachtzamen risico's op in termen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en vooral rechtseenheid.

De door het kabinet voorgestelde figuur zal ongetwijfeld de overzichtelijkheid vergroten en de systematiek vereenvoudigen. Maar mijn fractie meent dat hier een kans wordt gemist om nog meer synergievoordeel te halen en daarmee de rechtseenheid en een meer uniforme rechtspleging te bevorderen. De bestaande infrastructuur van rechterlijke overleggen met al zijn richtlijnen en afspraken over werkprocessen blijft namelijk ingewikkeld. Wij pleiten er vandaag opnieuw voor om nu meteen een definitieve stap te zetten, door de bestuursrechtspraak geheel onder te brengen bij de gewone rechterlijke macht. Dat biedt in onze ogen grote organisatorische, rechtspositionele en vooral ook inhoudelijke voordelen. De gerealiseerde beperking van de cassatiemogelijkheden, de versterking van cassatie in het belang der wet en de introductie van de figuur van de prejudiciële vraag illustreren naar mijn oordeel een erkenning van het belang van de leidinggevende rol van de Hoge Raad in de bevordering van de rechtseenheid. Bovendien lossen wij dan de discussie over de dubbelrol van de Raad van State,



of de veronderstelde dubbelrol, definitief op. Mijn vraag aan de bewindslieden is of zij bereid zijn om op dit punt het regeerakkoord volgens het principe "in één keer goed" uit te voeren.

Mijn fractie meent dat rechtsstaat en democratie meer moeten worden ontvlochten, zodat hun eigen specifieke functionaliteit kan worden versterkt. Als de dynamiek van de politiek en de bestendigheid van het recht evenwichtiger met elkaar worden verbonden, blijven de stabiliteit en de continuïteit van de Staat verzekerd. Een evenwichtige machtscheiding heeft in het licht van de rechtsstaat als primaire strekking, de waarborging van burgerlijke vrijheid en de reductie van statelijke macht. In essentie is het de functie van de rechtsstaat om de democratie te beteugelen in ambities waarin macht boven recht wordt gesteld en om de kwetsbare democratie te beschermen tegen antidemocratische bewegingen. Dit vraagt een actieve opstelling van de regering om de democratische en rechtsstatelijke waarden actueel te houden. Mijn fractie heeft daarvoor vandaag een analyse en agenda willen aanreiken en is benieuwd naar de reacties.



Mevrouw **Duthler** (VVD):

Mevrouw de voorzitter. Veel afzonderlijke wetsvoorstellen die in onze Kamer worden behandeld, bevatten aspecten die consequenties hebben voor onze rechtsstaat, zoals de toegang tot de rechter, de onschuldpresumptie, de bescherming van grondrechten en andere pijlers van onze democratische rechtsstaat. Wij beoordelen deze wetsvoorstellen altijd een voor een en meestal niet in samenhang. Vandaag bezien we de consequenties van wetsvoorstellen voor de rechtsstaat in samenhang, niet om de beoordeling van deze wetsvoorstellen over te doen of daarop vooruit te lopen, maar om de consequenties van deze wetsvoorstellen eens met elkaar in verband te brengen en te wegen. Daarnaast is het goed om af en toe een stip op de horizon te zetten. In welke veranderende context opereren we en passen we ons snel genoeg aan aan die veranderende context? Met "we" bedoel ik niet alleen de drie traditionele machten die we onderscheiden in onze democratische rechtsstaat — de wetgever, het bestuur en de onafhankelijke rechter — maar ook de individuele burger. De invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze spelers en hun positie ten opzichte van elkaar hebben we ooit bepaald in een context die er heel anders uitzag dan die waar we nu mee te maken hebben. De context van vandaag en morgen wordt bepaald door hoogopgeleide burgers, een kennisintensieve samenleving, diepe penetratie van technologie in ons dagelijkse leven en een overheid waarvan veel burgers hoge verwachtingen hebben.

In de staatsrechtelijke literatuur worden verschillende definities gegeven van rechtsstaat. Belangrijke gemeenschappelijke kenmerkende vereisten zijn het legaliteitsbeginsel, de machtscheiding, onafhankelijke rechtspraak en de klassieke grond- en mensenrechten. Daarnaast worden ook wel genoemd de algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak en beginselen van behoorlijke rechtspleging. Mijn fractie heeft ervoor gekozen om in dit debat in te zoomen op een drietal onderwerpen. Dat zijn de onafhankelijke rechtspraak in relatie tot de toekomst van de bestuursrecht-spraak in hoogste instantie, de toegang tot de rechter en behoorlijke rechtspleging en het beginsel van bescherming van klassieke grondrechten. Daarnaast zal mijn fractie bij

het laatstgenoemde onderwerp ook de betekenis van het feit dat onze samenleving en ons individuele leven gestuurd worden door bits en bytes, nullen en enen, en daarvan afhankelijk is, voor onze rechtsstaat aan de orde stellen.

Mevrouw de voorzitter. Ik begin met het onderwerp van de onafhankelijke bestuursrecht-spraak. Het regeerakkoord leek stappen te willen zetten voor de voltooiing van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. In het regeerakkoord staat letterlijk: "De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend en in een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven." Van de zijde van de regering is echter nog weinig beweging waar te nemen als het gaat om dit onderwerp. In de Tweede Kamer zijn een paar briefwisselingen geweest met de regering, de Raad voor de recht-spraak heeft een position paper geschreven, maar welke acties onderneemt de regering nu? Zoals bekend, heeft deze Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel her-structurering Raad van State in 2010 een motie aangenomen, waarin de regering werd verzocht om de verdere organisatorische ontwikkeling van de bestuursrecht-spraak ter hand te nemen met als centraal uitgangspunt dat de bestuursrecht-spraak onafhankelijk is. Inmiddels zijn wij vier jaar verder. De Raad voor de recht-spraak komt met twee hoofdvarianten om de organisatie van de bestuursrecht-spraak in hoogste instantie te moderniseren. De eerste is het tot stand brengen van een tot de rechterlijke macht — in de zin van de Grondwet — behorende hoogste bestuursrechter. De tweede variant is het onderbrengen van de hoogste bestuursrechter bij de Raad van State. Mijn fractie acht het wenselijk dat de regering komt met een reactie op de notitie van de Raad voor de recht-spraak en een eigen visie en voorstel voor de uitwerking van het regeringsvoornemen.

Mijn fractie kan er begrip voor opbrengen dat de regering op dit moment niet de voorkeur geeft aan het doorvoeren van grote institutionele wijzigingen. Daarbij teken ik wel meteen aan dat zij geen moeite heeft gehad met het samenvoegen van de OPTA, de NMa en de Consumenten- autoriteit of, om een ander voorbeeld te geven, met het opheffen van de productschappen. Wat is het perspectief? Kan de regering ons — zoals dat in Brussel tussen de Commissie en voorzitterschappen ook wel wordt vastgesteld — een zogenaamde "roadmap" doen toekomen? Ik zie dat de minister van BZK opstaat en volgens mij al aanstalten maakt daartoe.

Mevrouw de voorzitter. Ik kom toe aan een andere pijler van de democratische rechtsstaat toegang tot de rechter en een behoorlijke rechtspleging. Allereerst wenst mijn fractie de minister te complimenteren met het programma Kwaliteit en Innovatie recht-spraak, het zogenaamde KEI-programma. Dit is een veelbelovend programma, dat tot doel heeft de recht-spraak dichterbij de mensen te brengen. KEI richt zich op snelle en eenvoudige standaardprocedures met korte termijnen voor inbreng van partijen, beperkte ruimte voor bewijslevering en sterkere regiebevoegdheden voor de rechter. Doel hiervan is voortvarende, digitaal toegankelijke en minder formele recht-spraak, zodat een conflict snel en effectief kan worden beslecht. Dat is wat we nodig hebben. Mijn fractie is benieuwd naar de ervaringen in de Haagse en Arnhemse KEI-pilots. Is de bijbehorende wetge-ving voor wijziging van het burgerlijk procesrecht reeds voor advies aangeboden aan de Raad van State?

Bij het voorstel om hoger beroep van een kantonzaak door een unus te behandelen in plaats van door een meervoudige kamer plaatst mijn fractie kanttekeningen. Juist de behandeling door een meervoudige kamer biedt de burger het vertrouwen dat zijn zaak heel serieus is heroverwogen en dat er aan alle aspecten serieuze aandacht is besteed. Dit voorstel draagt niet bij aan het vertrouwen dat burgers in de rechtspraak hebben. De legitimiteit van de overheid neemt verder af. Mijn fractie is hier heel kritisch over.

Mijn fractie heeft voorts grote zorgen over de verhoging van de griffierechten. Deze zijn per 1 januari 2012 al een keer verhoogd. Een wetsvoorstel ligt voor om deze nog verder te verhogen. Uit een onderzoek van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat bedrijven vaker afzien van een gang naar de rechter als gevolg van de reeds doorgevoerde verhoging van griffierechten. Dit geldt met name voor incassovorderingen, wat vooral nadelig is voor het midden- en kleinbedrijf en individuele burgers. Met het nieuwe wetsvoorstel worden de griffierechten nog eens verder verhoogd. Met name voor de voorgestelde verhoging van griffierechten in hoger beroep en cassatie geldt dat de toegang tot de overheidsrechter er niet beter op wordt. Voor zaken met een financieel belang van meer dan 1 miljoen euro bedraagt het griffierecht €15.342 en met een geringer belang €7.671. Ook een natuurlijk persoon moet zo'n hoog bedrag betalen als zijn wederpartij een rechtspersoon is. In het wetsvoorstel wordt geen nuancering aangebracht in rechtspersonen. Alle rechtspersonen worden op één hoop gegooid. Veel zzp'ers en mkb-bedrijven maken gebruik van rechtspersonen. Zij zullen veelal deze griffierechten niet kunnen dragen, in tegenstelling tot de grootbedrijven, banken en overheidspartijen. Deze laatste partijen zijn in het voordeel en dat leidt tot rechtsongelijkheid. De sandwichclass, zoals de middenklasse en mkb-bedrijven ook wel worden genoemd in dit verband, heeft de facto geen toegang meer tot de rechter. De Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten schrijft in een brief dat haar leden nu al een afname van het aantal verzoeken om advies en bijstand bemerken en dat ook de Hoge Raad spreekt van een uitval, met name in het middensegment. Behalve rechtsongelijkheid betekent het ook dat zaken die van belang zijn voor de rechtsonwikkeling de Hoge Raad nu al niet meer bereiken. Bovendien wordt slechts in 9% van de zaken hoger beroep ingesteld, waarvan 5% cassatie bij de Hoge Raad. De voorgestelde verhoging van de griffierechten draagt dan ook niet noemenswaardig bij aan een vermindering van de totale kosten voor de rechtspraak. Mijn fractie doet een dringend beroep op de regering om de ernst van de gebrekkige toegang tot de rechter te onderkennen en om passende maatregelen te treffen teneinde de negatieve gevolgen te mitigeren.

Zijn er niet betere alternatieven te verzinnen om de bezuiniging te realiseren en om onnodige belasting en misbruik van de overheidsrechtspraak te beperken, waarbij partijen worden geprikkeld om hun geschillen onderling op te lossen of te zoeken naar alternatieve geschillenoplossing, maar de toegang tot de rechter voor iedereen wel behouden blijft? Zo zouden de hoge griffierechten alleen verschuldigd kunnen zijn door rechtspersonen met een omzet van 5 miljoen of meer per jaar zoals in Spanje gebruikelijk is, of zou de hoogte van de griffierechten kunnen worden gerelateerd aan de grootte van een rechtspersoon ...

**De heer Franken (CDA):**

Ik dacht dat ik daarop kon inhaken. Het is alleen voor nadere uitleg. Als ik het goed begrijp, stelt mevrouw Duthler voor om een soort griffierecht naar draagkracht voor rechtspersonen in te voeren. Dat is interessant, maar kan zij dit een beetje specificeren?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Het voorstel van mijn fractie is niet om de griffierechten naar draagkracht te bepalen. Mijn verzoek aan de regering is om te zoeken naar alternatieve middelen om enerzijds de bezuiniging te realiseren en het onnodige beslag op de overheidsrechtspraak te beperken en anderzijds de toegang tot de rechter voor iedereen open te houden. Dat kan door, zoals dat bijvoorbeeld in Spanje gebeurt, de hoge griffierechten alleen te laten betalen door bepaalde rechtspersonen. Er zijn ook andere alternatieven denkbaar. Je ziet in de praktijk vaak dat je tijd, geld en uiteraard kennis nodig hebt, wil je het volhouden in juridische procedures. Grootbedrijven, banken, verzekeraars en overheden hebben voldoende tijd en geld. Met name de kleinere partijen, het mkb en de middenklasse, ontbreekt het nogal eens aan tijd en financiële middelen.

**De heer Franken (CDA):**

Ik ben het helemaal eens met die conclusie, maar mevrouw Duthler komt met een oplossing. Het lijkt mij interessant om die ook te horen. Ik heb in mijn bijdrage gezegd dat wij hier aan het meedenken zijn met de regering. Dit is ook een vorm van meedenken. Mevrouw Duthler wil een soort staffel aanbrenge aan de hand van de omzet van rechtspersonen. Nogmaals, het klinkt interessant, maar ik zie het nog niet helemaal voor me.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Het gaat mijn fractie erom dat we naar alternatieven zoeken. Ik heb de grootte van een rechtspersoon genoemd als voorbeeld. Het is niet mijn bedoeling dat wij nu al een oplossing bedenken. Ik doe een beroep op de regering om haar creativiteit aan te spreken en te zoeken naar alternatieven.

**De heer Engels (D66):**

Daar heb ik alle begrip voor: ruimte geven aan de bewindslieden. Ik heb dat net ook geprobeerd. Als mevrouw Duthler tot een nieuw systeem wil komen met een beetje evenwicht en met een beetje draagkracht in de samenleving en bij alle betrokkenen, is het bedrag van de beoogde bezuiniging dan heilig of kan ook daarover worden gesproken? Of legt zij dat ook neer bij het kabinet?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Ik begrijp dat er financiële belangen zijn, ook van de zijde van de regering, maar daarover wil ik het niet hebben. Ik wil het echt hebben over de toegang tot de rechter. Het gaat erom dat die openblijft voor alle partijen.

In ieder geval moet het negatieve effect van rechtsongelijkheid van de verdere verhoging van de griffierechten worden geneutraliseerd. Dat is het criterium waaraan alternatieven moeten voldoen. In reactie op de interruptie van de heer

Franken zei ik al dat je tijd en geld nodig hebt om het in een juridische procedure vol te kunnen houden. Banken, grootbedrijven en overheden beschikken in tegenstelling tot mkb-bedrijven en natuurlijke personen meestal over ruime hoeveelheden tijd en geld. Met het KEI-programma doet de minister van V en J al iets aan het tijdsaspect. Door de hoogte van de griffierechten afhankelijk te stellen van bijvoorbeeld de grootte van een partij, wordt iets aan het financiële aspect gedaan. Is de regering bereid om dit in overweging te nemen?

De bedrijven en burgers die afzien van een gang naar de rechter of van hoger beroep, de door mij eerder genoemde sandwichclass, zullen wel blijven zitten met hun frustratie en zich letterlijk verongelikt voelen. Deze bedrijven voelen zich door het recht in de steek gelaten. Het draagvlak voor de rechtsstaat, en daarmee de legitimiteit van de overheid, neemt daardoor af. Bovendien zullen deze bedrijven en burgers naar alternatieven zoeken om hun recht te halen. Welke alternatieven zijn er voor deze bedrijven en burgers om toch hun recht te halen zoals zij dat zelf voelen, zonder hun toevlucht te nemen tot eigenrichting?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Tijdens de expertmeeting is de toegang tot de rechter ook een belangrijk gespreksonderwerp geweest. Verschillende experts hebben bij ons bepleit om de kwaliteit en de toegang leidend te laten zijn en niet de financiële aspecten daarvan. Onderschrijft u dat uitgangspunt ook?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

U hoorde mij dat bevestigen in mijn antwoord op een vraag van iemand anders. Het gaat mij om de toegang tot de rechter. Ik wil het in dit verband niet over de omvang van financiële bezuinigingen hebben.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dat heb ik inderdaad ook gehoord. Als u de kwaliteit en de toegang leidend laat maken, betekent dit dan ook dat u de consequenties daarvan wilt of kunt trekken? Als er meer geld bij zou moeten om dat te garanderen, zou de VVD daartoe bereid zijn?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik wacht alle alternatieven van de regering met heel veel belangstelling af. Ik zal ze in eerste instantie wegen op de toegankelijkheid tot de overheidsrechter.

Voordat ik toekom aan mijn derde en laatste onderwerp, technologie en de rechtsstaat, wenst mijn fractie nog enkele zorgen te uiten over het veranderende strafrecht en de consequenties daarvan voor de rechtsstaat. Van een preventief strafrecht gaan we langzamerhand, wet voor wet, naar een steeds repressiever strafrecht. Ik noem het voorbeeld van de Wet herziening ten nadele, die onlangs in deze Kamer schoorvoetend is aangenomen. Deze wet is van toepassing op meer dan 60 delicten. De arts die aan euthanasie heeft meegewerkt, kan onder omstandigheden toch geconfronteerd worden met een heropening van een zaak waarvoor hij onherroepelijk was vrijgesproken. Een ander voorbeeld is het wetsvoorstel dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen en de voornemens van de

staatssecretaris om het spreekrecht van het slachtoffer op te rekken. Het slachtoffer krijgt niet alleen de gelegenheid zich uit te laten over de gevolgen die het delict voor hem of haar hebben gehad, maar ook over de schuld van de verdachte en de straf die moet worden opgelegd. Het volksgericht hebben we reeds lang achter ons gelaten. We laten ons vertegenwoordigen door het Openbaar Ministerie, dat ook de belangen en gevoelens van slachtoffers mee laat wegen. We komen over deze voorbeelden nog afzonderlijk te spreken — als de betreffende wetsvoorstellen deze Kamer halen — maar mijn fractie kan zich nauwelijks voorstellen hoe de onschuldpresumptie onaangetaast kan blijven, met name in het eerstgenoemd voorstel, waarin een gevangenisstraf al ten uitvoer kan worden gebracht als een verdachte is veroordeeld voor een gevangenisstraf van ten minste een jaar, maar er nog geen onherroepelijk vonnis is geweest, omdat de verdachte nog hoger beroep kan instellen. Mijn fractie heeft grote moeite met de inbreuken op de rechtsstaat die deze voorbeelden van voorstellen met zich meebrengen.

Nu toch echt mijn derde en laatste onderwerp: bescherming van klassieke grond- en mensenrechten en de rol van de technologie. Technologie nestelt zich in ons en tussen ons, en komt steeds meer te weten over ons. Het volgen van gedrag en het beïnvloeden van gedrag met behulp van technologie, ook zonder dat we het merken, wordt erg gemakkelijk. Als we niet oppassen, verwordt de mens tot informatie in databases en praten we alleen nog maar met databases. Een bank "praat" met informatie over een ondernemer in een database, niet met de ondernemer zelf en baseert zijn beslissingen, die gevolgen hebben voor de ondernemer, op die informatie in een database. Een ziekenhuis "praat" met informatie over een patiënt in een database, een bedrijf "praat" met informatie over de consument in een database, een gemeente "praat" met informatie over de burger in een database. Zonder tussenkomst van de ondernemer zelf verleent de bank al of niet krediet aan hem, worden kredietkosten in rekening gebracht en wordt een kredietlijn al of niet opengehouden. Zonder tussenkomst van de consument zelf krijgt hij wel of geen goedkope hypotheek aangeboden en zonder tussenkomst van de patiënt zelf komt hij wel of niet in aanmerking voor een preventief onderzoek. Er ontstaat een tweede wereld, een virtuele wereld. De column van vorig weekend in NRC Handelsblad van Folkert Jensma was een mooie illustratie en beschreef de effecten van digitale handhaving zonder menselijk contact. Wie zich vergist bij het kopiëren van het 16-cijferige kenmerk op de acceptgiro heeft een groot probleem. De Staat int wel het geld, maar de boete blijft open staan. Met alle gevolgen van dien.

Het punt is nu juist dat de informatie in databases niet zuiver is. In verschillende databases bevindt zich verschillende informatie over één en dezelfde persoon. Dat komt omdat er geen contact is met de ondernemer zelf, de patiënt, de consument, de burger. Dat komt omdat we het individu niet centraal stellen, hem of haar niet in control brengen over zijn of haar eigen gegevens. Op het moment dat we het individu zelf verantwoordelijk maken voor de kwaliteit van zijn eigen gegevens in databases neemt de kwaliteit van de informatie toe. Risico-opslagen op rentevergoedingen kunnen achterwege blijven, kredietlijnen blijven langer open, diagnoses door artsen kunnen op basis van zuivere informatie worden gesteld, de patiëntveiligheid kan verbeteren en er kan meer effectieve zorg worden verleend. De burger is beter beschermd tegen onterecht opgelegde

administratieve boetes. Er ontstaat, met andere woorden, een nieuw informatie-ecosysteem.

Mijn fractie acht het van groot belang dat wij ons niet laten overvallen door de technologische mogelijkheden die er zijn. Dat wij voorkomen dat wij de consequenties daarvan voor alle rechtsstaatwaarden die wij koesteren gelaten moeten vaststellen, zonder daar nog enige invloed op te kunnen uitoefenen. De technologie moet ons niet "overkomen". We moeten nu de voorwaarden stellen aan het nieuwe informatie-ecosysteem. Wie heeft de regie? Hoe realiseren we datakwaliteit? Wie mag wat onder welke voorwaarden? Deelt de minister deze gedachte en is hij bereid tegen de waan van de dag in deze voorwaarden te formuleren, althans de voorbereidingen daartoe te treffen door bijvoorbeeld een voorbereidend onderzoek uit te voeren, of dit zo nodig uit te besteden aan een in te stellen commissie? Het gaat er mijn fractie om dat we de beginsele van onze rechtsstaat ook in een door technologie bepaalde samenleving kunnen blijven koesteren, dat individuen het recht kunnen blijven uitoefenen zelf de baas te zijn over de inrichting van hun eigen leven, hun eigen gedachtevorming, hun eigen nieuwsgierigheid, hun eigen ontwikkeling. Dat is niet alleen individuele vrijheid, maar ook menselijke waardigheid. Bovendien, als wij onze zorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid betaalbaar willen houden, dan moeten we economische groei realiseren, alsmede productiviteitsstijging. Dan moeten we innoveren. Willen we innoveren, dan moeten we individuen de ruimte bieden ook een keer opnieuw te kunnen beginnen. Dan moeten we onze kinderen de mogelijkheid bieden om hun sporen in de digitale werkelijkheid te wissen.

De rechtspraak en ook wij moeten durven innoveren. We leven nu eenmaal digitaal, draadloos met iPads en andere smartartikelen. Die bieden veel kansen. Het HiiL, een Haags juridisch kennisinstituut, heeft afgelopen zomer een prikkelend, tot nadenken stemmend, rapport uitgebracht: innovating justice. Het HiiL heeft de toekomst van ons rechtssysteem verkend, waarbij zij de gebruikers van het recht en hun problemen centraal stelden. Systematisch hebben zij nagedacht over hoe het rechtssysteem burgers en bedrijven het beste kan dienen. Daarnaast heeft het HiiL een rapport uitgebracht waarin het wereldwijde ervaringen met het vernieuwen van de rechtsstaat onder bezuinigingsdruk samenvatte. Mijn fractie is benieuwd of de regering bekend is met deze rapporten en welke strategie de regering toepast om de rol van het recht en de inrichting van de rechtspraak in de digitale samenleving fundamenteel te doordenken. Het wet voor wet werken aan het rechtssysteem werkt in ieder geval niet meer. Bestuurskundigen noemen dat een incrementele aanpak of ook wel muddling through. Mijn fractie is benieuwd hoe de regering de samenhang tussen afzonderlijke wetsvoorstellen en hun effecten voor de rechtsstaat blijft bewaken en wegen, nu en in de toekomst, ten behoeve van de rechtsstaat in de analoge en digitale samenleving.

Mijn fractie ziet uit naar de reactie van de regering.



De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. Het is bekend dat de fractie van de Partij voor de Vrijheid geen voorstander is van beleidsdebatten in deze Kamer. Wat ons betreft houden wij ons hier vooral bezig

met wetgeving en laten de beleidsdebatten over aan de Tweede Kamer. Voor dit debat echter maken wij hierop graag een uitzondering. Niet alleen past het onderwerp rechtsstatelijkheid uitstekend binnen de taakopvatting van de Eerste Kamer, maar ook zal de Tweede Kamer niet snel een debat houden zoals wij dat hier vandaag met elkaar voeren. Mijn fractie beoordeelt het dan ook als positief dat wij nu de gelegenheid te baat nemen om over de rechtsstaat te spreken in een verband dat het niveau van specifieke wetsvoorstellen overstijgt. Ik spreek vanaf deze plek bovendien graag de hoop uit dat dit debat niet alleen in de senaat, maar zeker ook in de Tweede Kamer blijvend zal bijdragen aan het rechtsstatelijk bewustzijn van onze parlementariërs. Een beoordeling van wetgeving op rechtsstatelijkheid is immers niet voorbehouden aan de Eerste Kamer. Integendeel, wij doen hier niets wat de Tweede Kamer niet ook zou moeten doen. U kent het standpunt van mijn partij over de Eerste Kamer.

Dit debat werd voorafgegaan door een expertmeeting op 4 februari 2014. Dat is een werkwijze die wij vaker hanteren bij complexe of omvangrijke wetsvoorstellen. Ook in de aanloop naar het debat van vandaag bewees deze werkwijze weer haar nut. In vogelvucht is ons door een selectie sprekers voorgehouden waar de knelpunten zitten. Maar hoe nuttig die bijeenkomst ook was, zoals zo vaak is wat niet ter sprake is gekomen minstens zo belangrijk als wat onbesproken is gebleven.

Al in de aanloop naar de expertmeeting observeerde collega-Kamerlid Ter Horst — ik zie haar nu zo snel even niet zitten — dat zich onder de sprekers nogal weinig vrouwen bevonden: een kleine observatie, maar één die kennelijk niet voor iedereen zonder betekenis was. Eerlijk gezegd is het mij om het even, man of vrouw, maar het zette me wel aan het denken. De sprekers hadden namelijk meer gemeen dan dat het hoofdzakelijk mannen betrof. Zonder uitzondering behoren zij tot een academische en politiek-bestuurlijke elite: de "top van juridisch Nederland", aldus Nieuwsuur aan de vooravond van de expertmeeting. Hoewel het voor een expertmeeting zonder meer gebruikelijk is om enkele hotshots uit te nodigen om hun licht over bepaalde kwesties te laten schijnen, wringt er wel iets. Als u het de PVV vraagt, is de rechtsstaat toch echt van en voor iedereen en alles behalve het exclusieve speeltje van welke elite dan ook. Sterker nog, een rechtsstaat die onvoldoende beleefd en gedragen wordt door de samenleving, die te ver van de mensen af is komen te staan, houdt op effectief te zijn. Laten wij dan ook met elkaar proberen niet al te zeer verzeild te geraken in abstracte en theoretische beschouwingen, maar de rechtsstaat zo concreet en tastbaar mogelijk te benaderen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De heer Reynaers heeft kritiek op de samenstelling van de groep genodigden voor de expertmeeting. Wij hebben die mensen gezamenlijk voorgedragen. Ik zou hem daarom willen vragen wie hij dan had willen horen spreken. Welke namen heeft hij voorgedragen die naar zijn mening niet tot die elite behoren?

De **voorzitter**:

Mag ik even iets anders zeggen voordat de heer Reynaers antwoordt? Mag ik minister Plasterk vragen om zich óf achter de ministerstafel op te houden óf buiten de zaal te

spreken met de heer Koole? Ik verzoek hem dat niet hier in het forum van de Kamer te doen waar de leden zitten.

De heer **Reynaers** (PVV):

Ik zal de vraag van mevrouw Strik kort beantwoorden. Ik heb geen kritiek op de samenstelling van die selectie sprekers. Integendeel, want het was een zeer verhelderende bijeenkomst. Deze mensen zaten daar stuk voor stuk prima op hun plek. Dat heb ik zojuist ook gezegd: het is helemaal niet zo vreemd dat dat gezelschap zo was samengesteld. Als u dat zo hebt opgevat, heb ik dat in ieder geval niet zo bedoeld. Het is echter wel van belang dat de rechtsstaat voor en van iedereen is. In die zin is het goed er toch nog even op te wijzen dat we deze discussie vandaag ook kunnen voeren op een niveau dat voor de mensen buiten deze Kamer ook goed te volgen is.

Dat gezegd zijnde, kom ik bij het eerste van de twee onderwerpen die ik in mijn inbreng in eerste termijn zou willen bespreken: democratie en rechtsstaat. Democratie is namelijk het geëigende middel om de verbinding tussen burgers en rechtsstaat tot stand te brengen en in stand te houden. De aanbeveling van de heer Brenninkmeijer, en ook van de heer Tjeenk Willink, om democratie en rechtsstaat in hun onderlinge verband te bekijken, neem ik dan ook graag ter harte. Het is op dit punt dat de heer Brenninkmeijer sprak van "systeemfalen". De term is wellicht wat zwaar aangezet, maar mijn fractie is het met de heer Brenninkmeijer eens dat er knelpunten zijn ontstaan in de democratische aspecten van de rechtsstaat. Ik citeer de heer Brenninkmeijer. "Het systeemfalen bestaat er in dat ons democratisch rechtsstatelijk systeem te veel eenheid gaat vertonen en te weinig ruimte laat voor een tegenstem."

Toch zitten de heer Brenninkmeijer en mijn fractie niet geheel op dezelfde lijn. Wij komen om andere redenen tot min of meer dezelfde conclusie. Het pleidooi van de heer Brenninkmeijer voor het bestaansrecht van een tegenstem werd vrijwel direct gevolgd door een waarschuwing voor populistische thema's in het politieke debat, die hun schaduw zouden vooruitwerpen over de onderwerpen waar wij hier in de Eerste Kamer over beslissen. De fractie van de Partij voor de Vrijheid constateert hier een deel van het systeemfalen in de praktijk. Wat al te gemakkelijk wordt afgedaan als plat populisme is nu juist de democratische tegenstem, is dikwijls het minderheidsstandpunt en is het geluid dat de elite niet altijd graag hoort en maar liever naast zich neerlegt. Wie die tegenstem, of een ander geluid dan het mainstreamgeluid — waarbij de rechtsstaat nu juist zo gebaat zou moeten zijn — negeert, trekt een muur op om de rechtsstaat en zal na verloop van tijd inderdaad niet anders kunnen concluderen dan dat het systeem faalt. En dat terwijl de heer Brenninkmeijer het toch glashelder formuleerde. "Dames en heren. Een sterke democratische rechtsstaat is een systeem waarin checks-and-balances, krachten en tegenkrachten echt fundamenteel aanwezig zijn en hun werk kunnen doen. Dat betekent dat democratie en rechtsstaat fundamenteel van elkaar afhangen, dus interdependent zijn." Een van de ernstigste tekortkomingen van onze democratie is dat niet ieders standpunt voor vol wordt aangezien, het conservatieve niet evenzeer de moeite waard wordt geacht als het progressieve en het "nee" niet evenzeer valt te respecteren als het "ja". Ik zal hier zo nog enkele voorbeelden van noemen.

Een begin van een beter functionerende democratische rechtsstaat is het respecteren van de uitkomsten van democratische processen, wat die uitkomsten ook mogen zijn, ook, of liever juist, als die uitkomsten anders uitpakken dan verwacht of gehoopt. Een voorbeeld van goed functionerende democratie is het op 9 februari 2014 in Zwitserland gehouden referendum over massa-immigratie, waarbij een nipte meerderheid stemde voor een stop op de massa-immigratie. Dit is een goed voorbeeld, niet eens vanwege de uitkomst, maar vooral vanwege de wijze waarop de Zwitsers en hun regering met die uitkomst omgaan. De uitslag werd niet genegeerd, maar gerespecteerd. De consequenties zijn vrijwel direct in kaart gebracht en voor de negatieve gevolgen — ja, die zijn er ook, bijvoorbeeld in het kader van het Erasmusuitwisselingsprogramma — worden oplossingen gezocht én gevonden. Zwitserland is dan ook een democratie.

Ik was enkele dagen geleden zelf in Zwitserland en tot mijn genoegen zag ik dat dik drie weken na de stemming de kranten nog steeds bol stonden van het referendum. Wat opvalt, is dat de meningen weliswaar verdeeld zijn, maar dat de uitslag als zodanig niet ter discussie staat. Doe ik nu hetzelfde als wat de heer Brenninkmeijer bij de expertmeeting deed en kruip ik in de huid van de arts — ik trek mijn witte jas aan — dan constateer ik geen Zwitsers systeemfalen, maar een democratische rechtsstaat die springlevend en kerngezond is. Op 18 mei aanstaande gaan de Zwitsers weer naar de stembus om te beslissen over de aanschaf van 22 Gripen gevechtsvliegtuigen. Ik wens de Zwitsers veel wijsheid, en meer hebben zij eigenlijk ook niet nodig.

Zwitserland is geen Nederland. Zo moge wel blijken uit het feit dat 61,6% van de Nederlandse kiezers op 1 juni 2005 een voorstel voor een Europees grondwettelijk verdrag van de hand wees, bij een opkomstpercentage van 63,3. Dit referendum maakte pijnlijk duidelijk wat er hier aan scheelt. In de eerste plaats kwam bloot te liggen dat de stemverhouding onder de bevolking omgekeerd was aan de stemverhouding in het parlement. Dat is opmerkelijk in een representatieve democratie, zeker als het om een dermate belangrijk onderwerp gaat. In de tweede plaats heeft de uitslag niet kunnen verhinderen dat de Nederlandse bevolking met het Verdrag van Lissabon in een iets andere vorm hetzelfde kreeg als waar eerder tegengestemd was. De heer Corstens merkte in zijn bijdrage aan de expertmeeting op: "In een democratie heeft niemand het laatste woord". Zeer juist, maar in een democratie heeft men wel een stem en in een democratische rechtsstaat verdient die stem het om gehoord en serieus genomen te worden. Dat lukt in Zwitserland kennelijk iets beter dan bij ons.

Zwitserland is niet alleen geen Nederland, het is ook geen lid van de Europese Unie. Dat is wel een fundamenteel aspect in de bespreking van onze rechtsstaat. Nederland is immers lid van de Europese Unie en onze rechtsstaat functioneert voor een belangrijk deel binnen dat verband. De Partij voor de Vrijheid ziet dat liever anders, maar het is ondertussen wel de werkelijkheid. Tijdens de expertmeeting is door diverse sprekers wel zijdelings gewezen op deze werkelijkheid, maar welke invloed de Europese Unie daadwerkelijk op onze democratische rechtsstaat heeft, is niet nader besproken. Mijn fractie constateert een gapend gat tussen de Nederlandse burgers en de Europese Unie. Zelfs zij die op zichzelf niet negatief staan ten aanzien van de Europese Unie, merken dat er stap voor stap bevoegdheden worden overgedragen, dat de nationale volksvertegenwoor-

diging het budgetrecht langzaam maar zeker prijsgeeft en overigens ook steeds minder in te brengen heelt. Zij zien dat de Europese Unie een eigen dynamiek heeft waarbij de belangen van de Unie steevast voor de nationale belangen gaan. Ongekozen eurocraten als Barroso en Van Rompuy trekken aan de touwtjes. Het Europees Parlement — waar slechts een schamele 36,5% van de stemgerechtigden in Nederland in 2009 een stem op uitbracht — zit erbij en kijkt ernaar en vindt het gelet op de imperialistische dromen van de Verhofstadts van deze wereld zelfs prachtig. Of we nu willen of niet, Nederland betaalt het gelag. Brussel dicteert, Nederland gireert, vandaag aan Griekenland en morgen aan Oekraïne, zonder enige garantie dat dat geld ooit terugkomt. En ondertussen krijgt de Nederlandse burger de ene lastenverzwaring na de andere voor de kiezen. Dat is op zichzelf allemaal al erg genoeg. Vanuit rechtsstatelijk oogpunt is het echter ronduit kwalijk dat Brussel schaamteloos bevoegdheden naar zich toetrekt en daarbij geen enkel tegengeluid — laat staan tegenstand — duldt. Ik heb dan ook verheugd kennisgenomen van het bericht dat inmiddels ook Wouter Bos van de PvdA heeft gezegd dat er toch misschien maar een referendum moet komen over de euro en over Europa. Wie het immers waagt om aan de zegeningen van een verenigd Europa te twijfelen, zoekt maar beter dekking, want Brussel accepteert geen nee. Wie niet meewerkt, zal dat voelen. Zwitserland, nota bene niet eens een EU-lidstaat, kan ook in dit verband als voorbeeld dienen. Als iemand enkele jaren geleden had voorspeld dat Nederland aan Zwitserland sancties zou opleggen, dan had ik dat niet geloofd. Maar anno 2014 is Nederland toch echt medeverantwoordelijk voor EU-sancties tegen Zwitserland. Gefeliciteerd, het recht van de sterkste is weer helemaal terug. Waarom worden die sancties opgelegd? Omdat de Zwitsers de euvele moed hadden om op democratische wijze te zeggen wat ook steeds meer Nederlanders vinden: handen af van onze grenzen, handen af van ons geld en handen af van onze toekomst.

Voor wat betreft Europa, democratie en rechtsstaat wil ik het hier graag bij laten. Op 15 april aanstaande houden wij in dit huis weer Europese beschouwingen. Dat zullen wellicht voorbeschouwingen zijn met de Europese verkiezingen in het vooruitzicht. Zoals aangekondigd zou ik in het tweede deel van mijn inbreng nog een tweede onderwerp aansnijden, een ander knelpunt in onze rechtsstaat, namelijk de toegang tot en de kwaliteit van de rechtspraak.

Met de heer Corstens ben ik het van harte eens dat rechtspraak geen consumptiegoed is, maar een essentieel onderdeel van een rechtsstaat. Laat ik beginnen met de toegang tot de rechter. Zowel de heer Corstens als de heer Hindriksen signaleerde een vraaguitval. Je hoeft er niet voor te hebben doorgeleerd om te weten dat die vraaguitval niet komt doordat er minder geschillen zijn, maar doordat er iets is gewijzigd in de toegang tot de rechter. Kennelijk wordt het voor sommige rechtzoekenden stilaan te duur om een geschil voor te leggen aan de rechter of om tegen een vordering verweer te voeren. Relatief kleine vorderingen komen daardoor niet meer voor de rechter. Ik gebruik het woord "relatief", want ook kleine vorderingen kunnen grote gevolgen hebben en die zien wij tegenwoordig overal om ons heen. Burgers en bedrijven kunnen er ernstig door in de problemen geraken. Een dergelijke situatie is problematisch en tast een van de meest essentiële kenmerken van een rechtsstaat aan.

Uit oogpunt van rechtvaardigheid maakt het uiteraard niet uit hoe hoog de vordering is. Een drempel is echter wel wenselijk om de rechterlijke macht niet met de echte kruimelgevallen te belasten, maar dat is slechts een praktisch argument. De fractie van de Partij voor de Vrijheid ziet dat de afgelopen jaren de griffierechten en eigen bijdragen fors zijn verhoogd. Daarbij is de grens inmiddels wel bereikt. Nog hogere griffierechten en nog hogere eigen bijdragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand of zelfs uitsluiting van bepaalde rechtsgebieden voor gesubsidieerde rechtsbijstand zullen onvermijdelijk tot ongelukken leiden, misschien niet onmiddellijk, maar zeker op de langere termijn. Mijn fractie is dan ook van mening dat dit punt de blijvende aandacht van de volksvertegenwoordiging verdient en hoopt dat ook de minister het signaal heeft ontvangen dat wij een kantelpunt naderen, zo wij dat niet al bereikt hebben. Ik zeg niet dat we te ver zijn doorgeschooten, maar de rek is er nu wel echt uit.

Verder ziet mijn fractie dat de rechtspraak zelf ook onder druk is komen te staan. Of die druk onaanvaardbaar hoog is, is moeilijk in te schatten. De signalen vanuit een deel van de rechterlijke macht zijn in ieder geval zorgwekkend. De werkdruk zou de afgelopen jaren enorm zijn toegenomen en dat zou zijn weerslag op de kwaliteit van de rechtspraak hebben. Ik kom in mijn dagelijkse werk nogal wat rechters tegen en zodoende kan ik zeggen dat er heel wat voor nodig is voordat een rechter zegt dat de kwaliteit van zijn werk eronder leidt.

Als advocaat weet ik in ieder geval één ding over rechters en dat is dat het niet de moeilijkste beroepsgroep is. Het zijn mensen met hart voor de publieke zaak. Ze doen hun werk over het algemeen graag, gedegen en met passie zonder daar onnodig mee te koop te lopen. Ook zijn het geen beroepsklagers. Het is vanuit die ervaring dat ik meen dat de alarmerende geluiden uit de rechterlijke macht in ieder geval serieus genomen moeten worden. Waar nodig zal er ingegrepen moeten worden. Dat mes snijdt aan twee kanten. Natuurlijk is het vervelend voor de rechter als opleiding, collegiaal overleg en reflectie er door een stelselmatig te hoge werkdruk bij inschieten, maar minstens net zo belangrijk — zo niet nog belangrijker — is het dat ook de rechtszoekende er last van ondervindt. Als de doorlooptijden onredelijk lang worden, vonnissen onzorgvuldig in elkaar komen te zitten of van bewijsopdrachten en getuigenverhoren wordt afgezien omdat daar eigenlijk geen tijd meer voor is, levert de rechtspraak in op de kwaliteit. In de rechtspraak draait het echter hoofdzakelijk om kwaliteit, dus die moet gewaarborgd zijn en daarover kan niet onderhandeld worden. Er is immers maar één overheidsrechter en daarvoor bestaat geen gelijkwaardig alternatief.

De heer Tjeenk Willink waarschuwde voor de verbestuurlijke van de rechterlijke macht, wat ten koste gaat van de inhoud van de functie van de rechter. De rechterlijke macht is geen knop om aan te draaien, geen bedrijf dat elke vijf jaar gereorganiseerd moet worden en geen begrotingspost waar naar believen op kan worden bezuinigd. De rechterlijke macht is er en moet er ook zijn in een rechtsstaat. Het heeft er alle schijn van dat inmiddels wel een kritieke grens is bereikt. Het is nu aan de politiek om daar op passende wijze op te reageren. De PVV-fractie kan er kort over zijn. Rechtspraak is niet duur, maar kostbaar. Rechtspraak kost nu eenmaal geld. Rechtspraak kost wat die moet kosten. Dat wil niet zeggen dat doelmatig gebruik van tijd en middelen niet van de rechterlijke macht zou mogen worden verlangd,

maar betekent vooral dat het onmogelijk is van de rechterlijke macht te verlangen dat er ieder jaar goedkoper gewerkt wordt.

Ik besluit mijn inbreng in eerste termijn met een algemene opmerking. Mijn conclusie is dat onze rechtsstaat in de eerste plaats gebaat is bij een sterke democratie. Dat in combinatie met een overzichtelijke en voor eenieder te bevatten structuur maakt dat de rechtsstaat breed beleefd en gedragen kan worden. Of het nu gaat om democratische processen, scheiding van machten en bevoegdheden, checks-and-balances of grondrechten — waar ik omwille van de beschikbare tijd nu niet verder op ben ingegaan — voor dat alles geldt: hoe eenvoudiger en tastbaarder het bouwwerk in elkaar steekt, hoe steviger het staat en hoe meer het bijdraagt aan het rechtsstatelijk bewustzijn van mensen. Het besef van een rechtsstatelijk systeem met een eigen plaats daarin is het kloppend hart van een gezonde rechtsstaat.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Ik begin met de melding dat ik mijn bijdrage in dit debat mede lever namens de fractie van de ChristenUnie.

De regering zal niet zitten te wachten op een serie lezingen over het onderwerp dat ons vandaag bezighoudt, maar mag wel verwachten dat wij helder zijn over de uitgangspunten van waaruit wij actuele vraagstukken benaderen. Daarom begin ik bij wat wij als functie van het recht zien. Het recht heeft een dienende functie, wat niet uitsluit dat het ook dwingend kan zijn. Het positieve recht vormt een altijd voorlopige neerslag van opvattingen in de samenleving. Bij wetgeving speelt actualiteit een rol, maar het moment kan het niet stellen zonder historisch besef. Recht is een vak, maar ook een cultuurgoed. Men hoeft geen cultuurpessimist te zijn om vraagtekens te plaatsen bij moderne cultuurontwikkelingen. Vooruitgangsgeloof kan immers blind maken. Tot de cultuur behoort ook religie, die een waarheid bevat die niet empirisch toetsbaar is, maar wel een morele impact heeft. De scheiding van Kerk en Staat betekent niet dat de overheid het monopolie heeft over de criteria die de gelding van het recht bepalen. Eisen waaraan alle overheidshandelen in een democratische rechtsstaat moet voldoen zijn in mijn ogen: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie, publieke verantwoording en ook effectiviteit en efficiency.

Overigens, wat moeten wij verstaan wij onder de formulering "dé rechtsstaat"? Dat staat helemaal niet zo precies vast, want de ene rechtsstaat is de andere niet. Grondwetten en aanhangende wetten verschillen in de ene rechtsstaat soms verregaand van die in de andere. Rechtsstaten veranderen ook in de loop van de tijd. Het utopische verlichtingsproject heeft een dynamische geschiedenis doorgemaakt en niemand kan voorspellen welke ontwikkeling het nog zal doormaken. De basisprincipes en functies van de elementen van de democratische rechtsstaat komen geen van alle in zuivere vorm in het constitutionele recht van Nederland en van andere westerse staten voor. Zo is er meer sprake van checks-and-balances dan van een zuivere trias. De rechtsstaat fungeert als het normatieve kader van de democratie. Dat verklaart mede dat de hoog-morele beroepen op de rechtsstaat veelal opportunistisch van aard

zijn. Er worden niet zozeer rechtsstatelijke of grondwettelijke, maar politieke doelen mee nagestreefd.

De rechtsstatelijke constitutionele praktijk van de westerse democratische rechtsstaat heeft kenmerkende manieren geïnstitutionaliseerd om de macht van de Staat te relativeren: het instrument van de periodieke verkiezingen, de verdeling van de overheidsmacht over een aantal posities, waarbij met name de onafhankelijke, niet partijpolitiek gebonden rechterlijke macht (en de advocatuur) belangrijk is, de plicht tot voldoende motivering van vonnissen en besluiten, op straffe van aantastbaarheid wegens vormverzuimen, en de regeling inzake gewetensbezwaarden in verschillende domeinen.

Een representatieve democratie betekent niet dat er geregeerd wordt dóór het volk, maar vóór het volk. In een democratie beslist de (parlementaire) meerderheid, maar deze moet zwaarwegende bezwaren van minderheden respecteren. Het doel van een democratie kan niet zijn het creëren van een eenheid, maar het organiseren van een samenleving met verschil. Een belangrijke opdracht van de democratie is het wegnemen van de "razende onvrede" (om woorden van onze overleden oud-collega Dölle te gebruiken) en het herstel van vertrouwen in onze instituties.

Een wezenlijk bestanddeel van de rechtsstaat zijn de grondrechten. Grondrechten spelen op vrijwel alle rechts-terreinen een rol. De bescherming ervan is bijzonder complex geworden door eisen op internationaal, Europees en nationaal niveau. Daar is op democratische wijze politiek toe besloten. De vraag is echter of men de portee en de mogelijke consequenties van wat besloten is, wel altijd in volle omvang heeft beseft.

Een van de knelpunten blijkt herhaaldelijk het recht op gelijke behandeling. Pluraliteit in de samenleving veronderstelt diversiteit, die botst met het dwingend nastreven van een gelijkheidsideaal. Het grondrecht op gelijke behandeling mag niet voorbijgaan aan het respecteren van personen en groepen in hun verscheidenheid in tal van opzichten, die met hun existentie en identiteit zijn verbonden. Gelijk hebben is niet gelijk aan gelijk krijgen en gelijk behandelen is niet hetzelfde als gelijkschakelen. Waar dat laatste gebeurt, blijft weinig over van keuzevrijheid en resteert alleen vrijheid voor gelijkgezinden.

Een misschien nog theoretische vraag in dit verband is wat het rechtsstatelijk standpunt van de regering, en ook van onze Kamer, zou zijn, indien er onverhoopt een politieke meerderheid mocht blijken te bestaan voor het verbieden van de besnijdenis van jongens onder 12 jaar. De Tocqueville zei over het gelijkheidsstreven het volgende: "Maar voor de gelijkheid — net als voor de vrijheid — hebben de democratische volken een vurige, onverzadigbare, eeuwige en onoverwinnelijke hartstocht; zij willen gelijkheid in vrijheid, en als zij dat niet kunnen bewerkstelligen, dan willen zij haar desnoods in slavernij en armoede".

Wij zijn allen groot geworden met het klassieke model van de trias politica, waarvoor drie elementen wat betreft de rechtsvorming kenmerkend zijn: het vasthouden aan het primaat van de wetgever, het legaliteitsbeginsel en het materieel wetgevingsbeginsel. De trias in klassieke zin staat al enige tijd onder spanning, zodanig dat sommigen deze machtscheiding als een vechtscheiding beschouwen, namelijk vooral tussen wetgever en rechter. De opgetreden

spanningen kunnen mijns inziens niet los worden gezien van het verval van traditioneel gezag, hiërarchie en soevereiniteit in algemene zin, maar er zijn ongetwijfeld ook veel andere oorzaken.

Als het om de rechtsvorming gaat, valt op dat het recht meer en meer als beleidsinstrument wordt beschouwd en gehanteerd. De dominantie van de *raison d'état* wordt steeds weer zichtbaar. Zo bestaat het economisch strafrecht vrijwel niet meer en is die rol overgenomen door het bestuursrecht. Ook in de wetgeving openbaart zich ditzelfde denken, bijvoorbeeld in de Wet op het financieel toezicht. Daarin is de onteigening losgekoppeld van de vaststelling van de schadevergoeding, terwijl artikel 14, lid 1, Grondwet voorschrijft dat onteigening alleen tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling kan geschieden. Zo zijn er vele voorbeelden te noemen waarin met een beroep op de *raison d'état* afwijking van de normale rechtsregels door de wetgever wordt gerechtvaardigd.

Het is voorlopig nog zoeken naar wat ik maar noem een "nieuwe trias", een nieuw evenwicht van machten. Wat bij die zoektocht voorop dient te staan, is dat de zorg voor de democratische rechtsstaat een gedeelde maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Een van de belangrijkste knelpunten in die "nieuwe trias" is de rechtsvormende taak van de rechter. De Hoge Raad en andere rechters zien dit als een van de rechterlijke taken. Die rechtsvormende taak is niet in de Grondwet te vinden. Integendeel. De Wet algemene bepalingen suggereert op zijn minst dat de rechter niet aan rechtsvorming mag doen.

Door verschillende ontwikkelingen binnen de democratische rechtsstaat, in het bijzonder door de verwevenheid van ons nationale rechtssysteem met de Europese en internationale rechtsorde in het proces van rechtsvorming wordt steeds sterker op de rechter geleund, en zulks zet de verhouding tussen de nationale wetgever en de nationale rechter onder druk. Democratische legitimatie is niet (meer) alleszeggend. Democratie — zelfs de representatieve democratie — is niet meer het laatste woord, al wil het idee van een volksreferendum dat nog overeind houden. De vraag is dan wat het alternatief is voor democratische besluitvorming door nationale regering en parlement. Duidelijk lijkt wel dat bij de internationale verankering van de rechtsstaat sterker op de rechter wordt geleund dan op de vertegenwoordigende lichamen. Even duidelijk is echter voor mij dat de rechtsstaat geen rechtersstaat moet worden.

Bijna twee jaar geleden, op 13 maart 2012, voerden wij in deze Kamer een beleidsdebat over de toekomst, de rol en bevoegdheden van het EHRM. Wat is er geworden van de Brighton-verklaring wat betreft het subsidiariteitsbeginsel en de margin of appreciation? Daar hebben we toen uitgebreid bij stilgestaan. Misschien valt er nieuws te melden.

Een belangrijke kwestie die zich aandient in dit verband, is onder andere op welke wijze en in welke mate rechterlijke constitutionele toetsing van wetgeving te realiseren en te rechtvaardigen valt. Kortom: hoe de problemen rond de democratische legitimatie van de rechterlijke rechtsvorming op te lossen? Want het moge zo zijn dat in de democratie niemand het laatste woord heeft, een inmiddels gevleugeld woord van de heer Corstens, president van de Hoge Raad. Democratie is inderdaad een discussie zonder einde, zou ik willen zeggen, maar duidelijk is dat ook de rechter niet het monopolie en zondermeer het laatste woord heeft noch

behoort te hebben in de uitleg van de betekenis van het recht. Ik heb het over het recht en niet zozeer over de wet. Een oud Romeinsrechtelijk adagium luidt: "*lites finiri oportet*". Dat moge gelden voor de beslechting van concrete geschillen, maar dat kan niet zondermeer gelden voor de resultaten van rechterlijke constitutionele toetsing. De problematiek van het democratisch deficit vraagt om een oplossing, een evenwicht op basis van onderscheiden zelfstandigheid en wederzijdse afhankelijkheid binnen de trias politica. De thans meest aangeprezen benadering is het concept van de dialoog tussen wetgever en rechter, maar ook die zal, hoe dan ook, tot één bepaalde conclusie moeten leiden.

Het is onomstreden dat de rechter onder andere een controlerende functie op het bestuur en een toetsende functie op de wetgever heeft ter bescherming van de rechten van de justitiabelen. Mede daarom moet de kwaliteit van de rechtspraak gewaarborgd blijven. De rechterlijke macht als derde staatsmacht staat onder druk van overvraging en onderfinanciering. Verbestuurlijking, productiedruk en bureaucratisering moeten vermeden worden, evenals voortdurende reorganisaties. Gezocht zou moeten worden naar bijvoorbeeld versimpeling van civiele procedures, onder andere om het rekken van procedures tegen te gaan.

Wat meer het strafrecht betreft, moet toch erkend worden dat het OM een hybride positie heeft gekregen: naast de kerntaak van opsporing en vervolging van strafbare feiten, heeft het een bestuurlijke taak met betrekking tot de openbare orde en een rechterlijke taak door afdoeningsmogelijkheden via transactie en strafbeschikking gekregen. Mede met het oog op het ZSM-initiatief vraag ik om de magistratieve rol van de officier van justitie overeind te houden. Hij moet niet alleen de uitvoerder van richtlijnen en de beleidsmatige aanstuurder van de politie worden. Het strafrecht moet gericht blijven op het vinden van een juiste balans tussen effectieve criminaliteitsbestrijding en adequate rechtsbescherming.

In meer algemene zin dient justitie gericht te zijn op handhaving van het recht en bescherming van de burger en zijn belangen. Zowel een onafhankelijke rechterlijke macht — ik zei het eerder — als een onafhankelijke advocatuur is essentieel voor het goed functioneren van de rechtsstaat.

Intussen staat justitie voor de gigantische problematiek van een overbelaste rechtsorde. De verzorgingsstaat, die ik thans zou willen typeren door de ontwikkeling "van gunst naar recht" heeft daar niet weinig aan bijgedragen. Massaliteit en complexiteit van het positieve recht hebben voor een stapeling en diversiteit van rechtsgangen gezorgd. Zo wilden wij dat kennelijk bewust, en met regelmaat zorgen de Kamers voor vernieuwing en uitbreiding van regelgeving. Dit alles resulteert in een jurisdisering van de samenleving.

Verondersteld wordt wel dat een gang naar de rechter het laatste is waar burgers aan denken, maar staat dat wel vast? Is de gedachte dat men zijn recht wenst te halen niet minstens even sterk aanwezig? Justitie mag dan een collectief goed heten, maar daarmee is het in mijn ogen nog geen consumptiegoed. Duidelijk is dat er altijd grenzen zijn aan de verwerkingscapaciteit via handhaving door de rechter.

Een en ander kan leiden tot onbeheersbare kosten. Dat moet een zorg zijn voor de politiek. Justitie vervult één van de



kerntaken van de overheid. Op grond daarvan ben ik geneigd, een relatieve voorrangspositie aan deze taak toe te kennen als het om de toedeling van financiële middelen gaat. Er zullen immers altijd keuzes gemaakt moeten worden. Ook binnen het huidige justitiebudget zou ik wel keuzes willen maken en zou ik verschuivingen in kosten binnen het geheel van justitietaken denkbaar achten. Een gunstig bijeffect van noodzakelijke bezuinigingen is overigens veelal dat men creatief gaat nadenken over mogelijkheden hoe het anders zou kunnen, die anders buiten beschouwing zouden zijn gebleven. Met andere woorden: ik voer geen pleidooi voor het zonder meer verhogen van het justitiebudget als zodanig.

De toegang tot de onafhankelijke, onpartijdige overheidsrechter wordt als een grondrecht beschouwd, dat eerlang in de Grondwet zal worden opgenomen. Het is in mijn ogen zorgelijk dat vanwege de kosten van een procedure voor ondernemers en particulieren met vorderingen onder de €1.500 de gang naar de rechter niet meer rendabel is. Dat kan liggen aan de griffiekosten, maar bij andere procedures maken advocatenkosten het leeuwendeel uit van het prijskaartje dat voor de burger aan een rechtsgang hangt. Is de gedachte van een flexibilisering van de griffierechten bespreekbaar? Anderen hebben er uitvoeriger bij stilgestaan.

Niet elk geschil behoeft aan de overheidsrechter te worden voorgelegd, maar stellen de alternatieven voor de overheidsrechtspraak kwantitatief echt veel voor op de 1,8 miljoen zaken die daar nu jaarlijks worden afgedaan? Aan gesubsidieerde rechtshulp wordt thans 400 miljoen per jaar besteed. Dat de pro-Deopraktijk van weleer is vervangen door een wettelijke subsidieregeling is wellicht niet zo vreemd sinds het geloof in God ook onder advocaten is afgenomen.

**De heer Franken (CDA):**

Dat betwist ik. Max Weber heeft in de voorvorige eeuw al vastgesteld dat er een tendens aanwezig was waarbij de uitoefening van beroepen waarbij men om de eer een bepaalde functie vervulde, aan het verschuiven was naar de uitoefening van beroepen in een economische situatie, zodat er een vergoeding zou komen. Ik zou dus beslist niet zo somber willen zijn als de heer Holdijk door de verschuiving van een pro-Deopraktijk naar een betaalde praktijk als een wijziging van religieuze opvatting dan wel moreel verschil te duiden.

**De heer Holdijk (SGP):**

Ik denk dat we een rechter nodig hebben om hierover uitsluitel te geven, maar voorlopig houd ik het erop dat Max Weber toch profetische uitspraken heeft gedaan.

Ik zei al: niet elk geschil behoeft aan de overheidsrechter te worden voorgelegd, maar stellen de alternatieven waar we over nadenken en waar experimenten mee plaatsvinden, kwantitatief veel voor op de 1,8 miljoen zaken die nu jaarlijks door de rechterlijke macht worden afgedaan? Het ministerie streeft voor de gesubsidieerde rechtshulp naar een bezuiniging van 85 miljoen. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, zoals het er nu nog is, is nog net adequaat, zegt men. Met 85 miljoen minder valt het in duigen, zegt men. Is dat laatste een reële aanname te noemen? Is ook de stelling juist dat 60% van het totale budget wordt besteed aan

rechtshulp in zaken tegen de Staat? Als dat zo is, zou dat redenen tot nadenken moeten zijn.

Voorzitter. Ik zou nog tal van andere praktische vragen, die ook door anderen hier ter tafel zijn gebracht, kunnen noemen, maar met deze beschouwingen en vragen besluit ik mijn eerste termijn. Ik zie verwachtingsvol uit naar een reactie van de zijde van de regering.



**De heer Ruers (SP):**

Voorzitter. Om te beginnen zeg ik dat ik ook spreek namens de heer Koffeman van de Partij voor de Dieren.

Toen deze Kamer twee jaar geleden het besluit nam om in 2014 een debat te houden over de staat van de rechtsstaat hadden de leden van deze Kamer niet kunnen bevroeden dat dat besluit zo zeer zou beantwoorden aan de actuele omstandigheden en de behoefte om de staat van de rechtsstaat tegen het licht te houden. Het was reeds om die reden een wijs besluit en daar wil ik deze Kamer mee complimenteren. Ik ben benieuwd hoe wij na dit debat op de resultaten ervan zullen terugkijken. Het zou mij niet verbazen als we zouden concluderen dat het om meer dan een reden verstandig was en is om in deze Kamer met enige regelmaat stil te staan bij en met enige distantie te kijken naar onze rechtsstaat en de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de rechtsstaat. Ik maak de overige leden van deze Kamer die ik tot nu toe heb gehoord een compliment. Ik heb er al heel veel van geleerd. Het valt mij op hoezeer deze leden meedenken bij de opgave om de rechtsstaat levend te houden en te verbeteren. Het is een voordeel dat wij samen proberen om die rechtsstaat te verbeteren. Ik hoop dat de ministers en de staatssecretaris dezelfde houding hebben om dat doel te bereiken. Ik ben er benieuwd naar.

In dit debat staan voor de SP-fractie twee vragen centraal. Wat zijn de typerende kenmerken van een democratische rechtsstaat en voldoet de huidige rechtsstaat aan de definitie van een democratische rechtsstaat?

Kenmerken van de democratische rechtsstaat zijn naar onze mening:

- het legaliteitsbeginsel: dat wil zeggen de machtsuitoefening door de overheid mag alleen plaatsvinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen;
- de machtscheiding die plaatsvindt door middel van een stelsel van elkaar wederzijds controlerende en in evenwicht houdende organen, de checks and balances, namelijk wetgever, bestuur en rechter, de trias politica;
- de grondrechten en mensenrechten, die vanwege hun fundamentele karakter binnen een rechtsstaat worden beschermd. Deze rechten zijn onder andere vastgelegd in de Grondwet, het EVRM, het IVBPR en het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie.

Democratie en rechtsstaat worden veelal beschouwd als twee zijden van dezelfde medaille. Anderen hebben daarover al gesproken. Zij vormen elkaar complementerende manieren om met de gevaren van teveel overheidsmacht om te kunnen gaan. De democratie waarborgt de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. De grondrechten dragen bij aan het pluralistische karakter van de democratie. Het element van de rechtsstatelijkheid

is gericht op het stellen van grenzen aan het overheidsop treden, terwijl de democratie veeleer gericht is op het beïnvloeden van dat overheidsop treden.

Uit de bijdragen van de deskundigen in de Eerste Kamer begin februari kwam naar voren dat veel deskundigen van oordeel zijn dat het met onze huidige rechtsstaat niet best gesteld is. Zij hebben dat vaak in onomwonden bewoordingen naar voren gebracht.

Zo waarschuwde de heer Brenninkmeijer dat er sprake is van een systeemfalen. Dat falen moeten wij volgens hem duiden in de context van deze tijd, een tijd waarin wij tegenspraak eigenlijk niet meer aanvaarden. Dat systeemfalen bestaat erin dat ons democratisch rechtsstatelijk systeem te veel eenheid gaat vertonen en te weinig ruimte laat voor een tegenstem. Ook merkte hij op dat democratie en rechtsstaat fundamenteel van elkaar afhangen en dat een zwakke democratie geen sterke rechtsstaat verdraagt. Kritisch was hij in dat verband op het beroep dat in discussies wordt gedaan op het primaat van de politiek. Het primaat van de politiek bestaat volgens de heer Brenninkmeijer niet in een democratische rechtsstaat.

Ik citeer de heer Brenninkmeijer: "Het geheim van de democratische rechtsstaat is nu juist dat het een gedeelde rechtsorde is, waarin soms de democratie het voortouw heeft, maar waarin soms ook de rechtsstatelijke kant, bijvoorbeeld de mensenrechten, op een gegeven ogenblik een grens stelt aan de discretionaire bevoegdheid van de wetgever." Dat is een pregnante opvatting, een opvatting die ons aanspreekt. Ik hoor graag hoe de ministers en de staatssecretaris oordelen over deze benadering van de heer Brenninkmeijer.

Een andere deskundige, de heer Tjeenk Willink, is van oordeel dat veel problemen in de rechtsstaat worden veroorzaakt door het functioneren van de democratie. Dat betekent volgens hem dat er opnieuw moet worden nagedacht over de functies van politiek en bestuur en over de relatie tussen en de wederzijdse afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter. Hij voegde daaraan toe dat het denken over het recht binnen de overheid gemarginaliseerd is en dat het recht door politiek en bestuur als een beleidsinstrument wordt beschouwd en gehanteerd. Ook daarover hoor ik graag de opvatting van de minister. Deelt hij die opvatting van de heer Tjeenk Willink? Zo ja, welke stappen denkt hij te kunnen nemen om aan die werkwijze en visie van de overheid een halt toe te roepen?

Ook merkte de heer Tjeenk Willink op dat er geen politieke democratie kan bestaan zonder maatschappelijke democratie. Daar kan ik mij bij aansluiten, zij het dat volgens mij daaronder ook begrepen moet worden een economische democratie. Een echte democratie kan volgens mij niet zonder dat element. Sprekend over de participatiesamenleving bracht de heer Tjeenk Willink naar voren dat een dergelijke samenleving alleen mogelijk is als de rechtsstaat gegarandeerd is. Anders zou volgens hem een participatiesamenleving een samenleving zijn waarin het recht van de sterkste geldt. Graag hoor ik daarover de mening van de ministers en de staatssecretaris.

Dat geldt ook voor de aansluitende opmerking van de heer Tjeenk Willink dat de redenering dat er meer aan de burger moet worden overgelaten, zodat wij qua rechtsstaat wat meer kunnen terugtreden, een onzinredenering is. Hij zegt

dat die redenering contraproductief werkt. Ik wijs daarbij ook op de volgende passage uit de voordracht van professor Focué uit 2006: "Intussen dreigt het aantal kansarme burgers, degenen die niet sterk genoeg zijn om zich op de markt te handhaven, toe te nemen. Het is misschien het overdenken waard wanneer in een dergelijke context wordt gepleit voor meer eigen verantwoordelijkheid van burgers. Tegelijkertijd moet men zich ook blijven afvragen of die eigen verantwoordelijkheid niet dreigt om te slaan in het recht van de sterksten, degenen die over de meeste troeven op de markt beschikken. Veel open vragen dus die met de opkomst van het marktdenken en van het daarmee samenhangende managerial thinking te maken hebben en die de leefbaarheid van een representatieve democratie zouden kunnen bedreigen." Over de opmerkingen van de heren Tjeenk Willink en Focué hoor ik graag de reactie van de ministers.

Een ander belangrijk aspect van de checks and balances binnen de rechtsstaat is de concentratie van de verantwoordelijkheid voor justitie en politie binnen één ministerie. Tijdens de gedachtewisseling met de deskundigen begin februari merkte collega Ter Horst in het kader van de checks and balances op dat zij met verbazing had geconstateerd dat er heel weinig gereageerd is op het feit dat in het huidige en in het vorige kabinet de verantwoordelijkheid voor justitie en politie is gecombineerd met de plek waar de verantwoordelijkheid ligt voor de rechtspositie van de zittende magistratuur. Zij noemde het een gevaarlijke machtsconcentratie en vroeg zich af of er ideeën waren om de Eerste Kamer instrumenten te geven bij het tegengaan van die machtsconcentraties.

Daarop reageerde de president van de Hoge Raad, de heer Corstens. Hij antwoordde dat hij die concentratie vanuit een oogpunt van democratische rechtspraak een verlies vond. Hij voegde daaraan toe: "Er is geen natuurlijke tegenstelling meer tussen die twee departementen, waarvan uiteindelijk de burger het slachtoffer wordt." Dat is nogal wat. Ik hoor graag de visie van de ministers en de staatssecretaris op dat punt.

Kunnen de ministers en staatssecretarissen aangeven waarom bij het samenvoegen van justitie en politie in één ministerie afgeweken is van de voordien algemeen aangehangen opvatting dat het juist vanwege de noodzakelijke checks and balances in een rechtsstaat van groot belang is dat justitie en politie niet onder dezelfde minister ressorteren? De heer Brenninkmeijer merkte daarbij op dat hij als ombudsman ervaren heeft dat er bij het ministerie van Veiligheid en Justitie veel macht bij elkaar komt en dat dat leidt tot een houding van het ministerie, die neigt naar onaantastbaarheid. Herkennen de ministers dat beeld? Zo nee, waarom is dit oordeel van de heer Brenninkmeijer naar hun mening onjuist?

Ook wijs ik op de volgende opmerking van de heer Tjeenk Willink. Ik citeer: "De beslissingen zijn tijdens de kabinetsformaties genomen en ze zijn niet teruggedraaid, ook niet als het gaat om de naam. Eerlijk gezegd heeft mij dat hogelijk verbaasd. Tegelijkertijd heeft het mij geleerd dat alle partijen eendimensionaliteit in hun vaandel hebben staan. In mijn ogen is het een schande om het ministerie 'Veiligheid en Justitie' te noemen, in die volgorde. Als je nu één indicatie wilt hebben dat de democratische rechtsstaat in de politiek niet meer veilig is, is het die benaming wel." De heer Tjeenk Willink voegde daaraan toe: "Als het

zo doorgaat, gaat de volgende parlementaire enquête over de rotzooi bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dat ministerie is namelijk fysiek veel te groot geworden. Het is een prachtig voorbeeld van wat er mis is." Dat zijn nogal ferme uitspraken. Ik ben dan ook heel benieuwd naar de mening van de ministers. Zij zullen waarschijnlijk wel kunnen aangeven waarom de heer Tjeenk Willink het niet goed ziet of te somber is.

Ik kom bij het volgende onderwerp van mijn bijdrage, de rechterlijke macht. Dat de positie van de rechterlijke macht onder druk staat, zal door weinigen serieus betwist worden. Die situatie doet zich in verschillende vormen voor, zowel bij het OM als bij de zittende magistratuur.

Zowel het OM als de rechter hebben te maken met een aantasting van de functie door twee ontwikkelingen die elkaar versterken. Ten eerste worden beide categorieën getroffen door bezuinigingen. De kritische grens is hierbij al overschreden. De werkdruk is veel te hoog en de onvrede onder de leden van het OM en de rechters is wijd verbreid. Het is slechts aan de plichtsbetrachting van het OM en de rechters te danken dat de bezuinigingen de rechtspleging nog niet ontwricht hebben. De kans daarop neemt echter sterk toe. Het feit dat een derde van de leden van het OM en de rechters serieus overweegt om de toga aan de wilgen te hangen had bij de minister alle bellen moeten doen rinkelen. Ik vraag de minister of dat inderdaad het geval is en zo ja, wat hij eraan gaat doen. Is hij bereid om de bezuinigingen op het OM en de rechterlijke macht terug te draaien?

De tweede verontrustende ontwikkeling, die de vorige versterkt, is de bemoeienis van de wetgever en vooral van het bestuur met de rechter. Het lijkt soms wel of het bestuur de rechter niet ziet als een rechterlijke macht maar als een hinderlijke macht, en dat het die zover mogelijk onder curatele wil stellen of buiten spel wil zetten. Dat blijkt uit de volgende vijf ontwikkelingen.

Ten eerste legt de regering de nadruk op de effectiviteit van de rechtspraak en stelt deze boven de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, namelijk rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, democratische legitimiteit en publieke verantwoording. Ten tweede worden het recht en de rechtspraak beschouwd als koopwaar en dus als een gewone kostenpost, wat leidt tot de dominantie van de bedrijfsmatige logica ten opzichte van de kernwaarden van de rechtspraak. Ten derde ligt er een voorstel om in hoger beroep de meervoudige kamer terug te brengen naar alleensprekende rechters. Dit voorstel is voornamelijk om bezuinigingsredenen gedaan. Nagenoeg iedereen die thuis is in de rechtszaal en de rechtspraak weet dat het een onzinnig en gevaarlijk plan is. Het is onbegrijpelijk. Ten vierde worden taken overgeheveld van de rechterlijke macht naar het bestuur en het OM, zoals de OM-afdoening sinds 2008 en recenter de ZSM-methode, waarbij het OM achter-eenvolgens opspoort, vervolgt en rechtspreekt. Dat kan toch niet? Corstens merkte in dat verband op dat economisch strafrecht eigenlijk niet meer bestaat. Ten vijfde verandert de invloed van het bestuur op de gerechten, doordat de macht van het geld en het budget zwaarder weegt dan de onafhankelijkheid van de rechter. Ik heb dit eerder toegelicht in deze Kamer. Ik weet hoe het binnen de rechterlijke macht eraan toegaat. De bestuurders overleggen met de rechters over het geld en over de tijd die zij besteden. Om financiële redenen wordt gezegd dat de rechter binnen een bepaald aantal uren de zaak moet afdoen. Het budget dat

het bestuur beschikbaar stelt, bepaalt dus de wijze waarop de rechter zijn werk moet doen. Dat is de praktijk heden ten dage en ik denk dat we hiermee echt een grens overschreden hebben.

Vanuit een andere invalshoek zien wij datzelfde beeld terug in de uitspraken van mevrouw Van de Schepop, voorzitter van de NVvR. Ze zei dat de rol als derde staatsmacht niet langer goed opgepakt kan worden door overvraging en onderfinanciering. Deze ontwikkeling baart de SP-fractie grote zorgen. Het betekent naar onze mening een aanslag op de democratische rechtsstaat. Ik hoop dat ik dat verkeerd zie. Daarom verneem ik graag van de ministers of zij bereid zijn om onvoorwaardelijk en ondubbelzinnig uit te spreken dat zij de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in alle opzichten garanderen, en toezeggen dat zij de rechterlijke macht niet verder zullen belasten met bezuinigingen.

In de afgelopen jaren heeft de regering al een aantal forse bezuinigingen op de begroting van Justitie doorgevoerd. Inmiddels is gebleken dat dit tot vraaguitval heeft geleid. Burgers die hun belang veilig wilden stellen en hun recht wilden halen, hebben daarvan moeten afzien. Een slechte zaak. Thans ligt een voorstel voor een veel zwaardere bezuiniging van 85 miljoen euro op de gefinancierde rechtshulp voor. In zijn brief van 13 december 2013 aan deze Kamer reageert de minister op de motie-Kox van 29 oktober 2013. In die motie heeft de Kamer de regering gevraagd om een visie te formuleren op de wijze waarop de regering de toegang tot de rechter en de rechtshulp kan en zal garanderen. De minister merkt naar aanleiding daarvan op dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een openeindstelsel is. Dat wil zeggen dat er niet van tevoren een vast omlijdend bedrag wordt bepaald tot waar de uitgaven zullen belopen. Voorop staat echter wel dat het stelsel beheersbaar moet zijn. Uit de verdere toelichting komt naar voren dat de term "beheersbaar" bij de minister vooral slaat op de financiën en niet op het belang van de toegang tot het recht als een grondslag van de democratische rechtsstaat. Wij vinden dat onacceptabel. Het draait de zaak op zijn kop. De rechtsstaat dient voorop te staan en het mag niet zo zijn dat eerst de kosten worden gewogen en het recht erachteraan komt. Dit betekent natuurlijk niet dat men niet goed met het beschikbare geld moet omgaan en onnodige uitgaven moet doen, maar volgens ons moet het belang van de rechtsstaat het zwaarste wegen.

Volgens de minister moet het kostenniveau in de hand gehouden kunnen worden, moet het controleerbaar zijn en moet voorkomen worden dat het stelsel zodanig overbelast raakt dat het niet meer beschikbaar is voor degenen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. Ook in deze formulering zit een verborgen risico. Want wie zijn degenen voor wie de gefinancierde rechtshulp bedoeld is? En hoe zit het met de rechtsniveau van de regeling? En zou niet vanuit de rechtsstaat geredeneerd moeten worden, waardoor de vraag naar het rechtsniveau voorop staat?

De minister merkt op dat er voor de gesubsidieerde rechtsbijstand een grens is aan het betaalbare en het beschikbare. Maar waar ligt die grens? Op grond van welke steekhoudende argumenten bepaalt de minister die grens? En wat te doen als de op kosten gebaseerde grens botst met de rechtsstatelijke grens? Dit zijn vragen die volgens mij heel interessant en belangrijk zijn. Helaas zien wij de antwoorden erop niet in de brief van de minister. Ik stel voorlopig vast dat de minister in zijn brief geen visie geeft

op de rechtsstaat, de toegang tot het recht en de rechtshulp. Hij beperkt zich tot de problemen die hij ziet bij de financiering van de rechtshulp.

In het vervolg van zijn reactie stelt de minister dat het stelsel van gesubsidieerde rechtshulp alleen kan functioneren als het stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren. Ook dat is verullend taalgebruik. De minister bedoelt dat bepaalde zaken binnen het stelsel vallen en andere ervan worden uitgesloten. Ook hier komt hij niet toe aan de fundamentele positie van het recht in staatkundige zin en het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Tegen die achtergrond is het te begrijpen dat Corstens heeft opgemerkt dat de toegang tot de overheidsrechter behoort tot de checks-and-balances van de rechtsstaat. Hij zei ook dat de balans in de rechtsstaat verstoord kan raken als de toegang onvoldoende gewaarborgd is.

In zijn reactie van 13 december 2013 gaat de minister daar helaas niet op in. Hij beperkt zich tot financieel-technische beschouwingen en probeert in de eerste plaats de burger zelf met het probleem van de toegang tot het recht op te laden. Van de burger mag zelfhulp verwacht worden, heet dat in zijn jargon. De minister schetst hier het beeld van burgers die lichtzinnig en "consumptief" gebruik maken van het recht en de toegang tot de rechter. Wie de praktijk kent, zal beamen dat het vaak juist andersom is. Burgers wachten vaak te lang om hun recht te halen en hun zaak aan de rechter voor te leggen. Burgers zijn in het dagelijkse leven heel wel in staat en bereid om geschillen zelf op te lossen. Dat wordt door de minister erkend. In zijn brief van 13 december 2013 verwijst hij naar informatie van het WODC, waaruit blijkt dat 95% van alle geschillen door betrokkenen zelf op de een of andere manier wordt opgelost en dat maar 5% van alle geschillen aan de rechter wordt voorgelegd. Het lijkt me goed om dat in gedachten te houden. Heel veel zaken worden gewoon opgelost door de mensen zelf. Alleen als ze er niet uitkomen, gaan ze naar de rechter.

Ik stel ook vast dat de minister in de genoemde brief van oordeel is dat zijn voorstellen en de daaruit voortvloeiende beperkingen niet in strijd zijn met het EVRM. Ik wijs erop dat professor Barkhuysen in zijn gemotiveerde advies voor de VSAN van 13 februari 2014 daar heel anders over denkt. Ik verneem graag van de minister waarom het advies van professor Barkhuysen onjuist zou zijn. Hetzelfde geldt voor de opvatting van de Nederlandse Orde van Advocaten van 20 februari 2014 over de griffierechten en de rechtsbijstand.

Het valt het op dat de minister zich beroept op allerlei alternatieven, die volgens hem gelijkwaardig zijn, maar vooral goedkoper zijn voor de schatkist. In zijn betoog is de zorg voor de centen allesoverheersend en moeten alle contra-argumenten daarvoor wijken. De alternatieven die de minister noemt, zijn niet of nauwelijks onderbouwd. Het gaat om zelfhulp en eigen verantwoordelijkheid, om hulpmiddelen en informatieloketten, en om uitbreiding van het Juridisch Loket. Dat laatste moet als een soort poortwachter gaan functioneren, overigens zonder dat het prijskaartje daarvan precies bekend is. Ook noemt de minister als alternatieven arbitrage en mediation, maar ook daarbij wordt vergeten wat de kosten ervan zijn voor de rechtszoekende burger. Tot slot noemt de minister geschillencommissies die in zijn ogen in een handomdraai kunnen uitgroeien tot redelijke alternatieven voor de huidige rechtspraak. Naar

mijn idee veel gedoe en weinig inhoud en dat moeten wij niet doen.

Aan het slot zegt de minister dat het stelsel van gesubsidieerde rechtshulp, mede gelet op de beperkte publieke middelen, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren. Dat is weer een andere uitdrukking voor "het mes erin". Wat daarvan de gevolgen zijn, leert ons de jongste brief van de minister van 18 februari. Naast het Juridisch Loket als een soort superpoortwachter, de eigen verantwoordelijkheid van de burger en proactieve geschilbeslechting komt de minister met het buitenspel zetten van bepaalde categorieën geschillen, zoals die op grond van onrechtmatige daad, consumentengeschillen en huurgeschillen. Vandaag heeft de Consumentenbond hier al een petitie aangeboden vanwege het feit de consumentengeschillen in feite voor de burger met de kleine portemonnee niet meer toegankelijk zijn. De gedupeerde huurder moet het in de opvatting van de ministers maar zonder de mogelijkheid van de rechter doen. Dan zie je ook hoe bepaalde invloeden op andere terreinen doorwerken. Een aantal maanden geleden hebben wij hier de verhuurderheffing behandeld. Toen is gezegd: er moet bezuinigd worden, er moet belasting worden opgelegd aan de verhuurder en de huurder. Je ziet nu in de praktijk dat de verhuurders zeggen: wij doen geen onderhoud meer aan de huizen, want we moeten extra belasting aan de regering betalen. Huurders zitten dan met een niet-onderhouden huis. Als ze naar de rechter willen, komen ze bij de minister van Justitie, die zegt: je zoekt het zelf maar uit, bij ons krijg je geen gefinancierde rechtshulp meer. Zo worden ze aan twee kanten gedupeerd. Dat is waartoe dit systeem leidt als je die twee ontwikkelingen samenbrengt. Dat zijn dus allemaal surrogaatoplossingen die de minister aandraagt en die niets met de rechtsstaat te maken hebben.

Op het terrein van het echtscheidingsrecht is het al niet veel beter. Het recente advies van de Raad voor de rechtspraak van 28 februari jongsteden laat heel weinig heel van het plan van de minister om te bezuinigen op rechtsbijstand in echtscheidingszaken, waarbij de ambtenaar van de burgerlijke stand een soort rechter wordt. Ik hoor graag de reactie van de ministers en de staatssecretaris op deze ontwikkeling.

Ik kom tot een afronding. Ik stel vast dat ten gevolge van alle reeds doorgevoerde bezuinigingen, zowel op de gefinancierde rechtshulp als op de rechterlijke macht, op de feitelijke toegang tot het recht en de rechter, de grens van het toelaatbare is overschreden. A fortiori geldt dat de voorgestelde bezuinigingen ernstige schade zullen toebrengen aan de rechtsstaat. Dat is om meer dan één reden betreurenswaardig. Ons rechtssysteem is, zeker als we het vergelijken met andere rechtstelsels, van hoge kwaliteit. We hebben een naam hoog te houden. Ons rechtssysteem kan de vergelijking met andere rechtssystemen goed aan, maar blijft dat ook zo? Als wij door nieuwe bezuinigingen door de bodem van ons rechtsgebouw zakken, zal dat niet alleen slecht zijn voor veel Nederlandse burgers, maar ook een verkeerd signaal zijn naar andere landen. Naarmate wij minder presteren, wordt het immers voor andere landen makkelijker om te zeggen: hoezo, in Nederland wordt het toch ook minder? Ik denk dat dit een slecht voorbeeld is, zeker als je kijkt naar de positie die Nederland ook in de export van zijn rechtssystemen naar het buitenland heeft. Er wordt vaak hoog tegen opgezien, en terecht, want er

wordt hoge kwaliteit geleverd. De ontwikkeling die ik hier schets, zou dat in de waagschaal stellen.

Wij hebben dus alle redenen om waakzaam en oplettend te blijven. Dat wij vandaag voor het eerst in dit huis een debat voeren over de staat van de rechtsstaat is een positieve ontwikkeling, die er hopelijk toe zal bijdragen dat de onderdruk staande democratische rechtsstaat in ere wordt gehouden, respectievelijk hersteld. Als dat de uitkomst zou zijn van dit debat, dan mag deze Kamer zichzelf daarmee feliciteren. Ik zie met belangstelling uit naar de reacties van de ministers en de staatssecretaris.



De heer **Witteveen** (PvdA):

Voorzitter. In de aanloop naar dit debat over de staat van de rechtsstaat is het opvallend dat zich elke week actuele kwesties voordoen waarbij die rechtsstaat zelf in het geding is. De rechtsstaat is geen rustig bezit, geen huis waarin we onbezorgd kunnen gaan slapen. Veel van die actuele discussies gaan over de ondergrens, over alles wat in een rechtsstaat niet zou moeten kunnen gebeuren. Het zijn vaak ongemakkelijke kwesties waar meer kanten aan zitten. Als het strafrecht zijn beloop gehad heeft, zou iemand als Volkert van der G. toch proefverlof moeten kunnen krijgen, maar dat stuit op begrijpelijk verzet van boze burgers. Als het strafrecht zijn beloop gehad heeft, zou de veroordeelde pedoseksueel Benno L. toch ergens in Nederland moeten kunnen wonen? De moedige beslissing van de burgemeester van Leiden om deze man onder sterk beperkende voorwaarden een jaar in zijn gemeente toe te laten, stuitte op ook al weer begrijpelijke emoties, maar ook op onaanvaardbare actievormen waarbij met geweld werd bedreigd. In een rechtsstaat zou het vanzelfsprekend moeten zijn dat er meer vertrouwen is in het gezag en dat vertrouwen is geërodeerd. De overheid zelf staat onder curatele van zijn burgers.

Leven we in dit land eigenlijk wel in een democratische rechtsstaat? Ja natuurlijk, het is hier geen tirannie, geen anarchie, geen door corruptie aangevreten failed state. Maar wat betekent die rechtsstaat dan eigenlijk? Kees Schuyt geeft een kernachtige definitie waarachter overigens een ambitieuze visie schuil gaat: "In een rechtsstaat is de overheid gebonden aan maat en regel." Natuurlijk zijn ook burgers en bedrijven aan regulering onderworpen, maar in dat gegeven onderscheidt een democratische rechtsstaat zich niet van autoritaire systemen. In de rechtsstaat houden de overheden, en dus overheidsfunctionarissen, zich vrijwillig aan het recht en houden zij ook beginselen, waarden en normen in de gaten.

In de democratische rechtsstaat kunnen burgers kritiek leveren en is de overheid bereid zich daar iets van aan te trekken. Het effect voor de burgers is dat zij erop vertrouwen fatsoenlijk behandeld te worden. Als mens en niet als een nummer of als een geval. Fatsoenlijk behandeld worden is dus een ondergrens. Die geldt niet alleen voor Nederlanders. Artikel 1 van de Grondwet geeft het recht om gelijk behandeld te worden aan ieder die zich in Nederland bevindt, dus ook aan vreemdelingen. Incidenteel zakt Nederland door die ondergrens heen. Denk aan de dood van die Russische vreemdeling in Nederlandse vreemdelingendetentie. Als zoiets gebeurt, is er een sterke reactie en stelt de overheid haar beleid bij. Of denk aan een gebeurtenis uit 2009 in Bleiswijk, waar een agent een Poolse zwerfwerper

bedreigde met een vuurwapen en een schep, alsof hij zijn eigen graf moest graven. Doel van die handeling was de zwerfwerper dwingen niet meer in de gemeente terug te keren, omdat de gemeente niet over opvangmogelijkheden beschikte, zoals een Leger des Heils. Dit incident is uitgekomen. Er is een strafzaak gevolgd met veroordeling van de politieman. We zien hier dus eerst iets dat niet mag gebeuren in een rechtsstaat en dan een passende reactie vanuit de instituties van de rechtsstaat. Er is echter meer aan de hand en daar kom ik nog op terug.

Ik zei al dat achter het streven om de macht van de overheid aan maat en regel te binden een vergaande ambitie schuilgaat. Onze rechtsstaat heeft zijn wortels in een geschiedenis van eeuwen. Vanaf de achttiende eeuw is een bouwwerk opgetrokken in verschillende lagen. Eerst de liberale rechtsstaat, daarop de democratische rechtsstaat, gevolgd door de sociale rechtsstaat. En dit huis van de rechtsstaat, zoals Bovens het noemt, is principieel onvoltooid. Het lijkt op zo'n Amsterdams grachtenpand dat uit etages van verschillende ouderdom is opgetrokken en waar voortdurend aan wordt verbouwd om aan de belangen, verlangens en behoeften van de bewoners te voldoen. Burgers die het huis van de rechtsstaat bewonen, verwachten tegenwoordig meer dan fatsoenlijke behandeling. Zij willen ook actieve deelnemers aan de democratische rechtsstaat zijn. Ook de overheidsdienaren die zich in het huis van de rechtsstaat ophouden, zijn actieve dragers van de idealen van rechtsstatelijkheid. Er is veel onderzoek dat erop wijst dat een vitale democratische rechtsstaat verantwoordelijke, niet-corrupte, ambtenaren nodig heeft, maar meer nog berust op een brede middenklasse van mensen die niet heel rijk zijn of heel arm, zelfbewuste mensen die in staat zijn voor hun vrijheid en die van het collectief op te komen. Rosanvallon laat zien dat de grotere wordende verschillen tussen arm en rijk en de erosie van de middenklasse een bedreiging inhouden voor de levensvatbaarheid van het hele project van de democratische rechtsstaat.

We zien zo een dubbel beeld van de rechtsstaat: ondergrens van een fatsoenlijke overheid en ambitieus ideaalbeeld van een vrije samenleving van burgers. Geen wonder dat de belofte van de rechtsstaat moeilijk waar te maken is. Het onderwerp behoort dan ook regelmatig op onze agenda te staan en ik hoop dat wij in dit huis een informele, niet-bureaucratische, manier zullen vinden om daar de komende jaren op terug te komen om de staat van de rechtsstaat te blijven opmaken. Een goed initiatief was al de expertbijeenkomst. Kan de aloude spanningsrelatie tussen democratische macht en rechtsstatelijk bestuur harmonisch worden opgelost? Brenninkmeijer sprak tijdens deze bijeenkomst op dat punt waarschuwend van een systeemfalen: de politieke partijen slagen er niet goed in het volk te vertegenwoordigen en het algemeen belang te interpreteren en dragen door hun populistische opstelling bij tot verzwakking van de rechtsstaat. "Een zwakke democratie verdraagt geen sterke rechtsstaat", stelde hij. Hij voegde eraan toe dat het systeemfalen eruit blijkt "dat ons democratisch rechtsstatelijk systeem te veel eenheid gaat vertonen en te weinig ruimte laat voor een tegenstem". De andere sprekers meenden ook allemaal, in wisselende bewoordingen, dat meer checks and balances, dus meer controle op politieke, bestuurlijke en ambtelijke macht, een oplossingsrichting zou zijn. Dat is ook de opvatting van mijn fractie.

Als we vanuit dat perspectief van spreiding van macht naar het departement van Veiligheid en Justitie kijken, komt het

mijn fractie ongewenst voor dat de verantwoordelijkheid voor de politie sinds Rutte I niet langer de verantwoordelijkheid is van twee ministeries maar van één, waardoor de zeggenschap over het openbaar ministerie, de politie en de arbeidsvoorwaarden van de zittende magistratuur in één hand zijn gekomen. Wij zouden wat dat betreft naar de oude situatie willen terugkeren.

Brenninkmeijer stelde dat ook de Eerste Kamer onderdeel is van het door hem gesignaleerde systematische falen. Dat moeten we ons in dit huis aantrekken. We moeten eerlijk in de spiegel kijken, zonder de problemen te overdrijven maar ook zonder ze te bagatelliseren. Wat is er dan allemaal aan de hand dat als "systeemfalen" kan worden gekarakteriseerd? Ik begin bij de wetgever, waar wij als Eerste Kamer ook deel van uitmaken. De Eerste Kamer vat haar taak als medewetgever serieus op. Wij letten bijvoorbeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en op strijd met de grondrechten, en we hadden onlangs nog een inhoudelijk en grondig debat over de herziening ten nadele. Dat is een rechtsstatelijk gevoelig onderwerp, omdat het betekent dat een rechterlijk oordeel met terugwerkende kracht wordt aangetast en de burger die was vrijgesproken een verdachte blijft.

Maar betekent dit nu ook dat we er over de hele linie in slagen om het belang van de vrijheid af te wegen tegen andere belangen, zoals veiligheid? Is de veiligheid niet zo sterk voorop komen te staan dat de justitie daardoor op de achtergrond is geraakt, zoals, helaas, alleen al de naamgeving van het departement suggereert? Wegen we de belangen wel altijd goed? Er is een hele reeks wetten te noemen die in discussie zijn en waarbij deze vragen in het geding zijn. Ik zal ze vandaag niet inhoudelijk kunnen behandelen, daar zijn andere debatten voor. Ik noem ze echter toch, want de lijst is tekenend.

Ten eerste. Inperkings van de mogelijkheid om taakstraffen op te leggen, waarbij we de rechter de speelruimte ontnemen om een straf of maatregel te nemen die passend is voor het aan hem voorgelegde geval. Ten tweede. Afschaffen en verlengen van verjaringstermijnen, waarbij we de tijd zijn werk niet meer laten doen. Ten derde. Het oprukken van de bestuurlijke boete voor gedragingen die vroeger onder het klassieke strafrecht zouden vallen, waarbij we de waarborgen van het strafrecht overboord zetten en vervangen door minder sterke waarborgen uit het bestuursrecht. Ten vierde. Lichte normovertredingen niet meer onder gezag en regie van een rechter afdoen, maar door parketmedewerkers — het woord is van Ybo Buruma — onder regie van een officier van justitie, waarbij we de trias politica veronachtzamen. Ten vijfde. Het plan de straf al uit te voeren terwijl het hoger beroep nog loopt, waarbij we de rechtsbescherming ondermijnen. Ten zesde. Het plan om gevangenen te laten betalen voor hun verblijf in de gevangenis, waarbij we hen in feite ook nog een vermogensstraf opleggen en hen als inkomstenbron behandelen.

Veiligheid komt voor justitie, kortom, en geld komt voor recht. Zo dreigt een evenwichtige belangenafweging echter in het gedrang te komen. Ik lees hierin een aansporing aan de Eerste Kamer zelf, aan ons dus, om niet alleen de formele kanten van het wetgevingsbeleid in de gaten te houden, maar om meer expliciet ook in te gaan op de in het geding zijnde waarden en beginselen en de manier waarop deze in elk wetsvoorstel worden gewogen. Nemen we de wet niet te veel als een instrument dat voor elk probleem kan

worden ingezet, als een soort juridische, ideale schroevendraaier? Zouden we niet veel terughoudender met wetten en regels moeten omspringen om het zelfoplossend vermogen van de samenleving te versterken en burgers samen naar oplossingen voor hun problemen te laten zoeken? Alleen met een terughoudender opstelling kunnen we zulke klassieke waarden als begrijpelijkheid, samenhang en rechtszekerheid in combinatie met rechtsgelijkheid in de wetgeving terugbrengen.

Ik kan me voorstellen dat de bewindslieden deze woorden met een licht geamuseerde glimlach beluisteren. Beschikt het departement immers niet over een Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken, dat ten behoeve van de gehele overheid een Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving heeft uitgevaardigd? Helaas, wie dit kader eens grondig bekijkt, wordt geconfronteerd met een lange lijst goede bedoelingen die in de praktijk niet worden waargemaakt. De tekst stelt terecht dat in een democratische rechtsstaat overheidsinterventie gebaseerd dient te zijn op een wettelijk gelegitimeerd publiek belang. Daarom moet onder meer bij elke wet worden overwogen of de nuloptie afdoende kan zijn. Wat gebeurt er als de overheid niets of bijna niets doet? Kan het probleem met een minimale overheidsinterventie in de maatschappij zelf worden opgelost? De gestage stroom regels vanuit Den Haag en de talloze uitvoeringsproblemen die deze regels opleveren, suggereren niet direct dat van de nuloptie vaak gebruik gemaakt wordt.

Als men eenmaal tot optreden overgaat, moet de wetgever een gemotiveerde keuze maken uit een lijst van maar liefst 54 mogelijk in aanmerking komende beleidsinstrumenten! Zou die exercitie wel ooit anders dan uit de losse pols worden uitgevoerd? Het is moeilijk voor te stellen, zeker als bedacht wordt dat er ook acht verplichte toetsen in omloop zijn die met de uitvoering te maken hebben. Graag vernemen wij van de bewindslieden dan ook wat zij doen om die integrale wetgeving in de volle breedte van de overheid, dus ook buiten het eigen departement, ingang te doen vinden en wat zij doen om erop toe te zien dat men zich aan deze werkwijze conformeert.

De genoemde justitiewetgeving die eerder gefragmenteerd en instrumentalistisch dan geïntegreerd te noemen is, staat de toegang tot het recht in de weg en moedigt zeker niet aan tot actief burgerschap. Daar komt een reeks van maatregelen bij, ingegeven door een complexe mix van motieven zoals de wens het systeem betaalbaar te houden en de noodzaak om nieuwe werkwijzen uit te proberen, die bij elkaar de toegang tot de rechter voor burgers en bedrijven ernstig bemoeilijken. Op de al gememoreerde deskundigenbijeenkomst werden over deze onderwerpen harde woorden gesproken. Het verhogen van de griffierechten en het verminderen van de gesubsidieerde rechtsbijstand dragen beide bij aan de beheersing van de kosten van de rechtspleging, zeker, maar ten koste van een groter goed: de toegang tot het recht. Ons werd voorgehouden dat het voor een bedrijf straks niet meer loont om over een vordering van minder dan €1.500 te procederen. Moeten die ondernemers het recht dan maar in eigen hand nemen? De Raad voor de rechtspraak bepleit flexibele griffierechten, die rekening houden met draagkracht en het belang van de zaak. Zijn de bewindslieden van plan om deze interessante mogelijkheid serieus te onderzoeken?

Zeker, als het om kleine vorderingen gaat, is er soelaas te verwachten van alternatieve vormen van geschilbeslechting, die goedkoper zijn, maar dan moet een deugdelijk en werkend systeem van zulke alternatieve mogelijkheden wel eerst beschikbaar zijn. Deze alternatieve manieren van conflicten beslechten, werken trouwens alleen goed als de gang naar de rechter mogelijk blijft, als stok achter de deur. Dit is al in veel onderzoeken aangetoond. Het Juridisch Loket zeeft onredelijke of kansloze claims nu al uit. Door hierna nog drempels in te bouwen, verandert niet de motivatie of het gelijk van de klager, maar wel diens kans om gehoor te vinden. Als mensen die het niet breed hebben niet naar de rechter of een andere toegankelijke instantie kunnen gaan, wordt de tweedeling van onze samenleving ook nog eens juridisch gesanctioneerd. Wie niet naar een onafhankelijke en onpartijdige rechter kan, is de facto een tweederangsburger. Hij is iemand die er niet bij hoort, die we het niet kunnen verwijten als hij geen al te groot vertrouwen heeft in de overheid.

De geplande bezuiniging op de gefinancierde rechtsbijstand dreigt dramatische proporties aan te nemen. Als de gegevens van de Nederlandse Orde van Advocaten kloppen, wordt met een taakstelling van 85 miljoen euro maar liefst 25% van het totale budget voor gefinancierde rechtsbijstand weggesneden. De orde stelt dat dit gevolgen heeft voor een grote groep van de bevolking, zeker als het voornemen wordt doorgezet om het huurrecht, het consumentenrecht en echtscheiding op gezamenlijk verzoek zonder aanwezigheid van kinderen helemaal uit te sluiten. Door de bezuiniging zakt het inkomen van sociale advocaten naar een niveau waarop veel kantoren hun deuren zullen moeten sluiten.

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft alternatieven voorgesteld. Mijn fractie stelt met tevredenheid vast dat de staatssecretaris en de orde over al deze kwesties met elkaar hebben gesproken en dat dit zelfs tot enkele belangrijke wijzigingen heeft geleid. De taakstelling moet nu echter gehaald worden door verlaging van het generiek uurtarief. Dit zal betekenen dat veel sociale advocaten dan niet meer kunnen rondkomen en hun bedrijf zullen moeten sluiten. De economische gegevens die de orde hierover heeft verstrekt stemmen tot grote zorg. De regering zou zich ook zorgen moeten maken. Als de sociale advocatuur haar functie in het hele systeem van rechtsbedeling niet meer adequaat kan vervullen, dreigt aantasting van een gelaagd en zorgvuldig opgebouwd systeem en wordt een kernfunctie van de rechtsstaat aangetast. Dat zijn wel erg grote nadelen die verbonden zijn aan een vrij bescheiden bezuiniging; de proportionaliteit in het beleid is hier zoek. Hoe denkt de staatssecretaris een uittocht uit de sociale advocatuur, die het stelsel zal ondermijnen te voorkomen? Is hij bereid om rekening te houden met de benarde positie van veel kantoren die sociale rechtshulp leveren?

De toegang tot het recht is een door artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR gewaarborgd grondrecht. In een door professor Barkhuysen geschreven advies aan de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland komt deze tot een kritisch oordeel over de plannen. Hij concludeert dat de toegang tot de rechter onder druk komt te staan en dat de vraag moet worden gesteld of de voorstellen de grens van het toelaatbare niet overschrijden. Deze vraag leggen wij graag aan de bewindslieden voor. Voor Barkhuysen is het geen vraag dat op grond van de jurisprudentie (Airey t. Ierland en Del Sol t. Frankrijk) geconcludeerd moet worden dat de

voorstellen om consumentenrecht en huurrecht van financiering uit te sluiten in elk geval onrechtmatig zijn, terwijl bij echtscheidingszaken naar de situatie van het individu moet worden gekeken. Onderschrijven de bewindslieden deze conclusie?

Barkhuysen stelt voorts: "Bovendien mag het recht op toegang tot de rechter niet worden onthouden, louter omdat er mogelijk ook een oplossing via een andere route denkbaar zou zijn. Het recht op toegang tot de rechter veronderstelt dat wanneer het individu een zaak aan een rechterlijke instantie wil voorleggen, hem deze mogelijkheid moet worden geboden ( ) het niet willen of kunnen gebruikmaken van een alternatieve oplossingsrichting kan geen grond voor afwijzing van een verzoek tot rechtsbijstand zijn; uiteindelijk moet er altijd toegang tot de rechter kunnen zijn". Mijn fractie sluit zich bij deze woorden aan. Om een evenwichtig stelsel te verkrijgen dat rechtmatig en efficiënt is, zien wij voor ons dat er in de eerste lijn, via het Juridisch Loket, andere adviseurs of internetbronnen, aangegeven wordt welke alternatieve methoden er beschikbaar zijn om een controverse te beslechten. Als het niet lukt om de controverse op deze wijze te beslechten, dient een rechtzoekende snel toegang te hebben tot professionele rechtspraak, ondersteund door een professionele advocaat. Ik benadruk dat deze aanpak goedkoper kan zijn dan het huidige stelsel. Brenninkmeijer wees er tijdens de deskundigenbijeenkomst op dat het vanuit zijn ervaring als ombudsman duidelijk is geworden dat bestuursrechtelijke geschillen in ongeveer 60% tot 70% van de gevallen voorkomen kunnen worden door gewoon menselijk contact van bestuursorganen met burgers. Ook kwesties waarin het gaat om huurrecht, consumentenrecht en echtscheidingen vereisen lang niet altijd een gang naar de rechter. De sociale advocatuur spant zich ook in om dat wat Brenninkmeijer "gewoon menselijk contact" noemt, te voorkomen.

Burgers in ons land hebben vaak het gevoel dat zij niet zozeer aan een democratisch bewind deelnemen als wel aan een bureaucratisch regime zijn onderworpen. Dat geldt ook voor de functionarissen van de overheid zelf. Een reden voor de agent die de zwerver bedreigde om tot daden over te gaan, is de bureaucratische afpaling van het verzorgingsgebied voor zwervers en andere ontheemden waarbij alleen Rotterdamse zwervers in Rotterdam worden geholpen. Wie daar niet netjes geregistreerd is, moet elders zijn heil zoeken. Zo vallen veel mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats tussen de grenzen van zorgsystemen. De uitzichtloosheid van deze bureaucratie kan de agent tot zijn daad hebben aangezet.

Zo komen we nog een andere vorm van systeemfalen op het spoor. De managementsystemen die in grote organisaties gehanteerd worden, laten vaak bijzonder weinig ruimte aan de professionals die daar werken om hun werk naar erkende professionele standaarden vorm te geven. Alles moet gestroomlijnd, gestandaardiseerd, geprotocolleerd en inzichtelijk worden gemaakt; over elke handeling moet verantwoording worden afgelegd. De administratieve lasten hebben zich van het bedrijfsleven naar het gehele georganiseerde deel van de maatschappij verspreid. De voortdurende noodzaak om te bezuinigen, heeft de overheid tot een opmerkelijke strategie gedreven die een win-winstrategie zou kunnen lijken, maar het niet is. Professionals krijgen de boodschap dat zij meer en beter moeten presteren, maar wel met minder middelen, in een werkomgeving die permanent wordt gereorganiseerd en met regels die niet stabiel

zijn maar frequent worden veranderd. Systeemwijzigingen worden op hoop van zegen ingevoerd, zonder een periode van behoedzaam sociaal experiment en zonder veel zeggenschap van de professionals die het betreft. Als het dan tegenvalt, volgt herziening op herziening.

Een van de ernstigste tekortkomingen van een democratische wetgever is falen in het bieden van duidelijkheid en zekerheid aan mensen. Door deze aanpak stijgt niet alleen de werkdruk; ook de kwaliteit van het werk komt onder druk te staan. De leden van de rechterlijke macht, die tot de meest wetsgetrouwe burgers van Nederland behoren, zijn het afgelopen jaar eindelijk in verzet gekomen. Vanuit Leeuwarden verscheen een door 700 rechters ondersteund manifest. Onderzoek van de NVvR wijst uit dat de rechters het water aan de lippen staat en dat velen van hen hun werk niet meer aantrekkelijk vinden. Daar dreigt de rechtsstaat door een ondergrens te zakken.

Net als bij de gefinancierde rechtshulp speelt bij het rechterlijke beroepenveld een dubbelzinnig imperatief: er kan zeker gemoderniseerd worden, maar dat betekent niet dat het op korte termijn veel goedkoper kan. Er zou veel meer geprofiteerd moeten worden van de inzichten van professionals op de werkvloer. Geslaagde modernisering wordt vormgegeven vanuit de praktijken van het recht in plaats van bovenaf te worden opgelegd. In dat verband is het positief dat de Raad voor de rechtspraak de klachten die uit Leeuwarden kwamen, en al jarenlang leefden, serieus heeft genomen en een tournee heeft gemaakt langs de rechtbanken. Het interne debat onder rechters is op gang gekomen en daar kunnen we op termijn zinvolle uitkomsten van verwachten.

De bewindslieden zullen het geduld moeten opbrengen om daarop te wachten omdat de trias politica hen niet tot directe deelnemers aan het rechterlijk zelfbestuur maakt. Zij hebben wel een andere, zware verantwoordelijkheid. De Raad voor de rechtspraak wil door het KEI-project vergaande modernisering tot stand brengen met inzet van internettechnologie. Daarvan wordt een zeer grote besparing verwacht. Het jaarplan voor 2014 belooft maar liefst 40% kortere doorlooptijden vanaf 2018. Achten de bewindslieden dit een zelfs maar bij benadering realistische doelstelling? We weten allemaal dat de invoering van veelbelovende ICT bij de overheid in het verleden vaak mis is gegaan, te lang heeft geduurd, te veel heeft gekost en onbevredigend heeft uitgepakt voor de professionals op de werkvloer. Het is de verantwoordelijkheid van de bewindslieden om ervoor te zorgen dat het deze keer wel lukt en ik nodig hen uit om hun gedachten daarover met ons te delen.

Volgens prof. Barendrecht, die een groot internationaal onderzoek leidt naar innovatie in de rechtspleging — mevrouw Duthler wees er ook al op — is de huidige rechtspraak te complex en te polariserend. Wereldwijd klinkt de roep om maatwerk te leveren, de burger meer als mens te benaderen en procedurele rechtvaardigheid te betrachten. Door digitalisering zou de vraag naar rechtspraak echter wel eens kunnen toenemen in plaats van afnemen. Zijn voorstel is dat de gerechten zelf goed werkende procedures gaan ontwikkelen, gericht op de concrete noden van de burger. Daarvoor is een ander procesrecht nodig dat geen perverse prikkels bevat om procedures te rekken of kwesties nodeloos te juridiseren. De verantwoordelijkheid voor al dat maatwerk moet bij de rechtspraak zelf komen te liggen,

met een systeem van erkenning en monitoring van interventies, net als in de gezondheidszorg. Hoe staan de bewindslieden tegenover dit interessante voorstel?

Een concreet voorbeeld van deze manier van benaderen, trof ik aan in een interview van de NRC met kortgedingrechter Sjoukje Rullmann. Zij pleit voor een systeem waarin de rechter werkt als een juridische huisarts. Zij zegt: "De manier waarop wij het nu doen, met dagvaardingen, deurwaarders en uitwisseling van pleitnota's, is voor sommige zaken gewoon te zwaar en te duur. Ik vind dat de rechter gewoon spreekuur moet houden. Partijen trekken bij binnenkomst van de rechtbank een nummertje en wachten op hun beurt. Of ze maken een afspraak. Iemand met een conflict kan de rechter ook vragen om de andere partij op te roepen." Deze gedachte kan uiteraard alleen werken bij korte gedingen en daarmee vergelijkbare eerstelijnsprocedures en zal niet ten koste mogen gaan van het fundamentele recht van partijen en hun advocaten om gebruik te maken van de formele bescherming die het procesrecht biedt. Het is wel een goed voorbeeld van een praktijkvoorstel dat serieuze overweging verdient binnen de rechterlijke macht zelf. Dringt dit soort voorstellen wel altijd door tot de Raad voor de rechtspraak?

Modernisering moet hoe dan ook van binnenuit de rechterlijke macht komen en kan daaraan niet van buitenaf worden opgelegd zonder schade voor de waarden van de rechtspleging. Rinus Otte, iemand die bekend staat als een uitgesproken voorstander van vergaande modernisering van de rechtspleging en veel controverse heeft opgeroepen, bepleit in zijn boek *De nieuwe kleren van de rechter* dat het backoffice van de rechterlijke organisatie meer zou kunnen functioneren als een zelfsturende ambachtelijke werkplaats. Hoe denken de bewindslieden over deze suggestie?

Tot slot van dit betoog stel ik vast dat de betekenis van de idealen van democratie en rechtsstatelijkheid voortdurend in het geding is. Het zou daarom goed zijn om in de Grondwet vast te leggen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De argumentatie van de regering op dat punt vind ik te zeer intern gericht op de bestuurlijke functie van de Grondwet. Het is aan actieve burgers niet uit te leggen dat een zo belangrijk kenmerk van ons staatsbestel niet expliciet in de Grondwet wordt vermeld, ook als die vermelding meer symbolische dan instrumentele betekenis heeft.

#### De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Witteveen. Ik zie dat mevrouw Strik nog een vraag wil stellen. Mijnheer Witteveen, wilt u nog even terugkeren naar het spreekgestoelte?

#### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Heel veel woorden terug gaf de heer Witteveen aan dat zijn fractie de overheveling van de politie naar het ministerie van Justitie wil terugdraaien. Ik ken de fractie van de heer Witteveen enige invloed toe. Gaat hij de regering nog om iets vragen? Wat gaat hij doen met zijn wens?

#### De heer Witteveen (PvdA):

Het eerstvolgende moment waarop dat op een zinvolle wijze kan gebeuren, is bij de volgende kabinetsformatie. Dat moet daar worden ingebracht. Uiteraard ben ik zeer



benieuwd naar de overwegingen van de regering op dit punt. Belangrijker is wat bij die kabinetsformatie gaat gebeuren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Het was dus een soort spijtbetuinging ten aanzien van de laatste kabinetsformatie.

De heer **Witteveen** (PvdA):  
Ik vind niet dat ik spijt hoeft te betuigen over iets wat ik niet heb gedaan. Ik denk dat de beslissing moet worden genomen vanuit een oogpunt van het tegengaan van machtsconcentratie, de spreiding van machten, een thema dat in het kader van de rechtsstaat weer even in herinnering wordt geroepen door allerlei sprekers en dat ook in de deskundigenbijeenkomst nadrukkelijk door een aantal sprekers aan de orde is gesteld. Dat is misschien eerder niet goed onder ogen gezien omdat men begrijpelijkerwijs ook vond dat de veiligheid goed georganiseerd moet zijn en dat op dat terrein effectief moet worden opgetreden. Er moet een afweging worden gemaakt tussen de wens om het efficiënt en effectief te doen aan de ene kant en het streven naar een spreiding van machten aan de andere kant. Een spreiding van machten is voor de overheid altijd vervelend want die brengt frictie met zich mee. Voor de burgers en de samenleving is het echter van groot belang.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Het lijkt mij wel goed om de regering toch op zijn minst te vragen hierop te reflecteren.

De heer **Witteveen** (PvdA):  
Dat ben ik ook zeker van plan, maar eerst zou ik graag weten hoe de regering zelf hierop reflecteert voordat ik haar uitnodig om eventuele stappen te ondernemen.

De **voorzitter**:  
Nogmaals dank, mijnheer Witteveen. Ik geef het woord aan mevrouw Strik.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Voorzitter. Met het debat van vandaag beginnen we wat ons betreft een traditie om als Eerste Kamer periodiek de staat van de rechtsstaat tegen het licht te houden. Onze huidige Voorzitter verdient ook lof voor dit initiatief. De aanleiding echter vormde de onvrede in deze Kamer over een reeks van wetsontwerpen die belangrijke principes van de rechtsstaat dreigden aan te tasten, bijvoorbeeld omdat ze de toegang tot de rechter of de beoordelingsruimte van de rechter dreigden te verkleinen. Deze ontwikkelingen vragen om een toets die de toets bij een afzonderlijk wetsvoorstel overstijgt.

Ik wil mijn bijdrage toespitsen op de waarborgen voor toegang tot de rechter, de omgang met grondrechten en verdragsverplichtingen, de toetsingsruimte voor de rechter en de rechtsstaat in Europa. Ik begin echter mijn betoog met enkele bespiegelingen over de democratische rechtsstaat.

Wat zijn nou die beginselen waaraan we de huidige ontwikkelingen dienen te toetsen?

De rechtsstaat kenmerkt zich door enkele institutionele en procedurele waarborgen, zoals het legaliteitsbeginsel, het machtsevenwicht van de trias politica, en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter. Deze waarborgen staan echter in dienst van het doel van de rechtsstaat, namelijk de bescherming van individuen tegen een onbegrensde machtsuitoefening van de Staat. Het rechtssysteem, met name de checks and balances, en de grondrechten bieden burgers die bescherming. Zij moeten zich gevrijwaard weten van een discriminerende, willekeurige of bemoeizuchtige overheid, maar evengoed van een nalatige overheid. De bescherming van individuen en minderheden tegen de Staat of tegen andere burgers vereist soms juist een actieve beschermende houding van de overheid. Dat het begrip "democratie" onlosmakelijk met onze rechtsstaat is verbonden, vereist dat onze wetten en regels democratisch tot stand komen. De overheid — ik bedoel hiermee de wetgevende en uitvoerende macht samen — dient toe te zien op de kwaliteit van de democratie. Een drietal ontwikkelingen vergt extra grote inspanningen om die democratie op peil te houden. Allereerst denk ik aan de europeanisering, waardoor de traditioneel bij de regering en het parlement gelegen bevoegdheden zijn overgeheveld naar het niveau van Raad en Europees Parlement. Dat vraagt niet alleen om een sterke positie van het Europees Parlement, maar ook om transparante besluitvorming in de Raad, die het nationale parlement voldoende ruimte geeft voor invloed en debat.

Ook de privatisering zet de nationale overheid op afstand en maakt besluitvorming meer diffuus. In het Eerste Kamerrapport Verbinding Verbroken zijn behartigenswaardige aanbevelingen opgenomen voor een betere democratische controle, zowel op het besluit tot privatisering als op de controle op de geprivatiseerde uitvoering van taken.

Ten slotte kan ook decentralisering van belangrijke overheidstaken de democratische controle bemoeilijken. Om hun taken straks te kunnen uitvoeren, zoeken vooral kleinere gemeentebesturen samenwerkingsverbanden. Zij zetten daarmee gewild of ongewild hun volksvertegenwoordigers en burgers op meer afstand. Kan de minister ten aanzien van deze drie ontwikkelingen aangeven op welke wijze het kabinet verantwoordelijkheid neemt om de democratische legitimiteit te waarborgen?

De begrippen "democratie" en "rechtsstaat" versterken elkaar, maar ze begrenzen elkaar ook. Zo kan het voorkomen dat een besluit weliswaar democratisch tot stand is gekomen maar toch niet legitiem is, omdat het strijdt met de uitgangspunten van de rechtsstaat. Foute regimes in het verleden en heden maken het belang van die inhoudelijke component van de rechtsstaat akelig duidelijk. Democratie in een rechtsstaat is dus meer dan uitvoering geven aan de wil van de meerderheid van de bevolking, omdat deze de fundamentele rechten en vrijheden van individuen en minderheden kan aantasten. Ook het evenredigheidsbeginsel van ons parlementair stelsel brengt het uitgangspunt van respect voor minderheden tot uiting. Voor de legitimiteit van de besluitvorming is het van belang dat alle burgers zich herkennen in de volksvertegenwoordiging en dat minderheden weten dat ook hun positie serieus wordt genomen. Politici die zich enkel op de wil van de meerderheid beroepen om een bepaald besluit te rechtvaardigen,

miskennen hun verantwoordelijkheid om in overeenstemming met de fundamentele rechten en vrijheden van alle burgers te handelen. Toch constateert mijn fractie dat de notie van rekening houden met minderheden, van respect voor anders denken of anders zijn, tanende is in onze samenleving. Het initiatiefvoorstel om groepen Caribische Nederlanders praktisch illegaal te maken in hun eigen Koninkrijk, vormt daarvan een uitwas. Het kabinet vormt helaas geen tegenwicht, omdat ook bewindslieden zich nauwelijks nog opwerpen als behartiger van het belang van diversiteit of individuele rechtsbescherming. Ook het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaal verblijf is van een even bedenkelijk gehalte.

Het instrumentele gebruik van de wetgeving en de focus op meerderheidsbesluitvorming maken toegang tot de rechter des te belangrijker. Het vreemde is nu echter dat dezelfde pleitbezorgers van het primaat van de meerderheid de rechterlijke macht willen ontdoen van deze beschermingsplicht. Het voorstel om de rechter te verbieden wetten in formele zin te toetsen aan verdragen, gaat er zelfs van uit dat een dergelijke toets de democratie zou bedreigen. De rechterlijke toets dient echter vooral als een ultieme waarborg voor burgers, indien de concrete uitwerking van een wet leidt tot aantasting van hun fundamentele rechten. Als een rechter een wet buiten toepassing laat vanwege strijd met het internationale recht, dan vormt dit geen bedreiging, maar een correctie op de democratie omwille van de rechtsstaat. Helaas is dit soms nodig. Zelfs de Eerste Kamer als rechtsstatelijk geweten maakt een rechterlijke toets bepaald niet overbodig. Onlangs nog bleek dit met de invoering van het woonlandbeginsel bij de export van kinderbijslag en andere uitkeringen. Hoewel uit een juridisch advies dat de senaat zelf had aangevraagd klip-en-klaar bleek dat het voorstel strijd opleverde met Europees recht, nam de regering niets terug van het voorstel en nam een meerderheid van deze Kamer het voorstel gewoon aan. Een aantal maanden later moest de rechter dit besluit corrigeren met de ons zo bekende argumenten. Dit was helaas geen unieke situatie. Wat onze fractie betreft, is er dus vooral reden tot uitbreiding in plaats van inperking van de rechterlijke toetsing. GroenLinks heeft het initiatiefvoorstel voor constitutionele toetsing in tweede lezing weer opgepakt in de Tweede Kamer en wij hopen op steun van de andere fracties. Ik kan in ieder geval de heer Engels wellicht blij maken met deze woorden.

Alleen al het voorstel om verdragsrechtelijke toetsing te verbieden, vormt een argument om onze eigen Grondwet meer betekenis te geven. Uit een recent WODC-onderzoek naar de implementatie van EHRM-uitspraken trokken de onderzoekers de voorzichtige conclusie dat juist in landen die geen constitutionele toetsing kennen de meeste scepsis heerst ten opzichte van de bevoegdheden van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Ze noemen daarbij het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Hoe apprecieert de regering deze conclusie? Ziet zij een verband daarmee en deelt zij de mening van mijn fractie dat de rechter de rechtsstaat moet kunnen behoeden voor onrechtsstatelijke wetgeving?

Ook het kabinet heeft een moeizame verhouding met de grondrechten. Het lijkt zijn staatsmacht liever te gebruiken om zijn beleidsdoelen te bereiken dan om burgers te beschermen tegen die staatsmacht. Daar is weinig liberaals aan. De toenemende inbreuken op onze privacy vormen daar een goed voorbeeld van. Wordt die balans tussen

repressie en individuele bescherming eigenlijk nog wel opgemaakt bij de vorming van wet- en regelgeving of heiligt het doel per definitie de middelen? Het maakbaarheidsdenken van een minister van Veiligheid domineert in zijn beleid, zo lijkt het wel. Kritische reflecties van de Afdeling advisering van de Raad van State over strijd met mensenrechten of internationaal recht worden te vaak terzijde geschoven. Dat past helaas in een bredere trend van tegenspraak willen smoren of negeren, zelfs als ze van gezaghebbende colleges komt. Daarmee speelt het kabinet gevaarlijk spel met de o zo noodzakelijke checks and balances. Verdragen en richtlijnen, vooral als ze betrekking hebben op rechten van burgers, worden vaak pas op de juiste manier toegepast, wanneer de rechter de regering op de vingers heeft getikt en heeft gedwongen tot naleving. Zo'n houding van "kijken hoe ver we komen" en "we zien wel waar het schip strandt" betekent een vertraging van jaren voordat mensen hun recht kunnen halen en getuigt van een gebrek aan verdragstrouw. Rechters zitten echt niet te wachten op deze verantwoordelijkheid, maar ze nemen haar uiteraard wel. Dat levert hen cynisch genoeg niet zelden ook nog het verwijt op van rechterlijk activisme. Van de zijde van politici, wel te verstaan.

Politici vinden het soms kennelijk te verleidelijk om te treden in het domein van de rechterlijke macht of om wat minder rechtsstatelijke opvattingen te ventileren. Denk aan de uitspraken van premier Rutte dat proefverlof voor Van der G. ondenkbaar zou zijn, en dat een minister van Justitie die daartoe besluit, zou moeten aftreden. Of aan de opmerking van staatssecretaris Teeven, dat de dood van een inbreker nu eenmaal hoort bij het beroepsrisico. Met dergelijke uitspraken geven zij het slechte voorbeeld aan de samenleving, en suggereren ze dat procedurele waarborgen niet voor alle burgers gelden. Het goede voorbeeld gaf onlangs burgemeester Lenferink, die liet zien dat in een rechtsstaat iedereen gelijke rechtsbescherming toekomt. Dat politici dit principe keer op keer uitleggen en ernaar handelen, is cruciaal voor het draagvlak ervan in de samenleving.

Wij zijn blij dat we sinds kort een Nationaal Actieplan Mensenrechten hebben, dat geeft ook de Eerste Kamer een handvat om wetgeving te toetsen aan deze nationale kaders. Maar dit plan lezend, valt het me op dat dit kabinet huivert om burgers toegang te geven tot individueel klachtrecht bij mensenrechtenverdragen. Vreemd is dat, want op de meeste andere terreinen leggen we zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij diezelfde burgers. Nederland heeft bij het VN-Verdrag voor Economische, Sociale en Culturele Rechten dit protocol al ondertekend in 2009. Toen minister Donner nog minister Sociale Zaken was, heb ik hem in 2010 gevraagd wanneer we de indiening van de goedkeuringswet konden verwachten. Zijn antwoord was dat de consequenties ervan nog in studie waren. Vier jaar later zijn de ambtenaren nog steeds aan het studeren, zo lees ik. Wat is daarvan de reden? We zijn allang materieel gebonden aan het verdrag, daarvoor maakt een klachtenrecht toch geen verschil? Wel biedt het de burgers handelingsperspectief, op het moment dat de regering het verdrag zou schenden.

Dezelfde vraag heeft mijn fractie bij de ambtelijke studie naar de consequenties van het klachtenrecht bij het Kinderrechtenverdrag en tevens bij het VN-gehandicaptenverdrag. Wanneer kunnen we een ratificatievoorstel verwachten voor de protocollen bij deze drie verdragen? Is de regering bereid, hiermee haast te maken? Ook wat betreft de mensenrechtenverdragen zelf lijken we steeds vaker hekkenslui-

ter te zijn Denk aan het VN-verdrag voor de rechten van mensen met een beperking en aan het Europees Verdrag inzake preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Waarom zo vaak aarzeling en uitstel als het op rechten en sociale bescherming aankomt? Graag een toelichting.

Soms gaat het echter niet alleen om uitstel, maar ook om verzet. Denk aan de Nederlandse positie bij de EU-richtlijn gelijke behandeling buiten arbeid. Het zou de Nederlandse regering sieren een actief pleitbezorger te zijn van het recht op gelijke behandeling. Meer nog dan een betere rechtsbescherming in Europa zou het leiden tot de noodzakelijke verbetering van de rechten van minderheden in veel andere EU lidstaten.

De toegang tot de rechter is niet alleen essentieel voor de bescherming tegen een discriminerende, nalatige of al te bemoeizuchtige overheid, maar ook voor de bescherming van zwakkere partijen tegen sterkere partijen in onze samenleving. Die toegang wordt echter steeds meer beperkt tot vermogende mensen en leidt ertoe dat de rechtsgelijkheid tussen mensen op het spel staat. De bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand verhogen de financiële drempel, vooral voor mensen met lage inkomens. In familiEZaken, waar de eigen bijdrage praktisch is verdubbeld, zal degene met de zwakste positie het meest gedupeerd worden. Maar ook de kansen op torenhoge onkostenveroordelingen zijn toegenomen, vanwege de toegenomen complexiteit en peperdure deskundigenadviezen. Dat schrikt vooral mensen met een laag of gemiddeld inkomen af om een procedure te starten tegen instellingen die de kennis en juristen zelf in huis hebben.

Die toenemende complexiteit maakt zaken ook lastiger te beoordelen door rechters. Tegelijkertijd echter zien zij hun werkdruk alleen maar verder verhoogd door de productiedwang bij de rechtbanken. Wat betekent dit voor de kwaliteit van de rechtspraak? Wat is ons de rechtsgelijkheid en kwaliteit van rechtspraak waard, en hoe kunnen we die blijven garanderen? Uiteraard dient de rechterlijke organisatie zo efficiënt mogelijk te werken, maar het draait bij rechtspraak nu eenmaal niet alleen om een kwantitatieve output. Behoud van zorgvuldigheid en kwaliteit dient bij elk werkmodel als harde voorwaarde te fungeren, en het is nu eenmaal niet aan de minister om daarover te oordelen. Daarom steunt onze fractie van harte de motie-Franken, die wellicht zal worden ingediend, die oproept de kwaliteitseisen voor de rechtspraak als uitgangspunt te nemen bij de bekostiging ervan. Maar ook de financiële drempels voor burgers kunnen echt niet ongestraft omhoog zonder de rechtsstaat aan te tasten. De huidige drempels leiden al tot vraaguitval. De afgelopen jaren zijn er al veel gaten in het systeem van de rechtsbijstand gevallen, en met een korting van 25% zakken we echt door de bodem. Het lijkt erop dat het plan van de kostendekkende griffierechten, dat alle burgers zou hebben geraakt, is teruggetrokken en vervangen door een plan dat nu alleen de zwakkere burgers raakt. De regering wil niets weten van budgettair terugdraaien van het voornemen. Maar welke alternatieven heeft zij om te voorkomen dat de rechter onbereikbaar wordt voor groepen mensen? Graag een toelichting.

Ook om andere redenen staat de mogelijkheid van een rechterlijke toetsing onder druk. Ik zie namelijk drie soorten van beperkingen van een toetsing door de strafrechter. Ten eerste wetgeving die strafrechters kaders voorschrijft bij

hun beoordeling. Het voorstel voor minimumstraffen is weliswaar van tafel, maar bij recidive is de ruimte om een taakstraf op te leggen aanzienlijk beperkt. En zo zijn er meer voorbeelden. En waarom? Loopt het nou zo uit de hand met die rechterlijke uitspraken, dat ingrijpen van hoger hand echt nodig is? Ik zou de regering met klem willen verzoeken om terughoudend te zijn, om het vakmanschap van de rechter de kans te geven in een individuele zaak te besluiten wat het beste is. Over het algemeen hebben wij rechtspraak van een hoog niveau; het zou de minister sieren als hij dat ook voluit zou erkennen en ernaar handelen.

Ten tweede neemt het OM steeds meer de rechtsprekende functie over. Dat kan misschien alleen efficiënt lijken en de snelheid bevorderen, maar waarom verschuiven we taken en vertroebelen zo een taakverdeling die voor burgers zo helder als glas zou moeten zijn? Waarom zou een politierechter niet net zo laagdrempelig en eenvoudig de ZSM-achtige zaken kunnen wegwerken? Zijn we nu niet het budget dat daarvoor nodig is, simpelweg in partners aan het investeren die voor een andere taak zijn opgeleid? Graag een reactie.

Ten derde verdwijnen zaken onder de strafrechter omdat de straffende overheid steeds actiever in het bestuursrecht opereert. We kennen inmiddels 80 bestuurlijke boetestelsels. Het bestuursrecht kent echter niet alle procedurele waarborgen van het strafrecht en de bestuursrechter mag niet zelf aan waarheidsvinding doen maar alleen de rechtmatigheid van de boete beoordelen. Zo krijgt een burger niet de bescherming tegen de overheid die in het strafrecht speciaal voor verdachten is ontworpen. De verschillen zijn niet volledig op te lossen met een indringende toets door de bestuursrechter als het gaat om een boete met een punitief element. Wanneer de overheid voor welk soort sanctiestelsel kiest, is behoorlijk diffuus, ondanks het referentiekader dat de overheid heeft ontworpen. Want dat laat nogal wat interpretatieruimte. Enkele jaren geleden hebben wij de regering verzocht om bij nieuwe keuzes in wetgeving expliciet te toetsen aan dat kader en daarbij rekening te houden met de uitgangspunten die wij tijdens het betreffende debat hebben geformuleerd. De minister heeft dit eind 2012 per brief ook toegezegd, en wij zullen hem daar ook zeker aan houden. De regering zal ook met een grondwetswijziging komen om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen. Maar daarmee hebben we nog geen grondwettelijke regeling van straffend bestuur en de rol van de rechter daarbij. In het laatste nummer van het tijdschrift Themis doet de heer Sillen een voorstel voor een dergelijke grondwettelijke regeling. Onderschrijft de minister de wenselijkheid hiervan, en kan hij ingaan op het concrete tekstvoorstel?

Het is niet alleen het bestuursrecht dat een beroep op de strafvorderlijke waarborgen bemoeilijkt. Ook de Europese strafrechtelijke samenwerking doet dat. We zijn binnen de EU heel vlot met het wederzijds erkennen van elkaars vonnissen en vervolging, terwijl de strafrechtelijke waarborgen tussen de lidstaten nog steeds enorm verschillen. Door niet te willen werken aan gezamenlijke procedurele waarborgen, zetten we niet alleen een rem op onze strafrechtelijke samenwerking, maar nemen we ook het risico dat burgers de bescherming mislopen die we in Nederland noodzakelijk vinden. Wat onze fractie betreft moeten we dus gelijk oversteken: als wij samen vervolgen, dan moeten wij ook samen beschermen. Ook hier werpt Nederland zich bepaald

niet op als mensenrechtenkampioen. Onze regering ligt dwars bij de voorgestelde waarborgen voor kinderen, de rechtsbijstand en de onschuldpresumptie. Ook bij de herziening van het Europees arrestatiebevel wil de Nederlandse regering niets weten van een grondrechtelijke toets. Waarom zet de regering niet veel meer in op een echte Europese rechtsstatelijke ruimte waarin alle EU-burgers kunnen vertrouwen op de principes van een democratische rechtsstaat? Met ongefundeerd wederzijds vertrouwen vormt Europeanisering nu juist een bedreiging voor de rechtsstaat. Dat is dan niet iets wat ons overkomt, want wij kunnen een andere keuze maken. De keuzes die Nederland maakt, ook ten aanzien van het post-Stockholmprogramma, zijn medebepalend voor de mate waarin de EU de rechtsstaat beschermt.

Het rechtsstatelijkheidsmechanisme in Europa, waar de regering waarde aan zegt te hechten, kan in principe helpen om falende rechtsstaten in de EU te voorkomen of corrigeren. De regering moet de Commissie dan wel de mogelijkheid geven om actie te ondernemen. Als de minister het uitsluitend aan de lidstaten wil overlaten om elkaar aan te spreken, dan heeft hij niet veel geleerd van het recente verleden. Welke regeringsleider heeft zijn collega Orbán aangesproken aan de vergadertafel? Niemand. Anders dan de Commissie en het Europees Parlement zwegen de Raad en de Europese Raad in alle talen in het debat over Hongarije. De Nederlandse regering zag niets in het voorstel van het Parlement om samen met de Commissie en Raad Hongarije te monitoren. Dat is er dan ook niet van gekomen. Orbán is weggekomen met een groot deel van zijn rechtsstaatondermijnende herzieningen van de grondwet en de perswet. Zou de minister toch nog eens uiteen kunnen zetten waarop hij het vertrouwen in het onderlinge aanspreken baseert? Is een inbreukprocedure vaak niet de enige manier om een lidstaat te dwingen om rechtsstatelijke gebreken op te heffen? Graag krijg ik dus een coherente visie op de wijze waarop we ook op Europees niveau de rechtsstaat het beste kunnen versterken.

**De voorzitter:**

Dank u wel, mevrouw Strik.

Wij zouden schorsen van 17.45 uur tot 19.00 uur, maar nu wij eerder klaar zijn met de eerste termijn van de Kamer, lijkt het mij verstandig om te schorsen tot 18.45 uur. Dan zijn wij dus een kwartiertje eerder terug.

De vergadering wordt van 17.20 uur tot 18.45 uur geschorst.



**Minister Opstelten:**

Mevrouw de voorzitter. Met genoegen zijn wij vandaag in uw midden om met de leden van de senaat van gedachten te wisselen over de staat van de rechtsstaat. Dit is een stimulerend debat, ook voor ons. Ik dank de leden voor alle bijdragen.

De rechtsstaat is geen onveranderlijk en voor altijd vastliggend begrip. Toen Willem I, prins van Oranje, op 2 december 1813 in Amsterdam de soevereiniteit van Nederland aanvaardde, deed hij dat "alleen onder waarborging eener wijze constitutie, welke uwe vrijheid tegen mogelijke misbruiken verzekert". De rechtsstaat verankert kernwaarden als vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, democratie

en subsidiariteit. Deze en andere kernwaarden zijn vanmiddag door alle leden gememoreerd.

Omdat de manier waarop wij invulling geven aan de waarden kan verschillen, is het belangrijk om geregeld na te gaan of wij op de goede weg zijn. De rechtsstaat is dynamisch en vraagt om permanent onderhoud. Sterker nog, het begrip "rechtsstaat" staat helemaal niet zo precies vast. De heer Holdijk wees daar al terecht op. Hoe dit ook zij, uit wat er gewisseld is tijdens de door de Kamer georganiseerde deskundigenbijeenkomst en uit de inbreng van de Kamer vandaag, blijkt dat de rechtsstaat leeft. Ook blijkt dat er over de betekenis van de intrinsieke waarde van de rechtsstaat geen discussie is.

Wel blijkt dat er zorgen en twijfels zijn over de instrumenten die wij hanteren om de rechtsstaat te verwerklijken. Verschillende sprekers gaven daar uiting aan. Dit zijn zorgen die voortkomen uit de ook door mij gekoesterde oprechte wens om op te komen voor de waarden van de rechtsstaat. Dit zijn twijfels over de vraag of wij wel de goede middelen kiezen om de rechtsstaat verder te brengen. Alleen door deze zorgen en twijfels serieus te nemen en er zoals nu over te debatteren, kunnen wij de rechtsstaat bij de tijd houden.

Dat onze Nederlandse rechtsstaat het waard is om te beschermen en verder te ontwikkelen, blijkt wel uit de positie die Nederland inneemt in de WJP Rule of Law Index. Deze index van het World Justice Project geeft een waardering aan de mate waarin voldaan wordt aan de eisen van rule of law van 99 landen. Nederland neemt de vijfde plaats in op deze ranglijst. Dit is geen reden voor zelfgenoegzaamheid, maar wel een grote inspiratiebron die aangeeft dat onze rechtsstaat meer dan de moeite waard is om verder aan te werken.

"Onverschilligheid is geen optie: de rechtsstaat maken wij samen." Daarmee zijn wij met zijn drieën en met de andere leden van het kabinet dagelijks bezig. Het was het motto van het advies van een commissie die in 2008 praktische aanbevelingen deed om de kernwaarden van onze rechtsstaat over de dragen. De heer Franken herinnerde hier impliciet aan. Ik maak mij dit motto graag eigen.

In mijn reactie zal ik beginnen met mijn visie op het belang van checks-and-balances in onze rechtsstaat en ingaan op de rechtspraak en het strafrecht. De staatssecretaris zal ingaan op de toegang tot het recht specifiek in relatie tot de rechtsbijstand en andere zaken die zijn portefeuille betreffen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal afronden met de kwesties op het gebied van de democratische rechtsstaat, de Grondwet en de grondrechten. Helaas zijn er aan deze kant van de tafel ook nu louter mannen aan het woord; dit zeg ik in reactie op de heer Reynaers. Of zij tot de top van juridisch Nederland behoren, laat ik uiteraard graag ter beoordeling aan de Kamer over. Wij hebben daar wel onze gedachten over, maar laten die geheel bij onszelf. Dat laatste geldt overigens zonder meer wel voor alle sprekers die wij vanmiddag gehoord hebben. Dat is een compliment dat wij aan de leden willen geven. Wij zijn onder de indruk van de betogen van de sprekers — dat is gemeend — of zij nou hoogleraar zijn of niet. Uit het betoog van de heer Reynaers klonk toch zo iets door van: dat is iets wat ik niet heb bereikt. Ik probeer voor hem te denken. Ik zeg dit natuurlijk ook aan het adres van de heer Engels.

Het stelsel van checks-and-balances met een cruciale rol voor de rechtspraak en een onafhankelijke rechterlijke macht vormt de ruggengraat van onze rechtsstaat. De heer Ruers stelde mij een vraag, en het is eigenlijk de eerste keer in mijn leven dat iemand mij dat vroeg. Ik zal thuis ook herhalen dat die vraag is gesteld. Ik ben vierkant voor de onafhankelijke rechter. Ik heb nog nooit iets anders gevoeld. Nog nooit heeft iemand, naar mij kijkend, de neiging gehad om die vraag te stellen. Omdat de heer Ruers mij al zo lang kent, ook uit vorige levens, beantwoord ik toch zijn vraag. De rechtsstaat beschermt de rechten van burgers in de context van beslissingen van een democratische meerderheid. Het recht bindt de macht aan maat en regel. Zo formuleerde Schuyt dat in 1987 in de bundel Rechtsstaat en sturing. Het is wel heerlijk voor Schuyt dat hij toch een paar keer is genoemd. Daarom vond ik het vanavond nodig, hem heel goed kennende, dat nog even aan mijn tekst toe te voegen. In tweede instantie kan ik nog wel weer een citaat van Schuyt verzinzen. Ik heb er goede nota van genomen dat de heer Witteveen als redacteur mede de hand heeft gehad in deze fraaie bundel. Geregeld vervult de rechtspraak daadwerkelijk een sleutelrol bij de bescherming van de rechten van de burgers. Ook heeft de rechtspraak een waardevolle economische en maatschappelijke functie wanneer de rechtspraak conflicten tussen burgers en tussen de overheid en burgers bindend beslecht. Zonder het tegenwicht dat de rechtspraak biedt, zou de rechtsstaat uit zijn evenwicht kunnen raken.

Ik ben trots op de Nederlandse rechters; dat wil ik hier gezegd hebben. Wij spreken dat vaak uit — ik in ieder geval wel — maar dat haalt nooit het nieuws. Ik denk dat we het hier weleens wat vaker kunnen zeggen. Ze zijn gewoon heel goed. Als je benchmarks bekijkt, denkt de Nederlandse bevolking daar ook zo over. Tijdens mijn werkbezoeken aan de gerechten ben ik onder de indruk geraakt van hun betrokkenheid en motivatie. In de gesprekken is de beroepseer en de gedrevenheid om het ambacht uit te oefenen voelbaar. De praktijk is dat Nederlandse rechters kwaliteit leveren. In internationale vergelijkingen — ik zei daar net iets over — scoort de Nederlandse rechtspraak stevast goed. Op veel terreinen kunnen we zeggen dat we in de top tien scoren, maar we scoren niet overal in de top vijf. We zijn daar al enige tijd goed in zichtbaar. Dat is natuurlijk in de eerste plaats te danken aan de professionaliteit en het hoge arbeidsethos. De denkkracht binnen de rechtspraak is groot. We kunnen putten uit een diepe en brede vijver van kennis. Ook de rechters kunnen trots zijn op wat zij met hun inzet bereiken. Het maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak is groot. De hoge kwaliteit van de rechtspraak maakt Nederland tot een gunstige vestigingsplaats voor het bedrijfsleven.

Het verminderen van de bureaucratie is in het bijzonder door de heer Franken genoemd, maar eigenlijk hebben alle leden erover gesproken. Daar gaat echt iets mee gebeuren, ook door de professionals zelf. Concrete verbeteractiviteiten uit een recent rapport van de taskforce van het OM en de zittende magistratuur onder leiding van de president van de rechtbank in Amsterdam — ik heb gisteren met de leden daarvan gesproken — zullen ter hand worden genomen om ervoor te zorgen dat de individuele rechter en officier weer meer eigenaar worden van hun zaak. Dat gebeurt onder meer door hen in een eerder stadium te betrekken bij de voorbereiding ervan, zodat zij zich herkennen in de maatregelen die worden genomen, zodat ze het sterker op prijs stellen en willen. Regels die er zijn en die geen dienst meer hebben voor hun functioneren, moeten we radicaal slech-

ten. Ik vind het heel inspirerend dat ik dit in alle betogen heb horen doorklinken. Dat stimuleert mij enorm om op die weg door te gaan. In de ZSM-werkwijze is een van de belangrijkste uitgangspunten dat een ervaren officier — ik zeg dit nadrukkelijk in reactie op de heer Franken — aan de voorkant van het proces beoordeelt hoe de zaak moet worden afgehandeld. De leiding bij ZSM ligt altijd bij een absoluut door de wol geverfde officier van justitie. Die heeft de leiding over het proces en neemt de beslissingen. Hij heeft daarnaast andere officieren die hem of haar bijstaan. De officier is het gezicht van een proces.

Het werkprogramma Openbaar Ministerie 2020 kondigt aan dat nieuwe competentieprofielen voor de officier van justitie worden opgesteld om, zoals bij medici, de officier het gezicht van het OM te maken. Innovatieve werkwijzen, vakmanschap en heterdaadkracht zijn de motoren achter het programma Versterking prestaties in de strafrechtketen (VPS). Ik kom daar uiteraard nader op terug.

**De heer Franken (CDA):**

Ik wil graag iets benadrukken. De minister heeft gesproken over "de" officier, maar ik weet nog steeds niet wie "de" officier is, omdat er een heleboel officieren zijn. Ik heb ze uit ervaring puttend allemaal opgesomd. Dat waren vijf paar handen. Ook met de staatssecretaris, die natuurlijk door de wol geverfd is in het Openbaar Ministerie, heb ik hier weleens over gesproken. Als de minister zegt dat "de" officier iemand is die verantwoordelijk is voor het hele stuk keten binnen het OM, dan kan ik me dat voorstellen. Dan zit er niet meer een officier op een zitting die zegt: wat hebben ze nou in die tenlastelegging geschreven; ik moet een wijziging van de tenlastelegging en vervolgens aanhouding van de zaak vragen! Want artikel hoeveel is het inmiddels? 313 strafvordering, als ik het mij goed herinner, maar dat getal is een beetje weggezakt. Dat houdt op. Als de minister spreekt over "de" officier is er dus geen sprake van lopendebandwerk waarbij iedereen een schroefje erin draait of er een bumper aan zet, maar wordt er door één functionaris een product gemaakt. Dat zal voor zijn werkbevrediging een grote vooruitgang betekenen.

**Minister Opstelten:**

Ja. Ik denk dat de heer Franken en ik elkaar raken op dit punt. Ik wil ook niet ontkennen dat wat hij heeft geschetst, zich voordoet. De richting van het OM en de magistraten van het OM is echter — zoals ik ook mijn functie als minister op afstand van hen wil uitvoeren — gericht op dat profiel dat ik heb geschetst. Ik heb het voorbeeld van ZSM aangegeven. Dat gebeurt overal in het land aan het hoofd van het hele bedrijf. Ik kan de heer Franken aanraden om dat een keer te gaan bekijken. Velen hebben dat ongetwijfeld al gedaan. ZSM is een multidisciplinaire aanpak. Alle partijen zitten daar aan tafel, dus alle professionals plus politie, reclassering, kindbescherming en de advocatuur. Daar geeft de officier van justitie de leiding en niet de manager. Dat wil ik graag duidelijk maken.

Het probleem dat de heer Franken heeft geschetst, speelt inderdaad. Dat klopt. Dat moeten wij gewoon tegengaan. Daar is de taskforce die ik schetste, onder andere mee bezig. Mensen van het hoogste niveau van de zittende magistratuur en het Openbaar Ministerie zitten samen aan tafel. Toevallig heb ik gisteren met hen gesproken en daar toen ook een brief over gestuurd naar de Kamer. De kern is dat

de professionals het gezicht van de organisatie moeten zijn. Dat is ook zo bij de politie. Een van de drie drijfveren om tot de Nationale Politie te komen, is dat wij de professional, de politieman of -vrouw op straat, weer de ruimte geven om als professional zijn of haar werk te doen. Dat is van belang. Ik zeg erbij dat mij dit ook zeer motiveert om deze functie te bekleden.

De rechtspraak heeft in de Nederlandse rechtsstaat een controlerende rol ten opzichte van de uitvoerende macht en een toetsende dan wel interpreterende rol ten opzichte van de wetgevende macht. Die twee centrale functies ten aanzien van de andere staatsmachten moet de rechtspraak ook in de toekomst kunnen blijven vervullen, maar daarvoor zijn aanpassingen nodig. In de afgelopen jaren was het mijn inzet om de gerechtelijke infrastructuur te versterken. Per 2013 is de gebiedsindeling met elf rechtbanken ontstaan. Hier, in deze senaat, is uiteindelijk beklonken dat het aantal van tien naar elf ging. Hiermee is de spankracht vergroot en zijn de condities gecreëerd om deskundigheid, snelheid en kwaliteit verder te bevorderen en meer maatwerk te leveren. Dit biedt kansen voor specialisatie en het leveren van deskundigheid voor steeds complexere typen zaken die zich aandienen.

Samen met de rechtspraak geef ik op dit moment een logisch en noodzakelijk vervolg aan de hiervoor genoemde ontwikkelingen. Mijn speerpunten voor de komende jaren zijn het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI), zoals reeds genoemd door met name mevrouw Duthler, met de daarbij behorende wetgeving en de versterking van de prestaties van de strafrechtketen met de daarbij behorende modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Met deze aanpassingen kan de rechtspraak ook in de toekomst haar rol goed blijven vervullen.

Ik zal dit toelichten. De bestendinging en versterking van de rechtsstaat is een van de kernthema's uit mijn werkprogramma. In dat kader schenk ik samen met de Raad voor de rechtspraak bijzondere aandacht aan innovatie. Dat doen wij met het vernieuwingsprogramma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak. Mevrouw Duthler sprak hier al over en noemde dat programma veelbelovend. Dat is het zeker, maar het schept ook verplichtingen die ik uiteraard graag nakom; u kent mij. Er is een enorm draagvlak voor dit proces. Dat is goed voor de rechterlijke macht. Iedereen weet dat dit moet en wil het ook gaan doen om zichzelf voor de toekomst te bewaren en geschikt te maken om de rechterlijke macht te versterken. Het programma draagt bij aan het behoud en de versterking van een goede, toegankelijke en doelmatige rechtspraak. Met het oog daarop bereid ik voorstellen voor tot het wijzigen van het burgerlijk procesrecht, het bestuursprocesrecht en tegelijkertijd werkt de rechtspraak aan de digitalisering van de procedures.

Deze voornemens zijn omvangrijk, complex en buitengewoon ingrijpend. Om die reden heb ik professor Hammerstein benoemd tot regeringscommissaris voor de voorgenomen wijziging van het burgerlijk procesrecht. Professor Scheltema — iedereen kent hem — vervult een vergelijkbare rol op het terrein van het bestuursrecht. Beide regeringscommissarissen zijn zeer nauw betrokken bij de uitwerking van deze voornemens.

De KEI-wetgeving die ik op dit moment voorbereid, bevat verschillende elementen die bijdragen aan het behoud van

de kwaliteit van de rechtspraak. Zo wordt de procesgang straks overzichtelijker en meer voorspelbaar. Door de nadruk te leggen op tijdig contact met en sturing door de rechter, wordt bereikt dat de procedure efficiënter kan lopen. De digitalisering van de procedures in het burgerlijk recht en het bestuursrecht maakt het procederen voor heel veel rechtzoekenden ook toegankelijker. Iedereen die dat wil, kan in de toekomst digitaal een procedure starten, stukken indienen en ontvangen. Voor de professionele partijen wordt het digitale verkeer verplicht. Denk daarbij aan advocaten, deurwaarders en rechtspersonen. Natuurlijke personen mogen digitaal procederen, maar hoeven dit niet te doen. Zo houden wij ook rekening met mensen die nog niet klaar zijn voor het digitaal procederen. Zij houden dus toegang tot de rechter via de gebruikelijke papieren weg.

**De heer Ruers (SP):**

Ik hoor de minister vertellen dat iedereen straks digitaal toegang heeft tot de rechter en een procedure kan indienen. Ik weet iets van de manier waarop de huidige procedure werkt. Als iedereen zomaar digitaal gaat inleveren en een procedure gaat aanspannen, kan ik mij voorstellen dat de rechterlijke macht totaal overhoop gehaald wordt. Je krijgt dan namelijk rijp en groen door elkaar. Dat klinkt prachtig, maar voor de praktijk lijkt het mij verschrikkelijk. Hoe stelt de minister zich dat concreet voor?

**Minister Opstelten:**

Dit is het mooie van dit vak. Er is groot draagvlak in de rechterlijke macht, want die voelt zelf dat dit moet en dat dit een kans is. Men wil dit. Dit is dus totaal geen bezuinigingsoperatie. Daar heeft dit niets mee te maken. Dit is gewoon een kwalitatieve impuls. De wetgeving is nu goed op stoom aan het komen. Binnenkort gaan wij de wetgeving in consultatie ...

**De voorzitter:**

Mijnheer Ruers wilde nog graag een nadere vraag stellen.

**De heer Ruers (SP):**

Ik heb het niet over bezuinigingen. Ik ken de praktijk enigszins, want ik heb daar de laatste 35 jaar iets mee te maken gehad. Als je procedures maakt en indient, zie je hoe moeilijk dit nu is. Als iedere burger zijn computer kan pakken en met een procedure kan beginnen, raakt het systeem volgens mij compleet verstopt en verward. Daar moet toch even over nagedacht worden.

**Minister Opstelten:**

Jazeker, daar wordt enorm goed over nagedacht. Wat dat betreft hebben wij de beste mensen aan boord en ook in de praktijk, zoals gezegd. Die mensen willen dit. Zij zijn van nature ongeduldig om dit voor elkaar te krijgen. Het is dus niet roeien tegen de stroom op, maar het is verstandig opereren. Ik ben verantwoordelijk voor de wetgeving en de rechterlijke macht is zelf verantwoordelijk voor de invulling van het hele systeem. Ik zal ervoor zorgen dat wij daar goede monitoringssystemen voor hebben, zodat de Kamer daarover wordt geïnformeerd.

De heer **Ruers** (SP):

Ik heb nog één korte vraag. De minister zegt dat de praktijk dit wil. Ik zit in die praktijk. Ik kan mij bijvoorbeeld niet voorstellen dat de Nederlandse Orde van Advocaten zegt dat de minister vooral op deze weg moet doorgaan, want dat wordt een ramp. Je moet dit gewoon niet op deze manier doen. Ik snap de intentie van de minister en die is prima. Laat iedereen vooral direct naar de rechter gaan, maar kijk eens een beetje naar de praktijk en naar de ervaring. Volgens mij wordt dit echt iets wat goed bedoeld is, maar niet werkt. Minister, denkt u hier alstublieft over na voordat u dit doet.

Minister **Opstelten**:

Zeker, mijnheer Ruers. U bent een van de weinigen die een afwijkende opinie daarover hebben. Het is goed om dit geluid te horen en mee te krijgen, want dat stimuleert mij ook.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Heb ik het goed dat de verplichte procesvertegenwoordiging niet gaat verdwijnen?

Minister **Opstelten**:

Wat zegt u?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik neem toch aan dat de verplichte procesvertegenwoordiging niet verdwijnt?

Minister **Opstelten**:

Nee, die verdwijnt niet.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Wij hebben dus altijd nog een advocaat die de belangen van de burger kan beschermen?

Minister **Opstelten**:

Jazeker, ik zei — even goed luisteren, want dat is altijd goed — dat diegenen allemaal via het digitale verkeer gaan. Alleen voor de burgers en voor de rechtspersonen is het digitaal.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Dat is toch prachtig? Dat betekent een lagere drempel en een betere toegankelijkheid van de rechter.

Minister **Opstelten**:

Zeker. Daarom was ik verbaasd over de reactie van de heer Ruers, want ik dacht dat ik helemaal in zijn geest handelde. Dat is een kwestie van tijd, daar ben ik wel van overtuigd.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Aansluitend. Gaat de minister ook iets zeggen over de ICT die nodig is om deze digitalisering gestalte te geven, op

zo'n manier dat de professionals, dus de rechters, de advocaten en ook de burgers daarmee om kunnen gaan?

Minister **Opstelten**:

Jazeker. Ik dacht dat ik daar nog op terug zou komen, maar ik denk dat ik in de kern mijn boodschap wel heb overgekregen. Laat ik het nog een keer zeggen, want het is echt belangrijk. Het is ook een gigantische operatie. Niet voor niets heeft de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak in zijn nieuwjaarsrede gezegd: dat is onze prioriteit, dat is onze focus voor de komende jaren. Verder praten we met de rechters in het land. Met KEI moeten wij nu laten zien dat we ons zo snel mogelijk willen bekwalen voor de toekomst. Daar hoort een zwaar ICT-programma bij. Dat wordt ontwikkeld. Dat gaan we dus ook doen.

De wetgeving moet ook op tempo zitten. Mijn taak is natuurlijk om ervoor te zorgen dat het tempo van de wetgeving niet sneller is dan van het ICT-programma en dat ook toelaat. Ik vind het ook stimulerend dat de heer Witteveen in zijn betoog heeft gezegd: kijk uit met wat je aan het doen bent, want in grote ICT-processen bij de overheid, maar ook in het bedrijfsleven, is niet alles in één keer gelukt, om het mild te zeggen. Daar ben ik mij zeer van bewust. Maar wij moeten nu ook zeggen dat dit niet het debat is waarin we dat gaan regelen, maar waarin wij wel de grote stippen op de toekomst zetten. Dit is daar een van.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Heb ik het goed dat de stip op de horizon in dit geval 1 juli 2015 is? Moet dan het KEI-programma in werking treden, althans de digitalisering voor die zaken?

Minister **Opstelten**:

Nee, dat is heel optimistisch. Ik zou dat graag willen, maar 1 juli 2015 is te snel. Ik wil dan wel graag een eind op streek zijn met de wetgeving. Dat is het punt. Het is niet zo dat het dan helemaal geïmplementeerd is. Dat moet in 2016 gebeuren.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik heb in eerste termijn een heel concrete vraag gesteld. Wanneer verwacht de minister de wetgeving voor advies naar de Raad van State te sturen?

Minister **Opstelten**:

Dat is een heel goede vraag. Ik dacht dat ik er net in grote lijnen iets over heb gezegd. Dat wil ik in ieder geval voor het zomerreces doen, maar het is ook gefaseerde wetgeving.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Het zomerreces van 2014, neem ik aan.

Minister **Opstelten**:

Het zomerreces. Ik kijk altijd naar één zomerreces, en dat is het dichtstbijzijnde.

Mevrouw **Duthler** (VVD):  
Eén zwaluw maakt nog geen zomer.

Minister **Opstelten**:  
Dat valt mij niet tegen, dat u daar genoeg mee neemt.

Onder de noemer van versterking prestaties strafrechtketen heb ik concrete en ambitieuze doelstellingen geformuleerd om het functioneren van de keten te verbeteren. In dit kader zijn en worden diverse maatregelen getroffen. Ik noem er een paar, maar ik kom er straks uitgebreider op terug. De heer Franken heeft hierover een paar concrete vragen gesteld. De aangifte van misdrijven wordt makkelijker gemaakt en kan meer via digitale middelen geschieden. Dat is nu al aan de orde. De opsporingsprestatie van de politie wordt versterkt, evenals de samenhang in de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. De informatievoorziening over het functioneren van de strafrechtketen wordt op een hoger niveau gebracht, zodat tijdig kan worden gereageerd op de knelpunten die een efficiënte zaaksbehandeling bedreigen. In totaal gaat het hier om maar liefst 18 wetsvoorstellen, in samenhang, op de deelterreinen van het Wetboek van Strafvordering. Ik zei al dat straks een van mijn grote wapenfeiten moet zijn dat ik het Wetboek van Strafvordering helemaal heb gemoderniseerd, inclusief het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Ik zie dat de heer Franken jaloers kijkt, en dat stimuleert mij zeer.

Dit najaar zend ik een zogeheten contourennota naar de Tweede Kamer. Ik wil graag toezeggen dat ik dat ook naar deze Kamer doe, want dit zijn processen waarin wij elkaar moeten meenemen. Ook deze Kamer moet de situatie overzien; welke wetgeving eraan komt en langs welke contouren deze zal worden ingevuld. Daarin zal ik aangeven welke uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering aanpassing nodig maken, hoe de herziening wordt aangepakt en wat de inhoud ervan zal zijn.

Dan kom ik op de specifieke vragen. Een aantal leden heeft gesproken over de naam van mijn departement; dat daar veel gebeurt en dat daar een bepaalde concentratie plaatsvindt. Het is niet de eerste keer dat dit wordt gevraagd. Veiligheid en Justitie zijn natuurlijk geen tegenstelling. Het vergroten van de veiligheid en het borgen van de rechtsstaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het bieden van veiligheid aan burgers maakt deel uit van de waarborgfunctie van de rechtsstaat. De volgorde in de naamgeving van het departement duidt geen rangorde aan. Het is alleen juist dat het, als je voor alfabetisch had gekozen, andersom had moeten zijn. Bij de rangschikking van het departement is ervoor gekozen om de hele veiligheidspoot, dus niet alleen de politie, maar ook de brandweer en de veiligheidsregio's, in het verlengde daarvan eraan toe te voegen, om het land te kunnen dienen, vanuit de rijksverantwoordelijkheid, multidisciplinair en integraal.

Het is wel belangrijk dat het departement nu een veel grotere en ook duidelijkere relatie dan vroeger met het lokale bestuur heeft. In dit huis zal men zich het debat over de Politiewet nog herinneren. Dat ging altijd over de positie van het lokale gezag. Het ging niet over de vraag hoe de verhoudingen waren op rijksniveau, maar of het lokale gezag gewaarborgd is. Dat hebben we goed besproken en dat is in de wetgeving vastgelegd. Aan mij de taak om dat samen met het lokale gezag waar te maken.

Bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer heb ik daarover gezegd dat de luiken open zijn gegaan. Dat was misschien wat overdreven gezegd, maar het geeft wel weer waar het in de kern om gaat bij de verbinding tussen justitie en het bestuur, of om het duidelijker te zeggen: tussen het bestuur en justitie. Een kernpunt van het veiligheidsbeleid is de gezagsaansturing van de politie door het OM en de burgemeester.

Van een machtsconcentratie of onbalans bij Veiligheid en Justitie is geen sprake.

De **voorzitter**:  
Mijnheer Engels, gaat uw gang.

De heer **Engels** (D66):  
Ik wacht het antwoord even af.

Minister **Opstelten**:  
Ik ga nog even door, want dit is een onderwerp waarover ik graag spreek. Het is voor de aansluiting van de justitieketen op het lokale bestuur zelfs erg belangrijk dat het veiligheidsdomein nu meer met het traditionele justitiedomein is verbonden. Hiermee is ook een einde gekomen aan wat ik in mijn ervaring heb meegemaakt. Men noemde dit wel een stammenstrijd tussen twee departementen. Dat vind ik overdreven, maar deze stond in het verleden soms de effectiviteit toch enigszins in de weg, dat mag ook wel een keer gezegd worden. Ik herinner mij dat. Wij hebben er 150 jaar over gedaan om te besluiten tot de Nationale Politie. In diezelfde tijd was er altijd discussie over de vraag: bij wie brengen we de politie nu onder? We komen natuurlijk van een tijd dat de rijkspolitie, 10.000 mensen, bij Justitie zat en de 148 korpsen van de gemeentepolitie op afstand bij Binnenlandse Zaken. Daarna is de regionale politie gekomen. Nu is de Nationale Politie gekomen. Die knoop is een keer doorgehakt. Ik denk dat dat op zichzelf niet slecht is geweest. Ik denk ook dat ik hier kan zeggen dat het punt van de strafrechtketen — de Algemene Rekenkamer heeft behartigenswaardige harde woorden gesproken over wat er daar de laatste twintig jaar niet is gerealiseerd en waarom dat is gebeurd — nu een versnelling kan krijgen doordat het in één organisatie, zij het met verschillende verantwoordelijkheden, zijn thuishonk vindt. Ik herken mij niet ...

De **voorzitter**:  
Mijnheer Engels heeft een vraag.

Minister **Opstelten**:  
... in de kenschets van het ministerie van de heer Tjeenk Willink. Dat wilde ik hierover tot slot nog even zeggen.

De heer **Engels** (D66):  
Ja, want anders is het bijna niet meer in mijn geheugen op te slaan, zo laat op de avond. Ik heb twee heel korte opmerkingen. Om te beginnen moet ik vaststellen dat u niet echt antwoord geeft op het wezenlijke punt, dat ook door andere sprekers is aangevoerd, van wat nu de meerwaarde is van de samenballing op het ministerie, behalve dat er geen stammenstrijd meer is. Je kunt het onderbren-



gen van de openbareordetaak en de justitiële taak op twee ministeries ook heel anders benaderen. Je kunt namelijk zeggen dat het geen stammenstrijd was, maar dat het, zeker vanuit het perspectief van het lokaal bestuur, een waarborg en een garantie was, zeker voor burgemeesters, om een goede afweging te kunnen maken in het kader van de openbare orde en in het kader van de vervolging. Dus uw stelling dat het voor het lokaal bestuur, met name voor de burgemeesters, allemaal veel beter is geworden, heb ik uit uw betoog helemaal niet kunnen opmaken. Voor zover er op lokaal niveau problemen met de handhaving van de openbare orde en/of de vervolging waren, lag dat veel meer in de structuur van de wetgeving over de veiligheidsregio's en dat soort zaken.

**Minister Opstelten:**

Ik kan daar wel iets over zeggen. Er is namelijk één groot verschil: ik ga niet over de openbare orde; daar gaat de burgemeester over. Ik ben wel ten volle verantwoordelijk voor het Openbaar Ministerie. Dat is weleens een misverstand: dat een minister, wie dat dan ook is — in dit geval ik dus — verantwoordelijk zou zijn voor de openbare orde. In heel erge noodgevallen is dat zo, maar het is gewoon de burgemeester die dat doet. Het is mijn taak om, telkens als de Kamer mij iets vraagt over het optreden van de burgemeester wat eigenlijk thuishoort in de gemeenteraad, te zeggen: daar gaat de burgemeester over; daar ga ik niet over. Daar houd ik mij aan.

**De heer Engels (D66):**

Dan nog een tweede opmerking over dit thema. Zelf heb ik aangegeven — wellicht hebben anderen dat ook gedaan — dat door de naamgeving van het departement en ook door het samenvoegen van de twee taken veiligheid en justitie, de indruk bestaat dat het veiligheidsaspect binnen het ministerie in het kader van het wetgevingsprogramma veel meer nadruk krijgt dan het justitieaspect. Dat is hier aangekaart. Er zijn diverse voorbeelden gegeven, door mijzelf en door collega's. Er is allerlei wetgeving waaruit blijkt — ik doe het nu even heel kort vanwege de tijd — dat die nadruk ook herkenbaar is in aanscherpingen in de wetgeving. Ik heb nog gewezen op het verschil van mening over de brief die u hebt gestuurd. De vraag is — dat is de zorg die hier is geuit — of die herverkaveling van het ministerie niet een extra stimulans is geweest om zo met het wetgevingsprogramma om te gaan, terwijl een aantal fracties in deze Kamer daar toch heel grote moeite mee heeft. Wilt u op dat punt ingaan?

**Minister Opstelten:**

Daar wil ik graag op ingaan. Ik kom straks apart op de kwaliteit van de wetgeving, want daarover zijn ook andere opmerkingen gemaakt; ik kijk de heer Witteveen aan. Daarin heb ik absoluut een verantwoordelijkheid en daarvoor heb ik een hoogwaardige directie, die daarover gaat. Ik herken mij toch niet in die situatie. U hebt een aantal wetten genoemd die inderdaad tot discussie hebben geleid. Dat is zo. Maar we hebben een grote productie op het terrein van het privaatrecht, het familierecht, het bestuursrecht en de rechterlijke macht. Ik mag ook zeggen dat die kwalitatieve toets der kritiek wel kan doorstaan. Er zijn natuurlijk wel punten waarop wij elkaar raken. Er zijn wetsvoorstellen waarvan ik u in dit huis toen niet heb kunnen overtuigen.

Dat is zo en dat erken ik ook, maar dat neemt niet weg dat wij ons over de hele breedte rechtsstatelijk de hoeders van de rechtsstaat voelen. In ons optreden moet dat herkenbaar zijn. Dat kan ook gezien worden in de kwaliteit van onze wetgeving. Dat wil ik graag zeggen. Ik vind het plezierig dat de heer Engels zijn mening, die ik herken, in het debat inbrengt.

**De heer Engels (D66):**

Even voor de goede orde: over andere beleidsterreinen dan het strafrecht heb ik geen opmerking gemaakt, dus de opmerking van de minister dat dat van hoge kwaliteit is, zal ik niet bestrijden. Als wij nu toch met dit thema bezig zijn ... Ik weet niet precies hoe de volgorde van de beantwoording verder is.

**Minister Opstelten:**

Ik was nog met de naamgeving bezig. Dat was even het thema.

**De heer Engels (D66):**

Dan lijkt het mij goed dat ik het verdere betoog afwacht.

**Minister Opstelten:**

Ik kom er nog op terug.

**De heer Engels (D66):**

Ik ben bang dat ik er ook nog op moet terugkomen, maar dat zullen we dan zien.

**De heer Ruers (SP):**

Ik hoor de minister behartigenswaardige dingen zeggen, maar ik heb hem de volgende fundamentele vraag gesteld. Wij hebben heel lang een scheiding gehad tussen politie en justitie bij verschillende departementen. Het gaat mij om de rechtsstatelijke vraag, om de checks-and-balances, die wij heel belangrijk vinden. Het was altijd ondergebracht op twee ministeries, juist vanwege die checks-and-balances. Ik heb u de concrete vraag voorgehouden: waarom was het nodig om van die scheiding af te gaan en naar een samenvoeging te gaan? Waarom moet het nu één minister zijn, terwijl het er vroeger twee waren? Daar hadden wij goede redenen voor. Legt u mij eens uit wat nu de dwingende noodzaak is geweest om die checks-and-balances op te geven en naar één ministerie te gaan.

**Minister Opstelten:**

Ik begin met de checks-and-balances: die zijn er gewoon. Wij zitten in een kabinet waarin alles wat wij doen, aan de orde komt. Dat is het eerste punt. Het tweede punt is dat de totstandkoming van de Nationale Politie heel belangrijk is geweest. De relatie van het gezag, het Openbaar Ministerie en het lokaal bestuur, moest een goede inbedding vinden in de organisatie en moest dichtbij het beheer van de politie zitten. Ik ga uitsluitend over het beheer van de politie. Wij hebben daar uitvoerig en langdurig over gesproken, ook in dit huis. Het is uiteindelijk met algemene stemmen aanvaard, ook met mij als minister van Veiligheid en Justitie.

Ik wil nog een keer zeggen dat de checks-and-balances ook binnen een departement aanwezig kunnen zijn. Het is heel belangrijk dat wij rechtsstatelijk opereren, langs de lijnen van politie, Openbaar Ministerie en zittende magistratuur. Het Openbaar Ministerie is magistratelijk en op afstand. De zittende magistratuur is onafhankelijk. Het beheer wordt door mij gestuurd, omdat u niet wilde dat er een grotere afstand zou zijn. Het is mijn taak om ervoor te zorgen dat het gezag zijn werk kan doen, dat de politie niet verzelfstandigt — dat is heel belangrijk — en dat we dat goed volgen. Ik kan daarbij zeggen — ik zie dat de heer Ruers wil interrumperen, maar dit wil ik nog even zeggen, want dan ben ik hiermee klaar — dat wij evalueren zoals wij in dit huis hebben afgesproken. Net zoals wij de gerechtelijke kaart goed evalueren, zullen wij dat ook met de Nationale Politie doen. Wij hebben een evaluatiecommissie onder leiding van de heer Rinnooy Kan. Die is van start gegaan, die gaat dat volgen, die zal rapporteren en die zal dit punt natuurlijk ook meenemen.

**De heer Ruers (SP):**

Ik hoor de minister zeggen dat alles wat de Nationale Politie betreft goed geëvalueerd wordt. Dat geloof ik best. Dat is mijn punt niet. Ik hoor hem ook zeggen dat het nu allemaal onder één minister valt en dat die checks-and-balances bij hem zitten. Hij doet dat. Dat is echter juist waar de schoen wringt. Die checks and balances moeten juist bij twee ministeries zitten. Hij zegt nu: het is wel goed, vertrouwt u mij maar, ik beheers en overzie dit allemaal. Maar dan zijn die checks-and-balances toch opgeheven? Of zie ik dat verkeerd?

**Minister Opstelten:**

Ik vond het aardig om de kern even met de heer Engels te wisselen. Er is wel eens de indruk dat een minister, dus ik, over de openbare orde gaat. Daar ga ik niet over, dat is lokaal bestuur. De checks-and-balances zijn natuurlijk ingebouwd in de organisatie van mijn departement. Ik heb de controle in het kabinet zelf. De burgemeesters in Nederland zijn zware figuren en bestuurders. Zij laten van zich horen. En natuurlijk houden de Tweede Kamer en de senaat iedereen scherp, evenals de monitoring- en evaluatiecommissies.

**De heer Ruers (SP):**

Ik vind het prachtig wat u vertelt, maar u zegt gewoon dat de checks-and-balances en de scheiding tussen de twee ministeries, politie enerzijds en justitie anderzijds, niet meer nodig zijn, dat u het allemaal prima doet en dat wij binnenskamers allemaal heel goede gesprekken hebben. U zegt gewoon: de opheffing en de splitsing die wij altijd hebben gehad tussen die twee ministeries is niet meer nodig. Waarom is die niet nodig? Waarom hebben wij dat toen gedaan en waarom vindt u dat zulks nu niet meer hoeft? Dat komt niet uit dit betoog. De minister zegt dat het bij hem wel goed zit, maar dat is natuurlijk geen argumentatie.

**Minister Opstelten:**

Ik ben blij dat u dat constateert. Het gaat niet om mij, maar het zit bij mij wel goed. Dat is juist. Bij de hele discussie over de Nationale Politie ging het heel lang om de vraag bij wie de politie ondergebracht werd. Ik ken de standpunten

van iedereen in Nederland. Het wisselt wel eens. De heer Franken zei daar ook iets over. In het oude bestel met de rijkspolitie zat er ook politie bij Justitie. De gemeentepolitie viel indertijd in het beheer onder de gemeenteraad. Dat weet de heer Ruers hoop ik nog uit eigen ervaring. Alleen gaf de minister van Binnenlandse Zaken het geld aan de gemeenten. Dat waren de verhoudingen toen. Drieënhalf jaar geleden hebben wij die knopen doorgehakt. Ik denk dat iedereen daarover wel tevreden is. Als dat niet zo is, moet dat blijken uit een professionele evaluatie die zal plaatsvinden. Ik sta daar heel open tegenover. Die evaluatie zal puur onafhankelijk geschieden.

Tot slot merk ik bij dit onderwerp op dat wij de strafrechten niet moeten vergeten. Wij hebben met zijn allen een enorme draai om de oren gekregen van de Algemene Rekenkamer. Die heeft gezegd dat de touwen van de politie, het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur en de executieketen aan elkaar geknoopt moesten worden. Die hebben wij nu in één huis en dat is heel effectief om sneller te kunnen opereren.

De heer Holdijk, mevrouw Strik, de heer Ruers en de heer Franken spraken over de overheveling van taken van de rechter naar het bestuur. Natuurlijk zal collega Plasterk er het nodige over zeggen, maar ik wil dat ook doen. Er is gevraagd of het evenwicht van de rechtsstaat daardoor verstoord wordt. Door het opleggen van sancties zijn de bevoegdheden en de rol van het bestuur inderdaad toegenomen. Dit betreft vooral de strafbeschikking van het OM en de bestuurlijke boete. Deze tendens betekent echter niet dat de rol van de rechter wordt verminderd. Uitgangspunt is en blijft dat de rol van de rechter bij de bescherming van de grondrechten zijn gewicht houdt. Niet altijd is het echter nodig dat de rechter deze rol vooraf vervult. Waar interventie ingrijpender wordt en fundamentele rechten van burgers in het geding zijn, bijvoorbeeld bij vrijheidsbeneming of ontneming van eigendom, blijft echter steeds voorafgaande rechterlijke tussenkomst vereist. Door deze inzet van een bestuurlijke boete of een strafbeschikking wordt de rechter niet ontweken of buitenspel gezet. Immers, tegen een bestuurlijke boete staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Bestuursrecht biedt niet minder rechtsbescherming dan het strafrecht. De bestuursrechter toetst de besluiten ten volle. Tegen een strafbeschikking kan een gedaagde verzet aantekenen. In dat geval volgt een normale strafzaak bij de strafrechter. Ook bij de bestuurlijke boete en de strafbeschikking blijft de verhouding tussen de staatsmachten dus gerespecteerd, zo zeg ik tegen de heer Franken.

Ik verwijs ook naar wat mijn ambtsvoorganger, de heer Hirsch Ballin, hierover heeft gezegd in het debat op 23 juni 2009, toen het ging over de nota inzake sanctiestelsels en de regeling over de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht. Tegen mevrouw Strik zeg ik dat wij nieuwe wetgeving zeker steeds toetsen aan de in 2009 geformuleerde uitgangspunten. De nota inzake sanctiestelsels heeft een verandering gekregen in de aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 11.

Ik ga verder met de rechtspraak. Ik ben het van harte eens met de observaties van de heer Engels. De onafhankelijke rechtspraak is een van de pijlers van onze democratische rechtsstaat. Je kunt het niet genoeg zeggen. De samenleving wordt echter steeds ingewikkelder en veeleisender. Het

werk van de rechter kan steeds vaker rekenen op veel belangstelling, ook vanuit de media. Het gezag van de rechtspraak is daarbij niet altijd vanzelfsprekend. Dit gezag moet verdiend worden, zoals elk gezag verdiend moet worden. Tegelijkertijd constateer ik dat de kwaliteit van onze rechtspraak hoog is. Dat blijkt uit de internationale vergelijkingen. Het hoge niveau onderhouden wij door de juiste randvoorwaarden te bieden, bijvoorbeeld met de herziene gerechtelijke kaart en het programma KEI, waarover wij eerder spraken.

Dat de rechtspraak ook zelf kritisch naar de eigen positie en organisatie kijkt, blijkt uit de wijze waarop serieus is gereageerd op de signalen uit het Leeuwarder manifest — ik ben ook in Leeuwarden geweest — over de toenemende werk- en productiedruk, een situatie die wij buitengewoon serieus nemen. De Raad voor de rechtspraak heeft dat ook gedaan en doet dat nog steeds.

In antwoord op de heer Reynaers, mevrouw Duthler en de heer Engels zeg ik dat in delen van de rechterlijke macht het beeld heerst dat de professionele autonomie, de onafhankelijkheid en kwaliteit van het rechterlijk werk, worden bedreigd. De komst van de raad en de integrale managers hebben de bedrijfsvoering en de landelijke organisatie van de rechtspraak versterkt, maar dat is gepaard gegaan met een toename van de bureaucratie en het besturingsmechanisme. Deze noties komen ook naar voren in het onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur over governance bij de rechtspraak. In het rapport van de NSOB wordt onder andere gepleit voor het starten van een intensieve dialoog tussen bestuurders en professionals en het versterken van het middenmanagement, in het bijzonder de functie van teamchef en afdelingshoofd. De Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de NVvR nemen alle de hoognodige initiatieven om een nieuwe balans te vinden in het spanningsveld tussen de autonome professionals en de landelijke eenheid en sturing. Die initiatieven zijn gericht op het versterken van het juridisch inhoudelijk werk in de organisatie en het voorkomen van bureaucrativering van de rechtspraak. Ook heeft de Raad voor de rechtspraak mij laten weten dat de aanbevelingen uit het rapport breed worden gedragen en voortvarend zullen worden uitgevoerd. De discussie over de rol van professionals in het rechtsbestel is geen typisch Nederlands fenomeen. In de Verenigde Staten is de changing role of the professionals al langere tijd onderwerp van debat. In dat kader wordt in de Verenigde Staten gesproken over een moraalcrisis in de juridische beroepen. De heer Franken wees op het boek van Kronman, *The Lost Lawyer*. Volgens Kronman hebben juridische professionals steeds minder een exclusieve morele status. Hij wijst erop dat de klassieke betrouwbare jurist-notabele, bij wie status en ethiek vroeger als vanzelf hand in hand gingen, van lieverlee een zakelijke expert dreigt te worden. Hij verandert in een programmatische oplosser van juridische problemen, die vooral werkt en oordeelt op basis van zijn technische kennis van rechtsregels. De rechter kan als professional wel een steuntje in de rug gebruiken. Daar gaat het om en dat proef ik in dit debat. Dat vind ik pure winst. Ik ben blij dat de Raad voor de rechtspraak dit onderkent en naar aanleiding van het rapport van de NSOB aan de slag is gegaan.

**De heer Engels (D66):**

De minister heeft veel behartigenswaardige dingen gezegd over de rechterlijke macht en de rechtspraak. Een aantal

Kamerleden heeft gesproken over de plaats van de rechter of de rechterlijke macht naast de andere machten. In de expertmeeting hebben wij signalen ontvangen dat een van de grote zorgen binnen de rechterlijke macht is, dat de uitvoerende en de wetgevende macht te dicht op de rechterlijke macht komen te zitten. Dat geldt ook voor het Openbaar Ministerie. De uitvoerende macht komt heel dichtbij, doordat sterk op financiën en efficiency wordt gestuurd. Te veel soms, hoewel ik niet zeg dat het helemaal niet moet. Binnen de wetgevende macht zien we regelmatig oprispingen of vreemde voorstellen die met een krappe meerderheid worden aangenomen. Hiervan gaat het signaal uit dat er te weinig vertrouwen bestaat in de rechterlijke macht. De rechterlijke macht zou immers niet in staat zijn om goed om te gaan met veranderingen in de samenleving, zoals de toenemende criminaliteit en terroristische bedreigingen. Dat punt is in dit debat door een paar sprekers aangehaald. Ik zou graag horen hoe de minister van Justitie hiertegen aankijkt, als onderdeel van de uitvoerende en wetgevende macht.

**Minister Opstelten:**

Ik ga daar graag op in, want de Kamer heeft het thema aangeroerd of het strafrecht moet worden aangepast aan de maatschappij. De samenleving is immers voortdurend in beweging en wij moeten ervoor zorgen dat de rechter onafhankelijk blijft. De rechter is de ambachtsman of -vrouw en moet herkenbaar zijn. Men zal begrijpen dat ik dit met de officier van justitie heb vergeleken en met de politiemans en -vrouw. Ik heb de bureaucratie en bureaucratische tendensen niet ontkend. Ze zijn er, maar ze moeten worden teruggedrongen. Dat moeten we gezamenlijk doen. Ik juich het debat op dat punt toe, omdat het een steun in de rug is voor mij, maar ook voor de instituties waar het om gaat. Het is namelijk de richting die zij zelf ook voorstaan. Voor de kwaliteit van de wetgeving en de uitvoerende macht oefent het Openbaar Ministerie gezag uit over de politie. Met een gezaghebbende ketenpartner in bijvoorbeeld de strafrechtketen bedoel ik dat een bestuursrechter te maken heeft met het bestuur. Daar spelen dus andere krachten op in. Het is onze taak en mede mijn verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat iedereen in dezelfde richting denkt en werkt. Dat is al aan de gang. Het is overigens niet zo dat de staatssecretaris en ik dat met zijn tweeën doen, zoals wel eens wordt gedacht. Wij zitten niet op ons kamertje allerlei dingen te bedenken om vervolgens te vragen of er een wet van gemaakt kan worden.

**De voorzitter:**

Mijnheer Engels wil iets vragen.

**Minister Opstelten:**

Meestal gaat het andersom. Meestal komt het uit de basis en vraagt men of ik iets in wetgeving wil opnemen.

**De heer Engels (D66):**

Over dat punt komen we nog nader te spreken. Ik wil even terug naar het vorige punt. De minister geeft aan dat hij een grote verantwoordelijkheid voelt voor de rechterlijke macht en voor de rechter. Daarom is hij vanuit het ministerie actief bezig met wetgeving. Ik kreeg echter de indruk dat de rechterlijke macht tijdens de expertmeeting zei dat

de minister en de wetgever hen iets te veel wilden helpen, terwijl ze het best zonder allerlei activiteiten zouden kunnen. Heeft de minister dat signaal niet herkend of meegekregen, of is hij het er gewoon niet mee eens?

**Minister Opstelten:**

Dat heb ik niet herkend. De Raad voor de rechtspraak was daar niet bij aanwezig. Ik zag alleen de president van de Hoge Raad. Ik heb niet begrepen dat hij dit heeft gezegd. Hij heeft het mij in ieder geval nooit kenbaar gemaakt. Ik ben buitengewoon terughoudend om iets anders te zeggen dan dat ik de rechterlijke macht heel goed vind. Dat is het eerste punt. Het tweede punt is dat wij wetgeving moeten aangeven, die hen het werken mogelijk maakt. Het kan wel eens zijn dat de Raad voor de rechtspraak in een wetgevingsoperatie een advies geeft waarover we het niet helemaal eens zijn. Over het griffierecht heeft de raad bijvoorbeeld een ander standpunt. Daar spreken we gewoon met elkaar over.

**De heer Ruers (SP):**

Ik wil even het geheugen van de minister oprispen. Tijdens de expertmeeting was onder andere mevrouw Van de Schepop, voorzitter van de NVvR, aanwezig. Zij heeft tijdens de expertmeeting onder meer gezegd dat de rechterlijke macht de rol als derde staatsmacht niet langer goed kan oppakken, door overvraging en onderfinanciering. Herkent de minister dat beeld en zo ja, wat gaat hij eraan doen om de rechterlijke macht van die problemen af te helpen?

**Minister Opstelten:**

Dat is weer een ander punt dan dat van de heer Engels. Ik ga even terug naar het punt van de heer Engels. In een overleg dat ik gisteren heb gevoerd in de taskforce met de top van het OM en de top van de rechterlijke macht, vroeg men mij om tegen beide Kamers te zeggen dat niet de minister alles moet doen, maar dat ze het zelf willen doen. Dat is precies wat ik doe. Het Manifest van Leeuwarden is opgesteld, maar het is niet mijn taak om het hele land in te gaan om het daarover te hebben. Het is de taak van de Raad voor de rechtspraak om daar het gesprek over te voeren met de rechterlijke macht, de rechters, de rechtbanken en de hoven.

In het jaarplan van de Raad voor de rechtspraak voor 2014 worden vanaf 2018 maar liefst 40% kortere doorlooptijden beloofd. De heer Witteveen heeft gevraagd of wij dat een realistische doelstelling vinden. Die versnelling wordt niet uitsluitend bereikt door de voorziene digitalisering van de rechtsgang en het werk van de rechter, zeg ik nadrukkelijk. Die ontwikkeling draagt daaraan zeker bij, maar is vooral ondersteunend van aard. De door de Raad voor de rechtspraak nagestreefde verkorting van de doorlooptijden wordt in de periode vanaf 2014 in vier jaar tijd vooral bereikt door de werkprocessen zodanig te innoveren dat de tijd waarin de zaak stilligt wordt geminimaliseerd. Een rechter moet straks dus niet meer werk verzetten in minder tijd, maar vooral wordt de tijd tussen de verschillende processtappen ingekort. Het gaat dan om tijd waarin niet aan een zaak wordt gewerkt. Om dat te bereiken, krijgen rechters meer mogelijkheden om regie te voeren op het proces en de duur daarvan.

Professor Barendrecht heeft voorgesteld dat de gerechten zelf goedwerkende procedures gaan ontwikkelen, gericht op de concrete noden van de burger, zei de heer Witteveen. Ik ben van mening dat de rechters en de gerechten de mogelijkheden moeten hebben om te kunnen inspelen op de behoeften van de individuele rechtzoekende en de individuele zaak. Die mogelijkheden worden in het voorgenomen nieuwe procesrecht vergroot door de rechter meer regie te geven over het verloop van de procedure. Daarnaast ondersteun ik initiatieven die de rechtspraak op dit terrein zelf ontwikkelt. Een mooi voorbeeld daarvan is het project burenrchter van de Rechtbank Midden-Nederland.

De heer Witteveen heeft ook mevrouw Sjoukje Rullmann genoemd. Het is haar initiatief en dat hoort ook zo. Die voorstellen moeten uit de praktijk komen. Zo gaat het. Het is immers de rechter die het dichtst bij het vuur zit. De raad zelf en zijn medewerkers hebben nauw contact met de gerechten. Ideeën ter verbetering van de rechtsgang of de dienstverlening aan de rechtzoekende kunnen zo eenvoudig met de raad worden gedeeld. Dergelijke ideeën leidden in een aantal gevallen ook daadwerkelijk tot pilots binnen de gerechten en worden door de raad actief ondersteund.

Mevrouw Duthler heeft een vraag gesteld over het wetsvoorstel inzake enkelvoudig hoger beroep in kantonzaken. De maatregel maakt flexibiliteit mogelijk en biedt de rechtspraak een faciliteit, een uitbreiding van het arsenaal aan behandelingsmogelijkheden. Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat er twijfels bestaan over het wetsvoorstel. Ik ben mij daarvan bewust, laat ik het daarbij op dit moment houden. De hoven hebben een voorkeur voor meervoudige afdoening omdat ze fouten bij de beoordeling willen voorkomen. Dat sluit aan bij mijn uitgangspunt dat alleen geschikte zaken enkelvoudig worden afgedaan. Meervoudig waar dat moet, enkelvoudig waar dat kan.

De vraag van de heer Ruers over de onafhankelijkheid van de rechter heb ik al beantwoord, maar je kunt het niet vaak genoeg zeggen. Ik heb hem ook geantwoord dat ik met de Raad voor de rechtspraak een akkoord heb gesloten over de financiën tot en met 2016.

De heer Engels heeft gevraagd of het strafrecht wel moet worden aangepast aan de maatschappij. Hij had daar ook kritiek op. De samenleving is in beweging. Ze is geen constante. Panta rhei, zoals de Grieken dat zeiden. Dat betekent dat er nieuwe rechten en belangen ontstaan, die ook door het strafrecht moeten worden beschermd. Bovendien kan het strafrecht niet los worden gezien van veranderende opvattingen over criminaliteit en de rol van de overheid. Het strafrecht beweegt mee met de samenleving als geheel. De opvattingen in de samenleving zijn een belangrijke motor voor discussies en kunnen tot punten op de politieke agenda leiden. Denk aan verzwaarde bestraffing van seksueel geweld, bestrijding van zinloos geweld en bestrijding van geweld tegen hulpverleners. Dit is een aantal ontwikkelingen van de laatste jaren. Tegelijkertijd kijken wij verder dan de publieke opinie alleen. Dat doen we natuurlijk ook. Wetgeving moet ook bestendig zijn. Je moet als wetgever altijd verder kijken dan de dag van vandaag. Daarmee is de samenleving ook gediend.

Mevrouw Duthler vroeg naar het rechtsstatelijk gehalte ...

De heer **Engels** (D66):

De minister gaat over naar mevrouw Duthler, dus dan mag ik daarop nog even ingaan. Ik heb de minister en de staatssecretaris de vraag voorgelegd of het op zichzelf niet onbegrijpelijke adagium van levend strafrecht dat rekening houdt met maatschappelijke ontwikkelingen, door deze bewindslieden niet zo wordt ingevuld dat ze heel specifiek maar naar een deel van de publieke opinie en de samenleving kijken, namelijk daar waar het verongelijkte deel van de samenleving zit, en dat er heel erg op gefocust is om zo veel mogelijk mensen zo snel mogelijk straf op te leggen. Dit zeg ik kort door de bocht vanwege de tijd. Ik heb het commentaar genoemd dat bewindslieden heel erg hun best doen om een PVV-agenda uit te voeren. Dat waren niet mijn eigen woorden. Dat was bedoeld om aan te geven dat mijn fractie niet zo gelukkig is met die ontwikkeling. De minister heeft hierop nog niet geantwoord dat hij, kijkend naar maatschappelijke ontwikkelingen, niet eendimensionaal naar dat deel van de samenleving kijkt, maar ook echt naar maatschappelijke ontwikkelingen waarbij heel andere opvattingen leven onder de rechtsgenoten dan die welke het kabinet in mijn opinie steeds lijkt te adresseren.

Minister **Opstelten**:

Dat heb ik wel geprobeerd aan te geven. Ik herken mijzelf natuurlijk niet in een PVV-agenda. De heer Engels sprak het uit. Daarom zeg ik het hem na. Daarin herken ik mij natuurlijk totaal niet. Ik ben, net als de staatssecretaris en het kabinet, bezig met wetgeving die veel breder van aard is. Je moet echter wel inspelen op maatschappelijke ontwikkeling. De heer Engels zei dat wij dat alleen maar deden, maar ik gaf ook een aantal voorbeelden waarin wij dat Kamerbreed hebben gedaan en moesten doen. Zo zijn er meer ontwikkelingen op het terrein van het privaatrecht, kan ik zeggen. Ik kan dat zeggen over het gebied van de cybersecurity. Dat zijn allemaal ontwikkelingen waarbij je heel goed moet nadenken over wat je wel en niet doet. Dat zijn echter dé moderne ontwikkelingen. Wij hebben een nota geschreven over de balans van privacy en veiligheid, met een dynamische agenda die niet stilstaat en waarop wij het punt van mevrouw Duthler zullen plaatsen. Die heb ik in de Tweede Kamer behandeld. Dat is het debat dat wij aangaan. Daarin moet je telkens een balans vinden. Wij zijn dus heel breed met wetgeving bezig. Zo voelen wij dat ook.

Het is niet alleen maar strafrecht. Wij worden door sommigen van u herkend op het terrein van het strafrecht, maar daarmee komt ons onvoldoende eer toe. Dat zal breder moeten. Daarom zeg ik dat ook. Ik waardeer het alleen maar dat mevrouw Duthler wel ter tafel brengt hoe zij daarin staat en daarnaar kijkt. Zij en de heer Engels hebben ook een aantal vraagtekens gezet bij het rechtstatelijk gehalte van een aantal wetsontwerpen op het terrein van het strafrecht. Alle wetsvoorstellen, zeg ik nog een keer, worden voor ze naar het parlement worden gezonden, getoetst op rechtstatelijke eisen. Ook tijdens de voorbereiding van de door mevrouw Duthler genoemde wetsvoorstellen is uitgebreid aandacht besteed aan de toetsing aan rechtstatelijke eisen. Dit gebeurt eerst het departement. Er volgen altijd een wetgevingstoets en een grondrechtentoets. De Raad van State bekijkt de voorstellen. Er wordt ook vaak nog onafhankelijk onderzoek gedaan om het te onderbouwen, zeker als het controversieel zou kunnen zijn, zodat de argumenten aangevuld kunnen worden. Dat wil ik graag nog een keer naar voren brengen bij de leden van deze Kamer.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

In deze Kamer leeft breed de zorg dat die toets wellicht soms niet indringend genoeg wordt uitgevoerd. Ik heb ook opgemerkt dat het toch wel vaak voorkomt dat kritiek van de Raad van State op die punten terzijde wordt gelegd. Misschien is het daarom toch goed als de minister probeert om die toets wat explicieter in de wetsvoorstellen op te nemen. Ook zou het goed zijn dat als de regering meent af te kunnen wijken van advies van de Raad van State, dat uitgebreid wordt gemotiveerd, zodat wij de redenering kunnen volgen en zien dat de toets wordt gedaan.

Minister **Opstelten**:

Dat zeg ik graag toe. Dat is dan ook voor mij winst in dit debat. Wij zijn er buitengewoon scherp in. Ik wil tegen mevrouw Strik zeggen dat wij die toets voortdurend doen binnen de grenzen van de internationale verdragen, van het EVRM. Dat is vanzelfsprekend, dat staat voor ons uiteraard niet ter discussie. Dat zullen we ook altijd laten onderzoeken door onafhankelijke wetenschappers, bijvoorbeeld als het beginsel van de onschuldpresumptie aan de orde is. Dan laten we eerst onafhankelijk bekijken of het aan de orde is en wat men vindt. We meten dat dan ook internationaal, voordat we met een voorstel komen. We zullen nadrukkelijker het nut en de noodzaak en ook de scherpe kanten van een wetsvoorstel nog nader toelichten in de memorie van toelichting. We zullen dan ook aangeven welke afwegingen wij hebben gemaakt, rechtsstatelijk en ook, als daar aanleiding voor is, internationaalrechtelijk.

Dan kom ik op het VPS (Versterking Prestaties in de Strafrechtketen). Ik ben de heer Franken nog een aantal antwoorden op vragen hierover verschuldigd. Het afgelopen decennium is de criminaliteit fors gedaald. Dat geldt zowel de lichtere criminaliteit als de zwaardere. Dat heeft geleid tot minder werk voor de strafrechtketen. Dat is natuurlijk goed nieuws. Aan de andere kant is gebleken dat de strafrechtketen op onderdelen niet voldoende functioneert. Daarop heb ik dat programma Versterking Prestaties in de Strafrechtketen geformuleerd. Ik sprak daar eerder al over. Het gaat steeds om het benutten van de mogelijkheid om zaken sneller af te handelen en om onterechte uitval van zaken te voorkomen.

Ik heb de Tweede Kamer daar in november uitvoerig over gerapporteerd. Ik kan u zeggen dat nu al meer dan 95% van de aangevers van een inbraak binnen twee weken een terugkoppeling van de politie krijgt. Dat is echt een resultaat. Het is ook goed voor het vertrouwen tussen de politie en de burger, en het vertrouwen tussen de burger en de overheid. Een nieuwe aanwijzing voor de opsporing is op 1 januari in werking getreden. Het BOSZ-systeem (Beter Opsporing door Sturing op Zaken), dat inzicht biedt in en controle doet op de zaken die van de politie naar het OM gaan, is al bij de politie ingevoerd. Op 1 april aanstaande zal dat ook bij het OM het geval zijn. Ik heb het zojuist al gehad over de ZSM-werkwijze, dat wil ik nu niet herhalen. Dit betreft de magistratelijke rol van de officier van justitie. Die moet rechtovoreind blijven. Ten slotte noem ik ook nog het recente initiatief van de rechtspraak en het OM om hun aansluiting tot elkaar te verbeteren door het instellen van een gemeenschappelijke taskforce. Gezamenlijk zetten zij nu concrete stappen om de problemen rondom de kwaliteit van de strafdossiers en de knelpunten in het logistieke strafketenproces op te lossen.

De heer Franken vraagt nog waar het enorme verschil zit, ongeveer 75%, tussen de geregistreerde criminaliteit en de output van doorgezonden zaken naar het OM. De politie stuurt het merendeel van de zaken niet door naar het OM, simpelweg omdat deze zaken niet zijn opgehelderd of omdat er geen verdachte is dan wel geen enkele indicatie. Het aantal zaken dat wordt opgehelderd, het ophelderingspercentage, is ongeveer 25%.

Ik kom toe aan de griffierechten. Velen hebben daarover gesproken, met name mevrouw Duthler, de heer Witteveen en de heer Holdijk.

De heer **Franken** (CDA):

De minister maakt vaart. Het is natuurlijk prachtig dat dat gebeurt, maar ik heb nog wel een vraag. Ik heb de gang van misdrijven door de strafrechtketen in 2012 hier voor mij. Dan ga ik uit van de geregistreerde criminaliteit en de geregistreerde verdachten. Als je het aantal geregistreerde verdachten ziet, denk je: die zaak moet toch verder kunnen worden opgelost. Is dat zo?

**Minister Opstelten:**

De geregistreerde verdachte natuurlijk wel, want die gaat wel door. In de strafrechtketen ligt het punt eigenlijk niet zozeer bij het OM of de rechterlijke macht, maar gewoon bij de politie. Dat is een kwalitatief element: de kwaliteit van de melding en de kwaliteit van de aangifte. Daar wordt in geïnvesteerd. Dan kunnen veel meer aangiftes tot opsporing leiden en vervolgens tot veroordeling en executie. Ik weet niet of ik de heer Franken nu geraakt heb, voorzitter. Anders hoor ik het wel in de tweede termijn.

Een andere vraag van de heer Franken, hoe de situatie kan worden verbeterd van de niet goed werkende strafrechtketen met minder criminaliteit, heb ik volgens mij al beantwoord.

Ik kom te spreken over de griffierechten. Voor 1 november 2010 was de Wet tarieven in burgerlijke zaken van kracht. Deze wet kende een systematiek waarin de hoogte van het griffierecht werd berekend als percentage van de vordering. Dat is eigenlijk waar de heer Witteveen op doelde, de flexibele griffierechten. Op deze systematiek is teruggekomen bij de invoering van de huidige Wet griffierechten burgerlijke zaken. De percentageregeling werd ervaren als ingewikkeld en niet-transparant en is daarom vervangen door het huidige systeem van vaste tarieven. In de evaluatie van dit systeem, die in 2014, dus dit jaar, plaatsvindt, zal bekeken worden of de wijziging van de tariefstructuur van percentageregeling naar het huidige systeem voldoet aan de doelstellingen van de Wet griffierechten burgerlijke zaken die waren beoogd en of die aanpassing behoeven.

Ik heb van de heer Witteveen de vraag gehoord of ik bereid ben om te onderzoeken of de flexibele griffierechten weer een kans zouden moeten krijgen. De heer Holdijk heeft mij gevraagd of het "bespreekbaar is"; dat waren volgens mij letterlijk zijn woorden. Mevrouw Duthler heeft gevraagd om juist nog eens te kijken naar het hogere segment. Ik ben natuurlijk in debat hierover met de overkant van dit huis. Ik ben echter ook een realist. Ik vind dan ook dat ik moet luisteren naar opmerkingen over dit gevoelige punt betreffende de toegang tot het recht. Ik wil er ook voor staan dat

als ik in dit huis terugkeer met een wetsontwerp, ik u allen kan overtuigen, rekening houdend met wat u hebt gezegd. Voor mij en voor de staatssecretaris, die zo dadelijk natuurlijk nog zal spreken over de rechtsbijstand, staat absoluut als een huis dat de toegang tot het recht moet zijn verzekerd.

Ik hoor hier ook mkb'ers over. Ik hoorde het gisteren zelfs gewoon op straat. Dat maak je niet vaak mee, dat je als minister wordt aangesproken door een mkb'er. Hij zei dat hij een vordering had van iets minder dan €1.500 maar dat hij dat bedrag er niet voor ging betalen. Hij wilde dat ik dat zou weten. Ik ben dus bereid om daar nog eens goed naar te kijken en dat in te steken in het debat aan de overkant om er vervolgens in deze Kamer op terug te komen. Ik neem alle situaties mee die zijn aangegeven en ik sluit daarbij niets uit. Dit is een heel serieus punt voor mij.

Over KEI zijn per interruptie allerlei vragen gesteld. Tegen mevrouw Duthler zeg ik dat ik verwacht dat ik het rond de zomer bij de Tweede Kamer kan indienen. Ik zal vragen of de vicevoorzitter snel advies wil geven.

Er is gevraagd naar de ervaringen met de Haagse en Arnhemse KEI-pilots. In Den Haag wordt geprobeerd om de doorlooptijden van de procedure te verbeteren door vroeger in de procedure te bepalen wanneer de mondelinge behandeling plaatsvindt. In Arnhem zijn beperkingen gesteld aan de omvang van de processtukken. Deze pilots lopen goed. Ik wacht de resultaten af.

Er is ook gevraagd naar ICT bij de overheid. Ik dacht dat ik de heer Witteveen daarop voldoende heb beantwoord. Ik herhaal dat de Raad voor de rechtspraak en ik het nieuwe digitale systeem pas in werking laten treden als het systeem voldoende kwaliteit biedt en de beveiliging van de persoonsgegevens van de rechtzoekende gewaarborgd is. Ik begrijp dat deze Kamer daarover zekerheid wil hebben wanneer zij het wetsvoorstel behandelt en daarover informatie wil krijgen van mijn kant. Die boodschap is bij mij helder overgekomen.

Mevrouw Duthler vraagt of ik bekend ben met de rapportage van HiiL waarin de toekomst van ons rechtssysteem wordt verkend en waarin innovaties in de rechtspraak worden geïnventariseerd. Ik ben daar goed mee bekend. Ik vind het ook een heel inspirerende organisatie. Ik onderschrijf de aanpak van deze organisatie; ik denk dat innovaties van het rechtsbestel vaak bottom-up tot stand komen. De snelheid waarmee dingen veranderen, is vaak zo groot dat een strategie al achterhaald is wanneer de inkt van het plan droog is. Innovaties worden vaak praktisch ontwikkeld door de werkvloer. Ergernis over de wijze waarop concrete zaken lopen, brengen juridische professionals in beweging. De rechtbank van Den Bosch, die is begonnen de introductie van een stille bewindvoerder, is daarvan een voorbeeld. De rechtbank van Amsterdam is gestart met mediation in strafzaken en faillissementen. Ik noem ook het voorbeeld op het gebied van het bestuursrecht van de vele projecten die door gemeenten en provincies worden gestart in het kader van het programma Prettig contact met de overheid van collega Plasterk. Dat zijn goede initiatieven waarmee wij verdergaan.

De heer Holdijk verwees naar het beleidsdebat dat we bijna twee jaar geleden met elkaar voerden over het EHRM en

de conferentie in Brighton die ik bezocht heb. Ik kan mij dat debat nog levendig herinneren. De heer Holdijk vroeg wat er geworden is van de uitkomst van de Brighton-verklaring. Deze politieke verklaring is in de afgelopen twee jaar uitgewerkt in aanvullende protocollen bij het EVRM, in ambtelijke werkgroepen binnen de Raad van Europa. Deze protocollen, 15 en 16, zijn nu vastgesteld in het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het goedkeuringsproces is inmiddels opgestart en ik verwacht dat ik binnenkort hierover van gedachten zal kunnen wisselen met de Kamers.

De heer Holdijk vroeg ook of de regering van mening is dat het Hof in beginsel voldoende beleidsruimte laat aan de lidstaten. In het debat van 14 maart 2012 heb ik het gezegd en ik herhaal het vandaag graag: het EVRM en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn een wezenlijk onderdeel van onze rechtsorde. Uitspraken van het EHRM zie ik niet als inmenging op onze nationale rechtsorde. Ik beschouw het EHRM als een verlengstuk van de nationale rechtsorde.

Mevrouw Strik verwees naar het WODC-rapport over de doorwerkingssystematiek van uitspraken van het EHRM. Ik heb uit het rapport met name overgehouden dat de onderzoekers concluderen dat het eigenlijk niet zo gek veel uitmaakt voor de implementatie en acceptatie van EHRM-uitspraken welke doorwerkingssystematiek een land hanteert. Ik geloof dus eigenlijk niet dat dit een leidend argument zou moeten zijn in de discussie over de constitutionele toetsing. Verder verwijst ik natuurlijk naar mijn collega Plasterk op dit punt.

Mevrouw Strik vroeg naar de stand van zaken met betrekking tot de goedkeuring van een aantal mensenrechtenverdragen. Hierover kan ik kort het volgende zeggen. In relatie tot het VN-gehandicaptenverdrag kan ik meedelen dat de goedkeuringsstukken bij de Raad van State liggen. Over het optioneel protocol bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind kan ik meedelen, zoals collega Timmermans reeds liet weten aan de Tweede Kamer, dat de regering zich thans beraadt op de gevolgen van ratificatie voor de rechtsorde. Ik zal dat beraad proberen af te ronden, laat ik het zo tegen mevrouw Strik zeggen, en deze Kamer daarover informeren. Van het Europese verdrag inzake preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld liggen de goedkeuringsstukken ter consultatie voor. Het streven is er nog steeds op gericht om het wetsvoorstel in de loop van 2014 voor te leggen aan het parlement.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Fijn dat beide ratificaties naar ons toekomen. Ik hoop ook echt dat dat snel gaat gebeuren. In relatie tot het optioneel protocol bij het kinderrechtenverdrag wordt nog gestudeerd op de consequenties. Ik heb begrepen dat dat ook geldt voor het economisch, cultureel en sociaal verdrag. Mijn vraag is wat zo'n studie precies inhoudt. Op het moment dat wij een verdrag ratificeren, zijn wij materieel gebonden aan de rechten en plichten die uit dat verdrag voortvloeien. Wat valt er verder nog te studeren of voor te bereiden op het toekennen van individueel klachtrecht aan burgers? Feitelijk moeten we toch voldoen aan alles wat erin staat?

Minister **Opstelten**:

Het is natuurlijk ook een zaak van er even feitelijk naar kijken. We moeten natuurlijk heel veel wetgeving voorbereiden. U moet dat ook. In dat verband moeten nut en noodzaak even goed worden opgeschreven. Er moet prioriteit worden gegeven en worden gekeken naar hoe het internationaal ligt, wie wel en wie niet meedoen. Als het aan de orde is, dan is het opportuun om daar ja tegen te zeggen. Dat is onderdeel van het beraad. Ik vind dat we ons niet te lang moeten beraden. Op een gegeven moment moeten we de Kamer gewoon laten weten wat de vrucht van dat beraad is.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik heb hier nog twee vragen over. Het beraad over het VN-verdrag voor economische, sociale en culturele rechten is er al geweest. In 2009 hebben wij het facultatief protocol bij dit verdrag ondertekend. Waarom wordt dan niet een vervolgstap gezet? Die ondertekening vond al vijf jaar geleden plaats. Dat is mijn eerste vraag. Mijn andere vraag gaat over het volgende. Wij hebben al eens eerder gevraagd waar een VN-verdrag, bijvoorbeeld het gehandicaptenverdrag, blijft. Toen werd gezegd: wij moeten ons eerst nog voorbereiden en klaarmaken zodat we het verdrag kunnen gaan naleven. Als wij de ratificatie van een verdrag op die manier benaderen dat we na ratificatie moeten voldoen aan alle verplichtingen, welke extra stappen zijn er dan allemaal nodig voor dat individueel klachtrecht?

Minister **Opstelten**:

Mag ik het antwoord daarop in de tweede termijn geven?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Op beide vragen?

Minister **Opstelten**:

Ja, op de twee vragen. Ik heb ze goed in mijn hoofd zitten.

Tot slot heb ik nog twee punten. Ik begin met de heer Engels. Ik heb heel veel gezegd over de kwaliteit van ons wetgevingsproces. Het integraal afwegingskader is heel belangrijk. De heer Witteveen heeft er ook het nodige over gezegd. Wij proberen dat steeds bij de tijd te houden. Het is ook een dynamisch afwegingskader. De vraag die je jezelf altijd moet stellen, is of overheidsinterventie nodig is — nut en noodzaak — en wat het beste instrument is om het doel te realiseren of het probleem op te lossen.

De heer Holdijk heeft gevraagd of het tempo van wetgeving niet te hoog ligt; zo heb ik zijn vraag begrepen. Ik kan nu natuurlijk allemaal cijfers leveren, maar ik kijk hem ook aan. Ik denk dat we aardig het midden weten te houden tussen traagheid en overhaasting, want beide zijn niet goed.

Collega Plasterk zal uiteraard ingaan op de vraag van mevrouw Duthler over de bestuursrechtspraak. Ik wil nog iets tegen mevrouw Duthler zeggen over het punt dat zij heeft aangevoerd over de digitale samenleving en de burger die daarin staat. Ik vond dat een goed betoog. Het gaat niet alleen om ICT-processen en een afweging tussen bescherming en vrijheid, maar ook om individuele rechtsbescherming voor die burger. Wij zullen dat punt op de agenda

plaatsen van onze nota Veiligheid en privacy in balans, die wij inmiddels in de Tweede Kamer hebben behandeld. Die nota is van ons drieën. Die staat niet stil; er worden telkens situaties aan toegevoegd. Als mevrouw Duthler het goedvindt, zal ik aangeven hoe wij dat zullen doen en wat wij ermee zullen doen. Wij zullen de Kamer daarover informeren.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

De minister verwijst naar een nota. Is dat de nota die is geschreven naar aanleiding van de motie die bij de algemene politieke beschouwingen in deze Kamer is aangenomen? Dat was de motie-Barth, geloof ik.

Minister **Opstelten**:

Ja.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Die nota gaat nadrukkelijk in op de privacyregelgeving. Ik noem de Europese privacyverordening en de meldplicht datalekken. De strekking van het betoog van mijn fractie was om het breder te zien. Neem niet alleen de privacybescherming in overweging, maar ook de rechtsbescherming van de individuele burger. Dat gaat veel verder dan alleen dat ene privacyrecht.

Minister **Opstelten**:

De agenda is wel breder dan alleen het privacyelement. In ieder geval is dat nadrukkelijk de bedoeling geweest, ook van de motie. Ik zeg toe om dit punt, de vraag en ook de individuele rechtsbescherming van de mens, daarbij te betrekken en de Kamer te laten weten welke plaats wij aan het onderwerp geven om het te behandelen.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik heb nog één expliciete vraag. Dan hoeft ik er zo meteen niet meer op terug te komen. Neemt u de voorwaarde die je aan het gebruik van informatie stelt die door technologie wordt gegenereerd expliciet mee in die agenda, dat nieuwe informatie-ecosysteem waarover ik het had in mijn betoog?

Minister **Opstelten**:

Ja, daar zullen wij het plaatsen.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

En dat onderwerp neemt u ook als zodanig expliciet mee?

Minister **Opstelten**:

Ja. Ik laat de Kamer weten hoe wij dat doen, welke plaats het krijgt en wat wij zelf van plan zijn ermee te doen.

Voorzitter. Dat is mijn bijdrage in deze termijn.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Ik geef het woord aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

□

Staatssecretaris **Teeven**:

Voorzitter. Ook ik wil de leden danken voor hun inbreng in eerste termijn. Er is veel opgemerkt en veel gezegd. Wellicht is het goed om eerst even in te gaan op een aantal noties die de leden van de senaat hebben gemaakt.

De kwaliteit van de rechtsstaat wordt door veel factoren bepaald, zoals ook al door de minister is gezegd. Natuurlijk gaat het om de kwaliteit van de rechtspraak en om de toegang tot recht, maar het gaat uiteraard ook om de snelheid van berechting. De rechtsstaat is er niet alleen voor verdachten en veroordeelden, maar ook voor slachtoffers en nabestaanden.

De heer Reynaers van de fractie van de PVV sprak van een concrete en tastbare rechtsstaat die, zo heb ik zijn betoog opgevat niet alleen waarborgen biedt voor verdachten en veroordeelden, maar ook voor slachtoffers en voor nabestaanden. Ik heb hetzelfde gehoord bij de heer Holdijk.

Mevrouw Duthler heeft een opmerking gemaakt die naar het oordeel van het kabinet moet worden gerelativeerd. Zij zegt dat het spreekrecht van het slachtoffer wordt opgerekt, maar dat is niet het geval. De regering wil met haar activiteiten rondom de rechten van slachtoffers en nabestaanden bereiken dat de feitelijke situaties op dit moment in rechtszalen in Nederland met elkaar in overeenstemming worden gebracht, als het gaat om het strafrecht en om de rechten van slachtoffers en nabestaanden. Soms kunnen slachtoffers en nabestaanden alleen spreken over het leed dat hun is toegegaan. Dat is overeenkomstig de thans geldende wet. Soms kunnen, met toestemming van de voorzitter van de behandelende strafkamer, slachtoffers en nabestaanden zich ook uitlaten over de schuld van de verdachte en de strafmaat die zou moeten worden opgelegd door de rechter. Dit lijkt het kabinet een onwenselijke situatie. Om die reden is in het regeerakkoord opgenomen dat het spreekrecht zou moeten worden uitgebreid, dus niet opgerekt. Dat is op het ogenblik in consultatie. Na afloop van de ministerraad afgelopen vrijdag is het wetsvoorstel naar de Raad van State gegaan. Er zijn twee mogelijkheden: je hanteert een adviesrecht voor slachtoffers en nabestaanden of zij mogen voluit spreken. Ik wil het wel nuanceren: het spreekrecht wordt niet opgerekt. Wij willen dat de feitelijke situatie in Nederlandse rechtszalen zodanig is dat alle slachtoffers en nabestaanden van ernstige delicten op dezelfde wijze worden behandeld. Zo kijkt de regering er op dit moment tegenaan.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

U gaat een feitelijke situatie die zich voordoet in rechtszalen dus voorzien van een juridische titel, zodat die situatie gelegitimeerd is?

Staatssecretaris **Teeven**:

Nee, wij hebben te maken met rechtsongelijkheid. Dat woord is vanavond ook een aantal keren gevallen: moeten wij uitgaan van rechtsgelijkheid? Stel, je bent in Amsterdam slachtoffer geworden van een ernstig delict. Het wordt jou door de voorzitter van de behandelende kamer toegestaan om over alles te spreken, dus over het leed dat je is toegebracht als slachtoffer en over de schuld van de verdachte en over de strafmaat die zou moeten worden opgelegd.



Maar bijvoorbeeld de voorzitter van de strafkamer in Breda zegt: nee, ik houd mij aan de wet; u kunt alleen spreken over het leed dat u en uw familie is toegebracht, maar u mag niet spreken over de schuld en over de strafmaat. Dat grote verschil is onwenselijk. Daarom staat er in het regeerakkoord ...

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Ik zou willen dat alle rechters zich aan de wet zouden houden.

**Staatssecretaris Teeven:**

De regering niet. Ik denk dat het heel goed is dat wij slachtoffers en nabestaanden niet als onmondige mensen beschouwen en dat wij hun in het strafrecht een plaats geven. Dat hoort in een rechtsstaat. Die discussie is ook door een aantal van u aan de orde gesteld: hoe moet je omgaan met de rechten van slachtoffers en nabestaanden? Het strafrecht is er volgens het kabinet niet alleen voor verdachten en veroordeelden.

Ik kom toe aan de concrete, tastbare rechtsstaat in een historisch perspectief bezien. Terecht heeft senator Holdijk dat in eerste termijn opgemerkt. De regering is het volledig met hem eens dat de rechtsstaat geen rechtersstaat is. De rechtsstaat wordt gevormd door alle staatsmachten, die op elkaar inwerken, waarbij ze gedrieënlijk een taak hebben. De kosten van de rechtsstaat moet het kabinet bewaken, ook gelet op het voortbestaan van de rechtsstaat op langere termijn, maar dat niet alleen.

De heer Engels heeft in zijn algemeenheid gesproken over de beelden en de sentimenten die het soms lijken te winnen van de feiten en de waarden. Hij vroeg zich af in hoeverre de strafbaarstelling van illegaal verblijf de rechtsstaat kan versterken. Ik ga daar graag op in. Het strafrecht is bij uitstek recht dat concrete normen probeert te stellen aan hen die in een democratie leven en die zich daaraan moeten houden. Je zou kunnen zeggen: als je de norm opneemt dat je geen toestemming hebt om in Nederland te verblijven, terwijl je dat wel doet, dan stel je de norm dat dat via het strafrecht strafbaar is. Het illegaal zijn is niet strafbaar, maar het illegaal in Nederland verblijven stel je dan strafbaar. Daarmee stel je een norm, waarmee je duidelijkheid creëert. Dat doet het kabinet op dit moment, wat past in de rol van de wetgever en de medewetgever, ons daarbij oriënterend op de situatie in het buitenland. In hoeverre heeft strafbaarstelling, soms als misdrijf en soms als overtreding, aldaar eraan bijgedragen dat mensen het betreffende land verlaten, en in hoeverre is dat effectief geweest? We kijken daarbij bijvoorbeeld ook naar de effectiviteit van de terugkeerrichtlijn. Dat proces vindt op dit moment plaats, en dat hoort ook bij de rechtsstaat. Dit in antwoord op de vraag van de heer Engels, in hoeverre de strafbaarstelling van illegaal verblijf bij kan dragen aan de versterking van de rechtsstaat.

**De heer Engels (D66):**

Ter bekorting van de tweede termijn: ik kan het eens zijn met de opmerking dat een dergelijk voorstel bij zou moeten dragen aan de versterking van de rechtsstaat. Maar het punt waarom het gaat, is wat in dit verband de rechtsstaat is. Daar zie ik een heel groot verschil van opvatting ontstaan. In mijn beleving en in die van mijn fractie voldoe je, in mijn

eigen woorden, aan de normen van de rechtsstaat als je niet onnodig iets strafbaar stelt wat in wezen niet strafbaar gesteld behoeft te worden. De benadering van het kabinet, bij monde van de staatssecretaris, is: de effectiviteit van deze maatregel op het terugdringen van illegale vreemdelingen is bepalend voor het uiteindelijke voorstel dat we gaan doen. Dat zijn twee heel verschillende visies op het element rechtsstaat. Als gedachte-experiment: is de effectiviteit van een voorgestane maatregel een element van de rechtsstaat, of is dat gewoon een doelgericht stuk wetgeving, bedoeld om beleid te creëren?

**Staatssecretaris Teeven:**

Ik denk het eerste. Ik ben het eens met de heer Engels dat een normstelling, in dit geval via het strafrecht, effectiviteit moet beogen. Maar er zijn in het Wetboek van Strafrecht ook voorbeelden te vinden waarin een normstelling wordt opgenomen, terwijl er in werkelijkheid vrijwel niet vervolgd wordt ter zake van die in het strafrecht opgenomen normstelling. Je hebt in ons Wetboek van Strafrecht dus wel degelijk normstellingen staan waar vervolging bijna nooit plaatsvindt, ook al overtreden mensen die norm en zijn ze verdachten ter zake van dat feit. Nog niet heel lang geleden is hier zo'n normstelling behandeld, die vervolgens verdwenen is uit het Wetboek van Strafrecht. Daar vond bijna nooit vervolging plaats. Met de heer Engels ben ik het eens dat de effectiviteit moet meewegen. Maar dat je de normstelling van een verboden gedraging binnen een rechtsstaat opneemt in het Wetboek van Strafrecht kan op zich ook al een doel hebben, los van de efficiency. Efficiency moet ook meewegen, maar het kan beide. Het is niet en/en, het kan ook of/of zijn.

**De heer Engels (D66):**

Wordt in de opvatting van het kabinet de rechtsstaat als beginsel puur formeel opgevat, in de zin van: er is een regel, die door de overheid wordt gehandhaafd, waarmee de rechtsstaat is gehandhaafd? Of is er ook een materiële component in het rechtsstaatsbegrip, namelijk dat een bepaalde rechtsnorm, zeker in het strafrecht, appelleert aan bepaalde rechtsbeginselen en tegemoet komt aan algemeen geaccepteerde noden en behoeften, en dan niet alleen omdat dat de politieke wens van een bepaalde toevallige meerderheid is? Ik probeer het niet vervelend te formuleren, maar wel zodanig dat u begrijpt wat ik bedoel.

**Staatssecretaris Teeven:**

Ik vat dat helemaal niet vervelend op. De minister heeft in feite al gezegd dat het laatste ook waar is: het moet wel een doel dienen. Het gaat er dus niet alleen om of een meerderheid een bepaalde wens heeft, maar het moet ook een functie hebben. Daarom vond ik dat voorbeeld van de heer Engels zo duidelijk: juist als het om deze normstelling in het strafrecht gaat, neemt de regering de maximale zorgvuldigheid in acht, zich daarbij ook in het buitenland oriënterend om te zien wat de strafbaarstelling aldaar — hetzij als overtreding, hetzij als misdrijf — voor effect heeft gehad. In een groot aantal landen heeft de strafbaarstelling van illegaal verblijf plaatsgevonden. Ik zie de componenten die de heer Engels noemt dus wel degelijk, componenten die je in samenhang met elkaar moet bekijken. Daar zit ook een materiële component bij.

De heer **Engels** (D66):

Even hypothetisch: stel dat uit de praktijk in het buitenland blijkt dat het een buitengewoon effectieve maatregel is? U gaat hierover vervolgens binnen het wetgevend orgaan in debat en een belangrijke meerderheid, wellicht in beide Kamers, zegt: dat moge zo zijn, maar in onze perceptie van wat de rechtsstaat behoort te zijn, ook uit een oogpunt van rechtsbeginselen, vinden we toch niet dat we dat probleem op deze manier moeten tackelen, ook al is het nog zo effectief. Hoe zou het kabinet zo'n opvatting beoordelen?

Staatssecretaris **Teeven**:

Over dat wetsvoorstel wordt een heleboel gezegd, maar we moeten voorzichtig zijn. De een zegt dat het nog niet is gearriveerd bij de Kamer aan de overkant, de ander denkt dat het al aangenomen is. Ik zal daarover meteen helderheid scheppen: het wetsvoorstel is wel gearriveerd bij de Kamer aan de overkant en er is verslag uitgebracht, maar er wordt nu gewacht op het antwoord van de regering. Het lijkt me niet verstandig om vooruit te lopen op die wetsbehandeling. Maar wat de heer Engels noemt, is natuurlijk wel een aspect dat moet worden meegewogen als kabinet. Het kan in tien buitenlandse buitengewoon effectief zijn, maar dan nog kan het parlement hier als medewetgever het niet-effectief vinden. Dat is iets wat het kabinet moet meewegen. We moeten zien wat er gebeurt, dus daar kunnen we nog niets over zeggen. Het wetsvoorstel is hier immers nog niet.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Mag ik aan de hand van dit voorbeeld nog even heel kort de andere kant schetsen? Stel dat uit de studie blijkt dat de effectiviteit zeer gering is. Ik ken studies uit andere landen – ook ambtenaren zeggen dat – waaruit blijkt dat het geen afschrikwekkende werking heeft. Stel dat u dat ook vindt. Dan blijft de inhoudelijke component of het strafwaardig is van groot belang. We hebben heel veel normen en voorschriften in Nederland, en lang niet alle voorschriften belanden in het Wetboek van Strafrecht. Daarbij komt de inhoudelijke component om de hoek kijken. Wat vindt u ethisch-moreel gezien strafwaardig aan het feit dat iemand hier verblijft in strijd met de voorschriften van de Vreemdelingenwet?

Staatssecretaris **Teeven**:

Nogmaals, we moeten de behandeling van het wetsvoorstel niet vanavond ter hand nemen, want dat is niet verstandig.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Het voorstel is door heel veel sprekers hier genoemd, juist met het oog op de vraag wat voor rechtsstaat we voor ons zien als we dit soort gedragingen strafbaar gaan stellen. Daarom stel ik de vraag over de inhoudelijke component.

Staatssecretaris **Teeven**:

Ik heb die vraag eigenlijk al beantwoord. Ik heb de heer Engels al gezegd dat je juist bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf moet bekijken wat de inhoudelijke component is in die zin dat je bekijkt wat de effectiviteit is van het wetsvoorstel. Dat weegt dus zeker mee. Wij bekijken nu hoe dit in het buitenland gebeurt. Op zich kan het voldoende zijn binnen een rechtsstaat om een normstelling in het

Wetboek van Strafrecht op te nemen, als je dat wilt als parlement of als wetgever, ook al weet je nog niets over de uiteindelijke effectiviteit. Dat voorbeeld heeft de heer Engels overigens ook genoemd. Hij heeft immers de wetgeving rondom terrorisme aangehaald. Die is nog maar heel weinig toegepast. Er is nog maar heel weinig vervolgd op basis van die wetgeving. De effectiviteit van die wetgeving kan dus eigenlijk nog niet goed worden geëvalueerd. Toch hebben wij die wetgeving rondom terrorisme wel opgenomen als een normstelling in ons Wetboek van Strafrecht. Soms is het dus en-en, maar soms is het in een rechtsstaat voldoende om alleen de normstelling op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. Dat kan voldoende zijn.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Kan ik constateren dat het, gesteld dat de effectiviteit onduidelijk of zeer gering is, toch nog de moeite waard is om een norm in het Wetboek van Strafrecht te zetten bijvoorbeeld als de strafwaardigheid zo groot is dat het vanwege de uitstraling ervan van belang wordt gevonden om die daarin op te nemen?

Staatssecretaris **Teeven**:

Het gaat niet om de strafwaardigheid maar om de normstelling die je opneemt in het Wetboek van Strafrecht. Als die norm in het Wetboek van Strafrecht staat, kan dat voor vreemdelingen op zich een reden zijn om het land te verlaten. Dan is dit dus effectief. Ook dat kan naar het oordeel van het kabinet in een rechtsstaat. Daarop oriënteren wij ons nu. Dat is eigenlijk het totale plaatje. Dat past goed in dit debat.

Ik maak nog wat opmerkingen met betrekking tot de toegang tot het recht. De toegang tot het recht is ruimer dan de toegang tot de rechter. In het debat over de toegang tot het recht wordt vaak en veel vooral het accent gelegd op de optimale toegang tot de advocaat en de rechter, maar in mijn visie vergt toegang tot het recht vooral ook de toegang tot een effectieve oplossing van een geschil dat bestaat hetzij tussen burgers hetzij tussen de overheid en een burger. Daarbij speelt ondersteuning door een advocaat zeker een belangrijk rol, maar dit geldt niet altijd. Rechtspraak en rechtsbijstand door een advocaat nemen in ons rechtsbestel een bijzondere plaats in doordat zij een juridische oplossing van een geschil bieden.

Gelijktijdig speelt op praktisch alle terreinen van het recht het spanningsveld tussen de oplossing op basis van belangen en die op basis van het recht. Er zijn veel mogelijkheden om een geschil buiten de rechter om tot een oplossing te brengen. Er is ook een breed palet aan juridische hulpverlening. In de visie van het kabinet op de gesubsidieerde rechtsbijstand dient het daarom niet primair te gaan om de toegang tot een advocaat en de rechter, maar vooral om het vinden van een effectieve oplossing voor een probleem. Toegang tot het recht kan men krijgen door bijstand van een advocaat, maar ook door zelfredzaamheid en het advies van andere hulpverleners. Ook de rechter kan een geschil oplossende instantie zijn.

Kortom, het gaat om de vraag welke geschillen op welke wijze dienen te worden beslecht. Ik heb er tussen haakjes achter gezet dat het soms ook om de vraag gaat tot welke prijs dit is. Ook dat moet namelijk de zorg van het kabinet

zijn. In het kader van de stelselherziening van de gesubsidiëerde rechtsbijstand staat die visie voor het kabinet centraal. Een aantal leden vroeg daarnaar.

In de brief van 18 februari van dit jaar aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is de versterking van de eerste lijn, de pijler van het nieuwe stelsel genoemd. Ik denk niet dat het goed is om alle voorgenoemde maatregelen uiteen te zetten, maar één daarvan wil ik er uitlechten. Ik wil de eerstelijns-rechtsbijstand verder versterken tot een volwaardige juridische huisarts. De heer Franken sprak in zijn eerste termijn in dat verband over een huisarts. Het moet een volwaardige juridische huisarts zijn. Die juridische huisarts zal rechtzoekenden zo veel mogelijk helpen om problemen op te lossen. Dat kan zijn bij het vinden van informatie. Het gaat dan om ondersteuning door internetprogramma's zoals Rechtwijzer. Ook kan het gaan om een inhoudelijk advies, het opstellen van een brief of het iemand op weg helpen bij het voeren van een eenvoudige procedure. Het kan ook andere dingen behelzen zoals het treffen van een betalingsregeling, een minnelijke schikking, een verwijzing naar een andere instantie die een geschil kan oplossen zoals een geschillencommissie, de schuldhulpverlening en Slachtofferhulp Nederland. Alles behoort tot de mogelijkheden.

Wat in de eerste lijn kan worden opgelost, wordt niet doorgeschoven naar de gesubsidiëerde tweedelijns-rechtsbijstand. Dat is niet alleen in het kader van een doelmatige besteding van overheidsgeld van belang, maar dit is vooral ook in het belang van de rechtzoekende zelf. Het oplossen van een probleem in de eerste lijn houdt in dat de rechtzoekende geen hoge eigen bijdrage voor een toevoeging verschuldigd is. Als een probleem niet met behulp van de eerste lijn kan worden opgelost, kan de rechtzoekende een advocaat, een gerechtsdeurwaarder of een mediator toegevoegd krijgen, althans bij financieel on- of minvermogen. Anders kan dit niet, want laten wij niet vergeten dat heel veel Nederlanders geen financiële hulp krijgen bij hun rechtsbijstand. Zij moeten het vaak zelf betalen.

Deze week zijn pilots van start gegaan die helpen bij het inrichten van de eerste lijn. Rechtsbijstandverleners in de eerste lijn moeten dus in staat zijn om snel tot de kern van de zaak te komen. Dat vraagt om communicatieve vaardigheden om het probleem van de rechtzoekende helder te krijgen, en ook om praktische kennis van de sociale rechtsterreinen. Er moet vooropstaan dat rechtzoekenden belang hebben bij een snelle, eenvoudige en goedkope oplossing van hun probleem. Als geschillen zich daartoe lenen, moet de eerste lijn die oplossing kunnen bieden.

De versterkte eerstelijnsvoorziening dient ook te signaleren en te agenderen. Bijvoorbeeld in de sfeer van het verbintnissen- en huurrecht — daarover spraken een aantal leden — dienen zich frequent gelijksoortige individuele geschillen aan die hun oorzaak vinden in structureel slecht functioneren van eenzelfde dienstverlener of verhuurder. Veelal gaat het om fouten in afrekeningen, het niet-nakomen van afspraken en om gebrekkige service, al dat soort zaken. Voor die geschillen geldt dat zij niet individueel, primair binnen de gesubsidiëerde rechtsbijstand moeten worden opgelost. Op dit punt hebben ook anderen verantwoordelijkheid, zoals de Autoriteit Consument & Markt. Is een procedure noodzakelijk, dan kunnen zaken beter gebundeld worden en in een keer aan de rechter worden voorgelegd. Tot slot dient in mijn visie de versterkte eerstelijnsvoorzie-

ning ook een goede aansluiting tussen publieke en private voorzieningen te bevorderen.

**De heer Ruers (SP):**

Ik hoor de staatssecretaris zeggen dat het huurrecht problemen betreft die niet in de eerste lijn hoeven te worden opgelost. Waar moeten de huurders dan heen als zij geen gefinancierde rechtshulp kunnen krijgen? Misschien kan de staatssecretaris dat uitleggen.

**Staatssecretaris Teeven:**

Er zijn heel veel geschillen binnen het huurrecht die door huurgeschillencommissies kunnen worden opgelost.

**De heer Ruers (SP):**

Nee, dat is niet het geval. Misschien kent de staatssecretaris de wet niet helemaal, maar dat is niet het geval. We hebben een huurovereenkomst. De huurder en de verhuurder hebben over en weer verplichtingen. Gesteld dat er sprake is van een wanprestatie, een toerekenbare tekortkoming of slecht onderhoud en de verhuurder hier niets aan doet, bijvoorbeeld omdat hij zegt dat hij geen geld meer heeft doordat hij zo veel belasting moet betalen aan de Staat. Dat is de concrete situatie van nu. Een huurder mag dan toch tegen de verhuurder zeggen dat hij vindt dat deze wel onderhoud moet plegen? Als de verhuurder — dat zijn vaak grote corporaties met 20.000 à 30.000 huizen — dit niet doet, dan moet zo'n huurder die tegenover een machtige organisatie staat en geen onderhoud van zijn of haar woning krijgt, toch naar de rechter kunnen en nergens anders? Bij de huurcommissie moet hij namelijk niet zijn, want de huurcommissie kan verhuurders niet tot onderhoud verplichten.

**Staatssecretaris Teeven:**

Als het om een zaak van onrechtmatige daad gaat — daar heb ik ook in de brief van februari aan gerefereerd ...

**De heer Ruers (SP):**

Juridisch is dit onzin. U moet toch even terug naar school, denk ik. Een toerekenbare tekortkoming is geen onrechtmatige daad maar een wanprestatie. Dat is de oude term. Bij een toerekenbare tekortkoming voldoet een van de twee partijen niet aan zijn contractuele verplichtingen. Het is dus geen onrechtmatige daad. Dat is heel iets anders. Als je dat niet doet, moet je naar de rechter kunnen om af te dwingen dat de verhuurder zijn prestaties nakomt. Daar gaat het om.

**Staatssecretaris Teeven:**

Het gaat erom dat wij bij het eerstelijnsloket moeten bekijken — dat heb ik nadrukkelijk proberen te zeggen — of er andere manieren van geschiloplossing zijn. Dat heb ik ook aangegeven in de brief van februari. Je hoeft niet voor elk geschil ogenblikkelijk naar de rechter. Dat is precies waar wij met elkaar over gesproken hebben. Dat is ook ...

**De heer Ruers (SP):**

Nogmaals, wij weten dat 95% van de zaken ...

Staatssecretaris **Teeven**:  
Voorzitter, zou ik het even mogen afmaken?

De **voorzitter**:  
Mijnheer Ruers, mag de staatssecretaris even uitspreken?  
Meteen daarna mag u uw vraag stellen.

Staatssecretaris **Teeven**:  
Ik begrijp dat het de heer Ruers ontzettend raakt, maar ik zou het op prijs stellen als ik mijn zin even mag afmaken. Ik denk dus dat het heel belangrijk is dat wij geschillen op een andersoortige manier met elkaar proberen op te lossen en dat wij, als wij soortgelijke geschillen hebben, zeker in het huurrecht en zeker bij meerdere huurders ten opzichte van één verhuurder, proberen gecombineerde acties te hebben in het huurrecht. Dat zei ik net ook. Al dat soort zaken moeten wij proberen op te lossen met de eerstelijnsvoorzieningen. Als dat niet gaat, kunnen wij vervolgens toekomen aan de rechtsbijstand. Dan moeten wij ons nog bedenken — dat weet de heer Ruers ook — dat er heel veel mensen zullen zijn die helemaal geen gefinancierde rechtsbijstand krijgen en dat er een aantal mensen is die wel gefinancierde rechtsbijstand krijgen. Dat is op dit moment al zo, los van de bezuinigingen.

De heer **Ruers** (SP):  
Inderdaad, er zijn mensen die het wel krijgen en mensen die het niet krijgen volgens die regeling. Het gaat er echter om dat je geen collectieve actie kunt beginnen als je een individuele huurovereenkomst hebt. Je hebt met een individuele huurovereenkomst te maken. Jouw dak lekt en je verhuurder doet er niets aan. Dan ga je naar de rechter. De huurcommissie helpt je niet, dus dat is de enige manier. Dat is al zo oud als Methusalem. Die rechtstoegang moet er gewoon zijn. Doet de staatssecretaris dat niet, dan is de rechtsstaat voor deze huurder niet meer aanwezig.

De **voorzitter**:  
Mijnheer Franken, sluit uw vraag hierbij aan?

De heer **Franken** (CDA):  
Ja. Ik dacht dat de staatssecretaris nog niet helemaal was uitgesproken over de activiteiten van de eerste lijn. Ook een huisarts zegt op een gegeven moment dat hij het niet zelf kan behandelen, dat hij niemand in de buurt kent die het kan doen en dat iemand echt naar een specialist moet. Dan kom je in de tweede lijn terecht. Voor die tweede lijn moet er natuurlijk een toevoeging worden verleend en moet er rechtshulp komen. Mijn vraag was: hoe gaan we dat nou het beste oplossen? Dat moet niet door een loketambtenaar, iemand van de overheid, worden beslist in laatste instantie, want dan voldoe je niet aan de eisen. Daar krijg ik hopelijk straks een antwoord op.

Het punt van de heer Ruers is toch, denk ik, dat de huisarts moet zeggen: dit is niets voor een huurcommissie, u hebt een winkel onder een bepaald gebouw, u bent een mkb'er — het hoeft dus ook geen woningkwestie te zijn — maar er is sprake van een wanprestatie in een huurovereenkomst en daarvoor moet je naar de kantonrechter. Als iemand dat niet zelf kan, moet diegene bij de hand genomen worden.

Dan kom je dus in de tweede lijn. Als de staatssecretaris antwoordt dat de tweede lijn mogelijk is, dan denk ik dat de heer Ruers tevreden is en dan wacht ik de beantwoording van mijn vraag af.

Staatssecretaris **Teeven**:  
Ik zal daar zo op ingaan, want de heren Witteveen en Ruers hebben met betrekking tot de stelling van professor Barkhuysen daarover ook enkele opmerkingen gemaakt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Mijn vraag sluit hierbij aan. Ik hoorde de staatssecretaris net zeggen dat rechtsbijstand in zicht komt als zo'n huurcommissie onvoldoende soelaas biedt. Dat heb ik de staatssecretaris toch horen zeggen?

Staatssecretaris **Teeven**:  
Daar ga ik zo meteen op in bij de bespreking van de vragen.

Een aanzienlijk deel van de mensen die onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen, heeft zelf soms ook een private voorziening getroffen waarop men voor de oplossing van een probleem een beroep kan doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een rechtsbijstandverzekering — dat geldt voor 25% van de rechtsbijstandsgerechtigden — of een organisatie die leden met problemen bijstaat, zoals de ANWB, vakbonden of de Vereniging Eigen Huis. Waar de burger een beroep op een private voorziening kan doen, dient de versterkte eerstelijnsvoorziening voor eenvoudige overdracht van die zaak zorg te dragen. Dat is zowel in het belang van de rechtzoekende die veelal bij het inroepen van die private voorziening geen kosten hoeft te maken, als in het belang van een doelmatige aanwending van overheidsmiddelen.

Dan kom ik nu op de vragen, waarbij ik uitgebreid zal ingaan op de opmerkingen die zijn gemaakt naar aanleiding van de notities en de standpunten van professor Barkhuysen. Allereerst ligt er echter nog een vraag van de heer Holdijk. Klopt het dat 60% van het rechtsbijstandsbudget opgaat aan procedures tegen de Staat? Hoe is de verhouding tussen andere procedures en de procedures tegen de Staat? Dat kun je zo niet zien, denk ik, want dan neem je ook de straf- en asielzaken mee. Personen- en familiezaken leggen op dit moment met 41% een substantieel beslag op het budget. In die overige 60% zitten bijvoorbeeld ook de strafzaken. Bij strafzaken is het uiteraard altijd zo dat er sprake is van een geschil tussen de overheid en de burger. Over welke andere geschillen gaat het? Geschillen tussen de burger en bestuursorganen beslaan 22%, sociale voorzieningen 11%, sociale verzekeringen 5% en het overig bestuursrecht 6%.

De heer Witteveen heeft het rapport van professor Barkhuysen aangehaald. Hij stelde ook vragen over de verenigbaarheid van de voorstellen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand met de vereisten die voortvloeien uit het EVRM. Ook de heren Engels en Ruers verwezen naar het advies van professor Barkhuysen. Zij zeiden dat de heer Barkhuysen zou hebben aangegeven dat de voorstellen in strijd zouden zijn met het EVRM. Ik zou op drie punten willen reageren.

Allereerst wil ik reageren op de stellingname dat bepaalde rechtsgebieden zoals het consumentenrecht en het huurrecht zouden worden uitgesloten van een beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Mevrouw Strik stelde daar zojuist ook een vraag over. Daarvan is geen sprake. Het Juridisch Loket zal in zaken op het terrein van het verbintenenrecht en het huurrecht werken op basis van de veronderstelling dat het niet toekennen van een vergoeding geen strijd oplevert met artikel 6, maar dat is een weerlegbaar vermoeden. Iedere aanvraag zal individueel worden getoetst. Ik denk dat daarmee de essentie van de kritiek is weersproken. Ik heb verder in mijn brief van 18 februari jongstleden verduidelijkt dat de hiervoor genoemde veronderstelling uitdrukkelijk niet geldt ten aanzien van bepaalde soorten acties op basis van onrechtmatige daad, zoals bijvoorbeeld de onrechtmatige overheidsdaad. Ik heb aangegeven dat de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand wat mij betreft evident opportuun is in dat soort zaken. Daarnaast zal een rechtzoekende wel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand indien dat noodzakelijk is om een oplossing voor het geschil te vinden en waarin een toevoeging noodzakelijk is om de fundamentele rechten van de rechtzoekende te borgen. Ik vind het dan ook enigszins prematuur om nu al te stellen dat het allemaal onvoldoende soelaas zou bieden.

In de tweede plaats is er de stellingname dat gesubsidieerde rechtsbijstand uitgesloten zou zijn indien alternatieve methoden van geschillenbeslechting voorhanden zijn. Het klopt inderdaad dat mijn uitgangspunt is dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een vangnetfunctie heeft. De consequentie daarvan is dat de toekomstige eerste lijn bij de beoordeling of een zaak in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand altijd zal kijken naar voorhanden zijnde alternatieven. Zoals in de brief van 18 februari is aangegeven, kan het wel degelijk zijn dat een rechtzoekende toch in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand indien de ernst van de situatie van de rechtzoekende om verdergaande juridische bijstand vraagt en de eerste lijn onvoldoende hulp kan bieden in het voorliggende geval. Met andere woorden: er vindt altijd een integrale, individuele toets van de voorliggende zaak plaats.

In de derde plaats is er nog de vraag of de voorstellen niet de grens van het toelaatbare overschrijden. Het uitgangspunt is dat de voorstellen die de regering indient ook de toets van het EVRM kunnen doorstaan, ook als het gaat om het geheel van maatregelen, bij cumulatie dus. Dat geldt dus ook voor de rechtsbijstand en de griffierechten. De voorliggende voorstellen hebben tot doel het in het EVRM neergelegde recht op toegang tot de rechter te beschermen voor de toekomst.

**De heer Witteveen (PvdA):**

Ik heb een vraag over dat eerste punt, namelijk het consumentenrecht en het huurrecht. De staatssecretaris sprak een ingewikkelde volzin uit die zich op papier waarschijnlijk laat begrijpen, maar die ik mondeling niet helemaal heb kunnen duiden. Hij leek te zeggen dat het Juridisch Loket van de gedachte uitgaat dat iemand in principe geen vergoeding kan krijgen en dat dat in overeenstemming is met artikel 6, tenzij het gaat om een individueel getoetste aanvraag waarbij een bijzondere omstandigheid geldt, bijvoorbeeld een onrechtmatige overheidsdaad. Het Juridisch Loket hanteert dus de fictie dat artikel 6 niet van toepassing zou zijn, en wanneer die fictie ondraaglijk zou zijn, gaat het

over tot het toekennen van iets van een vergoeding. Heb ik dat goed begrepen?

**Staatssecretaris Teeven:**

Dat hebt u goed begrepen, want het is zo dat daarnaast elke zaak individueel zal worden getoetst.

**De heer Witteveen (PvdA):**

Wat geeft het Juridisch Loket dan de bevoegdheid om van een dergelijke fictie uit te gaan? Artikel 6 gaat namelijk uit van een recht en niet zozeer van een fictief recht.

**Staatssecretaris Teeven:**

Nee, maar kijk ...

**De heer Witteveen (PvdA):**

Ik vind het ook ingewikkeld, maar dit was uw zin en ik wil die graag begrijpen.

**Staatssecretaris Teeven:**

Natuurlijk, dat begrijp ik. Iedereen heeft recht op de rechter, maar niet iedereen heeft recht op met overheidsgeld gefinancierde toegang tot de rechter. Dat is natuurlijk de andere kant van het verhaal. Dan krijg je de vraag of je min- of onvermogen bent. Het is nu ook niet zo dat iedereen die naar een advocaat gaat een beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat is straks niet zo en dat is nu ook niet zo.

**De heer Witteveen (PvdA):**

Het gaat alleen maar om mensen die minvermogen zijn. Dat is de klasse van mensen voor wie dit geldt. Maar voor die klasse van mensen geldt dan toch artikel 6 EVRM als recht en niet als fictie?

**Staatssecretaris Teeven:**

Nee, maar we gaan wel individueel toetsen of iemand met zijn zaak een beroep kan doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

**De heer Witteveen (PvdA):**

Ik geloof dat het duidelijk geworden is. Ik denk daar nog even over na.

**Staatssecretaris Teeven:**

De heer Franken heeft in zijn bijdrage gewezen op het advies van de Raad van State waarin staat dat bezuinigingen op zichzelf geen legitiem doel zijn voor het beperken van de toegang tot de rechter. Voor de goede orde merk ik nogmaals op dat de stelselvernieuwing van de gesubsidieerde rechtsbijstand niet primair is ingegeven door een financiële taakstelling van 85 miljoen euro. De voornaamste reden is om het stelsel bij de tijd te brengen en de houdbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook voor de langere termijn zeker te stellen. Dat is de doelstelling van het kabinet. Juist om die toegankelijke rechtspraak voor de toekomst te verzekeren, conform artikel 6, is het nu van

belang dat er maatregelen worden genomen. Laten wij in dit verband even kijken naar de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2002 hadden wij een totaalbedrag van 330 miljoen en in 2013 was het totaalbedrag 498 miljoen. Als je daar de inflatie van aftrekt, heb je een kostenstijging van bijna 100 miljoen voor de gesubsidieerde rechtsbestand. De zorg van het kabinet is dat het een openeindregeling lijkt en daarom proberen wij daar een beheersing in aan te brengen. Het doel is dus niet alleen bezuinigen, maar ook bekijken hoe wij dit stelsel in de toekomst nog kunnen financieren.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik denk dat het van belang is om vast te stellen of het daadwerkelijk zo is dat het beroep op die gefinancierde rechtsbijstand gigantisch uit de klauwen is gelopen of dat dit inderdaad gewoon meeloopt in de normale inflatie en de stijgingen van alle kosten. De heer Hindriksen heeft tijdens de expertmeeting bij ons heel duidelijk uiteengezet dat wij feitelijk met bijna niks méér te maken hebben dan de normale inflatie. Als het in feite meeloopt met de reguliere stijging van kosten, is het dan wel gerechtvaardigd om te zeggen dat een kwart snijden noodzakelijk is om de houdbaarheid van het stelsel voor de toekomst zeker te stellen?

Staatssecretaris **Teeven**:

Ik ben heel blij met deze vraag van mevrouw Strik. Laten wij even kijken naar de ontwikkeling van de kosten van de rechtsbijstand. Ik heb die net ook geschetst. In 2002 kostte de gesubsidieerde rechtsbijstand 330 miljoen. In 2013 kostte die bruto 498 miljoen. Daarvan moet je de inflatie van 73 miljoen aftrekken. Dat betekent dat je dus een nettokostenstijging bovenop de inflatie hebt van meer dan 95 miljoen in een periode van elf jaar. Als je kijkt naar de uitstroomcijfers van zaken en naar de productiecijfers binnen de rechterlijke macht, zie je op sommige terreinen een afname van zaken. De laatste jaren is er een lichte daling te bespeuren. Het kabinet heeft echter zorgen over de explosieve stijging van bijna 100 miljoen in elf jaar tijd. Wij denken dat het stelsel niet te bekostigen is, als de financiering op deze wijze en op dit tempo doorgaat. Om die reden kijken wij op dit moment naar een andere kostenbeheersing. Die gaat gepaard met pijn, zoals wij allemaal gezien hebben.

Ik heb de heer Hindriksen in de expertmeeting horen zeggen dat hij met mij overleg heeft gevoerd om verzachtingen aan te brengen. Ik ben al een aantal maanden daarover in overleg geweest en wij zijn daar nu uit. Die 85 miljoen correctie vindt men nog steeds veel, maar er zijn wel verzachtingen aangebracht in de wijze waarop dit doen. Eerst was er sprake — de heer Ruers had daar terecht opmerkingen over — van een uitsluiting van het huurrecht en het verbintenisrecht. Die is er nu niet meer, want wij hebben een manier gevonden om dat anders te doen. Wij denken dat er op deze wijze een kostenbesparing mogelijk is. Dat betekent echter niet dat wij dit alleen maar doen om te bezuinigen, want het is ons er echt om te doen dat wij in de toekomst ook nog een houdbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben. Het kabinet denkt dat dit van buitengewoon belang is voor de rechtsstaat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Is bij het voornemen tot aanpassing van het stelsel dus ook voor de staatssecretaris de toegankelijkheid en het waarborgen van die toegankelijkheid voor iedereen leidend?

Staatssecretaris **Teeven**:

Laat het helder zijn dat het kabinet zich realiseert dat niet iedereen de toegang tot de rechter kan betalen. Laten wij tegelijkertijd echter ook vaststellen dat er heel veel groepen bewoners in dit land zijn die geen rechtsbijstandverzekering hebben en ook geen beroep kunnen doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en die dus zelf de toegang tot de rechter moeten financieren. Die zijn er ook heel veel. Als deze stijging, een nominale stijging van netto bijna 100 miljoen in elf jaar tijd, zo doorgaat, is het stelsel op de lange termijn niet te financieren.

De heer **Franken** (CDA):

Ik vrees dat de staatssecretaris na een mooi beroep op artikel 6 — dat het altijd goed doet in deze Kamer — denkt dat hij van het procedurele punt af is, tenzij hij nog terugkomt op de vraag die ik duidelijk gesteld heb in mijn eerste termijn.

Staatssecretaris **Teeven**:

Jazeker, daar kom ik nog op terug.

De heer **Franken** (CDA):

Wie beslist?

Staatssecretaris **Teeven**:

Jazeker, daar kom ik nog op terug, want ik weet dat de heer Franken heeft gezegd dat hij misschien met een motie komt als het kabinet daar geen goed antwoord op geeft.

De heer **Ruers** (SP):

Ik heb het artikel Gesubsidieerde rechtsbijstand en toegang tot het recht van mevrouw Westerveld uit NJB bij mij. Zij citeert uit de stukken waar de minister ook uit citeert. Hier staat letterlijk: "Ook in termen van uitgaven is sprake van een reële stijging. Na inflatiecorrectie bedraagt deze 60 miljoen euro over een periode van tien jaar." Wie heeft er nu gelijk: deze mevrouw met 60 miljoen of de staatssecretaris met 100 miljoen?

Staatssecretaris **Teeven**:

Ik zeg het nog eens. Dit zijn de cijfers die het ministerie heeft en dat zijn ook de juiste cijfers. Ik geef de heer Ruers nu het antwoord. Wij beginnen met 330 miljoen in 2002. Dat bedrag stijgt bruto door tot 498 miljoen in 2013, in elf jaar tijd dus. In 2012 bedroeg het 495 miljoen bruto. Als ik de inflatie van 73 miljoen aftrek van het bedrag van 2013, namelijk 498 miljoen, hebben wij nog steeds een nettostijging van 95 miljoen.

De heer **Ruers** (SP):

Ik zal de Handelingen doorsturen naar mevrouw Westerveld en haar laten weten dat zij een onzinartikel heeft geschreven.

De staatssecretaris zegt dat het systeem houdbaar moet blijven voor de toekomst. In eerste instantie zeg ik dat dit best zo zou moeten zijn, maar als ik rechtzoekende ben, heb ik er nu niets aan als het in de toekomst houdbaar is. Dan wil ik namelijk nu een toegang tot het recht hebben. Volgens mij is dat dus een fakeargument. Verder zegt de staatssecretaris dat er ook mensen zijn die het zelf moeten betalen. Ik koop er niets voor als mijn buurman twee keer zo veel verdient als ik en het wel kan betalen. Als ik zelf onvermogen of minder vermogend ben, wil ik nu gebruik kunnen maken van de rechtshulp. Die vergelijking moet de staatssecretaris dus ook niet maken, want daar heb ik als justitiebele niets aan. Een vergelijking met anderen die het wel kunnen betalen, gaat voor mij dus helemaal niet op.

Staatssecretaris **Teeven**:

Het gaat niet om een vergelijking. Dat heb ik helemaal niet gezegd. Ik heb alleen maar willen vaststellen dat er heel veel mensen zijn die de toegang tot de rechter zelf moeten financieren. Dat is een kille vaststelling van de feiten. Bovendien stelt het kabinet vast dat de gefinancierde toegang tot de rechtshulp van heel veel mensen met het belastinggeld van vele anderen gefinancierd moet worden. Dat is toch een kille vaststelling van de feiten? Dat is toch niet iets met elkaar vergelijken?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik hoor de staatssecretaris zeggen dat hij naar een voor de toekomst houdbaar financieel stelsel wil. Dat lijkt mij een loffelijke doelstelling. Het stelsel moet inderdaad houdbaar zijn. Om dat te bereiken, verlaagt hij echter het generieke uurtarief naar een niveau waardoor het voor veel sociale advocatenkantoren ondoenlijk zal blijken om hun zaken voort te zetten. Daarmee ondermijnt je dus de houdbaarheid van het stelsel in de toekomst. Of zie ik dat verkeerd?

Staatssecretaris **Teeven**:

Ja, dat ziet de heer Witteveen verkeerd, want in eerste instantie was er geen verlaging van het uurtarief opgenomen. Het uurtarief staat — ik zeg dit even uit mijn hoofd — op €104,73. De maatregelen die wij nu hebben genomen leiden tot een verlaging van het totale uurtarief voor alle advocaten tot net boven €100. Daarmee hebben wij enkele andere, heel venijnige maatregelen die er ook in zitten en waar grote bezwaren tegen waren — op het terrein van het strafrecht werd bijvoorbeeld bepaalde rechtsbijstand geschrapt — kunnen corrigeren. De Nederlandse Orde van Advocaten gaf echt grote voorkeur aan het generaal verlagen van het uurtarief. Als je dat niet doet, moet je immers andere maatregelen nemen. Dan moet je heel specifieke maatregelen nemen die voor bepaalde groepen ofwel in het strafrecht ofwel in het huurrecht ofwel in het verbintenisrecht leiden tot uitsluiting. In overleg met de specialisatievereniging en de orde hebben wij die weg niet bewandeld. Dan kom je echter wel tot een kleine verlaging van het uurtarief — zo zeg ik tegen de heer Witteveen — maar die leidt er niet toe dat de advocaten dan meteen failliet gaan.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Nog één laatste punt. Ik begreep uit de stukken dat de Orde van Advocaten zich enorme zorgen maakt dat bij deze verlaging van het generieke uurtarief een aantal bedrijven zal moeten sluiten.

Staatssecretaris **Teeven**:

Daar kom ik direct nog op. Kijkend naar het aanbod van advocaten in Nederland, kijkend naar het verhaal dat je spreekt over een markt, kijkend naar de omstandigheid dat sommige advocatenkantoren alleen maar cliënten hebben die op toevoeging moeten procederen, kun je je afvragen of er niet te veel advocaten zijn op bepaalde rechtsgebieden. Dat is een andere situatie. In eerste instantie had het kabinet andere plannen. We hebben heel gericht bepaalde rechtsgebieden uitgesloten en bepaalde maatregelen bij het strafrecht genomen. Daartegen was groot verzet van de zijde van de Orde van Advocaten en bijvoorbeeld van de gespecialiseerde strafrechtadvocaten. Toen hebben we gezegd dat je bepaalde dingen niet moet doen binnen een rechtsstaat. Als je overgaat tot bepaalde maatregelen bij de bijstand in gespecialiseerde strafzaken, zou dat leiden tot het niet meer kunnen leveren van dat soort diensten, die dan niet meer financieerbaar zouden zijn. Daarover was grote overeenstemming binnen de orde. Het was niet de eerste optie, maar toen heeft het kabinet gekozen voor een geringe verlaging van het uurtarief. We zitten nog steeds boven €100 per punt.

De heer Franken zei dat bezuinigingen op zich geen legitiem doel zijn om de toegang tot de rechter te beperken. De stelselvernieuwing is niet primair ingegeven door de financiële taakstelling. De voornaamste reden was de houdbaarheid van het stelsel.

De heer Franken merkte ook op dat de loketambtenaar, zoals hij het formuleerde, van het juridisch loket beslist of de toegang tot de rechter wordt verleend. Volgens hem is dat niet gepast, aangezien het een overheidsambtenaar betreft, terwijl de overheid partij is in 60% van de rechtszaken. Dat heb ik net al even genuanceerd, in antwoord op de vraag van de heer Holdijk.

Ik moet wel vooropstellen dat het Europees Hof in de zaak van Del Sol tegen Frankrijk uit 2002 expliciet heeft erkend dat een stelsel van rechtsbijstand alleen maar kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor rechtsbijstand in aanmerking komen. Dat Hof heeft ook aangegeven dat weigering van rechtsbijstand op zich geen schending oplevert indien de procedure op voorhand geen vooruitzicht op succes biedt. Dat is een kanttekening.

Diezelfde uitspraak in de zaak Del Sol geeft ook aan dat de rol van poortwachter omgeven moet zijn met bepaalde waarborgen. Daar vroeg de heer Ruers aandacht voor. De samenstelling van een dergelijk orgaan in de eerste lijn en de onafhankelijkheid zullen daarbij belangrijk zijn. In het Franse systeem dat onderwerp was van die Del Sol-zaak, werd deze functie bijvoorbeeld vervuld door een samenstel van leden van de rechterlijke macht, de balie en gerechtssecretarissen.

Bij de verdere uitwerking van dat stelsel, waarmee wij nu aan de gang gaan, zal ik zeker rekening houden met de

Europese jurisprudentie en met deze uitspraak in de zaak tegen Frankrijk. Ik zou echter niet willen kiezen voor de suggestie van de heer Franken om te werken met voorwaardelijke toevoeging, waarbij de rechter als poortwachter optreedt. Voor 1983 hebben we min of meer zo'n systeem gehad. Dat was het oude systeem. Los van de extra werklust voor de rechterlijke macht is het voor de rechtszoekende ook van belang om op korte termijn uitsluitel te krijgen over de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat en over de hoogte van de verschuldigde eigen bijdrage. De kwaliteit van de rechtsbescherming is ook gediend met een snelle, kwalitatief goede beslissing. In het stelsel van voor 1983, in de situatie waarin de rechter besliste over de toevoeging, was dat niet het geval. Dat vergt dat er voldoende waarborgen bestaan voor een behoorlijke kwaliteit en een zekere mate van onafhankelijkheid bij de beroepsuitoefening door de medewerkers die de eerstelijnsrechtshulp verlenen en besluiten nemen over de toegang tot de advocaat.

Ik ben dan ook heel blij met die lopende pilots, waar de Orde van Advocaten in eerste instantie niet toe bereid was toen wij de maatregelen hadden genomen waarover ik de heer Witteveen net informeerde. Nu hebben we gekozen voor andere maatregelen en nu bestaat er bij de orde nadrukkelijk wel bereidheid om dit jaar te experimenteren met die pilots, om te bezien hoe dat werkt. De ervaringen die wij daarmee opdoen, zullen ook helpen bij de keuzes die wij maken bij het inrichten van de eerste lijn. Op die manier gaan wij dat doen.

De heer Ruers vroeg of de ambtenaar van de burgerlijke stand op de stoel van de rechter gaat zitten bij het wetsvoorstel over scheiden zonder rechter. Het is altijd wat moeilijk om te verwijzen naar het regeerakkoord, maar daarin hebben wij afgesproken dat scheiden zonder rechter mogelijk zou moeten worden als er geen kinderen bij betrokken zijn. Bij het opstellen van dat conceptwetsvoorstel is vooralsnog aansluiting gezocht bij de huidige regeling beëindiging geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden. Die procedure loopt via de ambtenaar van de burgerlijke stand. Het wetsvoorstel geeft een alternatief voor de bestaande procedure om te scheiden door middel van een rechterlijk vonnis. De ambtenaar van de gemeente vervult daarbij de rol van de procesbewaker.

De consultatietermijn voor dit wetsvoorstel is medio februari afgesloten. Op dit moment worden de adviezen bestudeerd, waaronder de kritische adviezen van de Raad voor de rechtspraak. Als die zijn verwerkt, zullen wij dat gaan bespreken in de ministerraad.

Ik ben er al een beetje op ingegaan. De heer Witteveen heeft gevraagd hoe ik een uittocht uit de sociale advocatuur denk te voorkomen die het stelsel zal ondermijnen. Ben ik bereid rekening te houden met de benarde positie van veel kantoren die alleen maar sociale rechtshulp leveren? Ik heb geen aanwijzing, ook niet na de gesprekken die ik met de VASAN heb gevoerd, waarbij ik uitga van de nieuwe voorstellen die we hebben gedaan, dat er vanwege de hoogte van de vergoedingen sprake zou zijn van een structureel tekort in het aanbod van rechtsbijstandverleners. Volgens de Monitor Rechtsbijstand 2012, waar ik het op dit moment even mee moet doen, is het aantal rechtsbijstandsverleners dat deelneemt aan het stelsel met 4% toegenomen ten opzichte van 2011. Er waren er 7574 in 2011 en 7825 in 2012.

Voor het behalen van de noodzakelijke bezuiniging op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand heb ik nu juist niet gekozen voor de kaasschaafmethode, maar voor vernieuwing van het stelsel. Ik heb enige concessies moeten doen, omdat die vernieuwing van het stelsel wel heel onrechtvaardig uitwerkte bij een aantal gespecialiseerde beroepsgroepen. Dat was met volle instemming van de fractie van de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer en van de orde. Nou, niet met volle instemming van de orde, ik moet het goed zeggen. De orde vindt de mate van de bezuinigingen nog steeds veel te hoog, maar zegt wel dat de wijze waarop de staatssecretaris dit nu doet, niet dusdanig is dat er niets meer van het stelsel overblijft. Die teksten werden ook gedurende enige tijd gebruikt.

De mate waarin de vergoeding per 1 januari 2016 wordt verlaagd, want dan gaat het in, hangt af van onder meer de verwachte opbrengst van de clawbackmaatregel. Over deze verwachte opbrengst zal later dit jaar duidelijkheid bestaan.

De heer Franken heeft nog gesproken over het onderzoek naar de voor- en nadelen van de verplichte rechtsbijstandsverzekering. Er zijn een aantal verkenningen geweest. Er was de motie-Soutendijk uit 1994. Er was een verkenning door mijn voorganger, mevrouw Albayrak, in 2008. De conclusie was steeds dat een verplichte rechtsbijstandsverzekering geen begaanbare weg is. Gelet op deze uitkomsten lijkt een nieuw onderzoek weinig zinvol. Ik teken daarbij aan dat het Verbond van Verzekeraars ook enkele malen heeft gemeld tegen een verplichte rechtsbijstandsverzekering te zijn. Een verplichte verzekering kan niet zonder een acceptatieplicht. Verzekeraars voorzien dat de doelgroep van de Wet op de rechtsbijstand, in het bijzonder 80% van de laagste inkomenscategorie, problematisch is, zeker als het gaat om tijdige premiebetaling, maar ook als het gaat om de te verzekeren risico's. Dat kan een probleem zijn.

Mevrouw Strik zei dat de voornemens van de staatssecretaris aangaande de rechtsbijstand vooral de financieel zwakkere burgers treffen. De plannen tot versterking van de eerstelijnsrechtsbijstand zijn erop gericht om de positie van financieel zwakkere burgers te verbeteren. Thans wenden veel burgers zich direct tot een advocaat. Dan zijn zij ook een eigen bijdrage verschuldigd. Er zijn maar heel weinig mensen voor wie dat niet zo is. Eventuele goedkope mogelijkheden om het probleem op te lossen worden dan niet benut. Daar wil ik toch wel op wijzen. Ik heb al gesproken over de juridische huisarts en de verbeteringen.

Tot slot kom ik op een vraag van mevrouw Duthler die ook op mijn bordje is terechtgekomen. Zij vroeg naar de grondrechten en de technologie. Mevrouw Duthler heeft aandacht gevraagd voor de bescherming van de grondrechten en de rol van de technologie. Ik begrijp goed waarom zij dat heeft gedaan. Er zijn enorme ontwikkelingen op technologisch vlak. Dat brengt zowel kansen als risico's voor vrijheid en veiligheid met zich. Het kabinet heeft in december een notitie over vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving naar zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer gezonden. Op 12 februari heeft hierover al een debat met de Tweede Kamer plaatsgevonden. In die notitie heeft het kabinet aangekondigd om onder de thema's big data, veiligheid en privacy drie vragen te beantwoorden over het onderscheid tussen toegang tot en gebruik van persoonsgegevens, over profiling en over de consequenties van de



komst van kwantumcomputers. Ik verwacht dat het kabinet de betreffende onderzoeksaanvraag nog deze maand, in maart, naar de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zal sturen.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Minister Opstelten heeft net al antwoord gegeven op mijn vraag over de uitbreiding van de agenda die wordt beschreven in de notitie waarnaar u verwijst. Ik neem aan dat het antwoord van de minister van Veiligheid en Justitie ook geldt voor en van toepassing is op het antwoord van de staatssecretaris.

**Staatssecretaris Teeven:**

Zeker. Dan heb ik, denk ik, alle vragen die mij regarderen, beantwoord.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Het woord is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



**Minister Plasterk:**

Voorzitter. Het is een voorrecht om in dit debat van juristen te spreken. Mijn bescheiden bijdrage vanavond zal betrekking hebben op met name de Grondwet. Ik wil mijn betoog als volgt opbouwen. Ten eerste wil ik een aantal opmerkingen maken over de status, de positie en de aard van de Grondwet. De heer Engels en anderen hebben daar het een en ander over gezegd. Ten tweede wil ik ingaan op een aantal wijzigingen van de Grondwet, met name twee wijzigingen waar de Kamer bij een eerdere gelegenheid bij motie om gevraagd heeft, namelijk het recht op een eerlijk proces en een algemene bepaling. Ten derde wil ik ingaan op het onderwerp van de splitsing van de Raad van State. Mevrouw Duthler en anderen hebben daar aandacht voor gevraagd. Ten vierde kom ik op de constitutionele toetsing aan de Grondwet. Ten vijfde ga ik in op de democratie en de grondrechten, waar de leden Franken, Strik en Reynaers over gesproken hebben. Vervolgens zal ik een aantal vragen langsgaan die door de diverse leden zijn gesteld.

**De voorzitter:**

Gaat u dat lukken in 35 minuten, denkt u?

**Minister Plasterk:**

Zonder interrupties zal mij dat zeker lukken binnen 35 minuten; netto.

Mijn eerste punt is de Grondwet. Wij hebben een sobere Grondwet. Die gaat terug op Gijsbert Karel van Hogendorp, Karel voor vrienden, die de schrijver was van de Grondwet van 1814. Ik mag u eraan herinneren dat wij dat binnenkort vieren en dat er op 29 maart een grondwetfestival zal zijn, waarbij naar ik heb begrepen ook de Eerste Kamer de poorten opent voor eenieder die daarin geïnteresseerd is. Mochten mensen nu nog kijken, dan kan ik hen daarvoor bij dezen uitnodigen. Er is een grondwetpad dat voert langs diverse plekken in Den Haag die betrekking hebben op de Grondwet. De Grondwet is sindsdien regelmatig herzien.

Grote herzieningen vinden plaats met een frequentie van ongeveer eens per 50 jaar. De laatste grote herziening van de Grondwet was in 1983, zoals u weet. Dat is ongeveer 30 jaar geleden.

De Grondwet is sober omdat het in essentie toch meer een staatsregeling is dan een waardegeladen Grondwet. Ik heb het nog even teruggezocht. Ik vond het wel een mooi citaat. Mijn voorganger Van Hogendorp benadrukte het sobere karakter door te zeggen dat hij niet hield van "de metafysica van afgetrokken ideeën", zoals hij dat noemde. De woordkeuze is wellicht niet meer helemaal van deze tijd, maar hij was niet op zoek naar de metafysica van afgetrokken ideeën. Hij wilde liever een regeling die de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland, tussen de verschillende Hoge Colleges van Staat, tussen de Koning en de volksvertegenwoordiging et cetera vastlegde. Buys was verantwoordelijk voor de herziening van 1887. Hij heeft een vergelijkbare lijn vastgehouden en ik zou die hier eigenlijk willen verdedigen.

Ter adstructie zal ik twee voorbeelden geven die ik heb gevonden. Ik lees tegenwoordig veel over de Grondwet omdat er natuurlijk allerlei mooie bundels aankomen met het oog op de festiviteiten van binnenkort. Bij twee citaten heb ik even een streepje gezet. De twee recente grondwetten uit Europa komen uit Duitsland en Portugal. In de grondwet van Duitsland uit 1949 staat: "Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott ... hat sich das Deutsche Volk ... dieses Grundgesetz gegeben". Dus: in het bewustzijn van de verantwoording voor God heeft het volk deze grondwet vastgesteld. Ik zie een aantal leden instemmend knikken, maar als die grondwet opnieuw zou worden vastgesteld, weet ik niet of nog steeds een meerderheid van het Duitse parlement dat zou verankeren in een godsbewustzijn. Nog verder gaat de nog recentere grondwet van Portugal. In de Portugese grondwet van 1974 — die zal ik niet in het Portugees citeren — staat het besluit van het Portugese volk om een aantal dingen, onder meer het pad naar een socialistische samenleving, te openen. Het openen van een pad naar een socialistische samenleving ligt daar dus vast in de grondwet. Dat spreekt sommigen van ons misschien zeer aan, maar het is toch de vraag of je zo'n waardelading werkelijk zou moeten wensen. Dan ben ik toch wel blij met de relatief procedurele en sobere Grondwet die wij hebben.

Die soberheid wordt ook voortgezet als het gaat om het wijzigen van de Grondwet, want ook daar zijn wij terughoudend in. Mijn voorganger Donner — volgens mij was hij het — heeft twee criteria geformuleerd, namelijk constitutionele rijpheid en maatschappelijke noodzaak. De Grondwet wordt dus slechts veranderd als een en ander constitutioneel rijp is en als er echt een dringende reden is, want we gaan niet zomaar knutselen met de Grondwet. Die twee vrij strenge criteria zou ik willen blijven hanteren. Ik meen dat dit ook in lijn is met de bedoeling van de grondwetgever. Als je de letterlijke tekst leest van artikel 137 over de wijziging, zie je dat het eigenlijk de bedoeling van de grondwetgever is dat de Grondwet in principe niet veranderd wordt. Alleen als er een heel dringende noodzaak is, moeten volgens de Grondwet de Kamers worden ontbonden, moet de bevolking zich daarover uitspreken en moeten beide Kamers er met een tweederdemeerderheid mee akkoord gaan. Dat is bewust een heel hoge drempel. Sindsdien gaan wij er iets relaxter mee om doordat wij niet stante pede de Kamers ontbinden en in feite afwachten tot de Kamer wordt ontbonden, op natuurlijk wijze of omdat er eventueel een crisis is.

Daarna volgt dan de tweede lezing. Ik meen dus dat het in de geest van de Grondwet is om terughoudend te zijn met wijzigingen.

De heer Engels heeft gevraagd: is de minister van Binnenlandse Zaken bereid om het voortouw te nemen als het gaat om de Grondwet? Mijn antwoord daarop is "ja", maar als de heer Engels daarmee bedoelt te vragen of ik ook bereid ben om de hele Grondwet op de schop te nemen, dan is mijn antwoord "nee". Ik vind dat het de plek van BZK is om voorop te gaan als het gaat om de Grondwet, maar dat kan ook zijn: vooropgaan in het soms terughoudend zijn in het wijzigen van de Grondwet. De heer Engels gaf een lange lijst van grondwetswijzigingen die op dit moment voor een deel actief worden ondernomen en voor een deel ook al een tijdje hier en daar op de plank liggen. Sommige daarvan zijn initiatieven. Het zijn ook niet allemaal wijzigingen waar de regering op voorhand mee akkoord is. Ik zou in ieder geval de suggestie willen tegenhouden dat het feit dat er zo veel wijzigingsvoorstellen liggen, betekent dat de Grondwet niet goed is. Dat zal nog moeten blijken. Het is uiteindelijk aan beide Kamers, de tweede keer zelfs met een tweederdemeerderheid, om te bepalen of men werkelijk vindt dat de Grondwet op dat punt niet in orde is.

**De heer Engels (D66):**

Ik vind het een beetje een teleurstellende reactie; laat ik dat toch maar eerlijk zeggen.

**Minister Plasterk:**

Ik heb nog niet gereageerd op uw specifieke vraag.

**De heer Engels (D66):**

Nee, maar ik reageer alvast op de aanloop, die ... Nou, laat ik het openhouden, mede vanwege de tweede termijn. De minister houdt een betoog alsof het verleden bepalend is voor de waarde van de Grondwet. Hij zegt dat de grondwetgever bedoeld heeft om de Grondwet zo min mogelijk te wijzigen. Dat zou blijken uit de procedure. Dat is allemaal buitengewoon ernstig voor betwisting vatbaar. Wij hebben een heel zware procedure. Dat is waar, maar als de Grondwet niet veranderd zou kunnen worden — in Duitsland heeft men opgeschreven dat bepaalde bepalingen echt nooit meer veranderd zouden kunnen worden — had dat erin gestaan. Het feit dat de procedure zwaar is, heeft een heel andere oorzaak dan de bedoeling van de grondwetgever om de Grondwet van 1814 coûte que coûte te handhaven. Dat is dus echt niet juist.

Verder is het een schijntegenstelling om te zeggen: de sobere Grondwet is een karakteristiek van een staatsregeling; daarmee is de opening naar een waardegerelateerde regeling afgesloten. Dat laatste woord is helemaal niet gevallen. Het gaat erom dat een Grondwet actueel moet zijn. Dat was mijn punt: actueel ten opzichte van de politieke en maatschappelijke ontwikkeling. Dan kunnen wij, denk ik, niet volhouden dat de hele maatschappelijke en politieke situatie van 1814, 1848, 1887, 1917 en zelfs 1983 noopt om buitengewoon terughoudend met de Grondwet om te gaan. Ik kan mij om politieke redenen voorstellen dat u aarzelend bent, maar de analyse dat de Grondwet zelf en ook de politieke ontwikkeling daartoe geen aanleiding geven, is ver bezijden de realiteit.

**Minister Plasterk:**

Volgens mij liggen onze opvattingen niet zo ver uiteen. Er is sprake van een interessante paradox. De waarde van de Grondwet is voor een groot deel terug te voeren op het feit dat die niet afhankelijk is van de actualiteit van de dag, maar dat daarin dat deel van de wet wordt geregeld waarin zaken zitten die in principe ten grondslag liggen aan ons bestel, tenzij er een dwingende noodzaak is.

Laat ik één zo'n dwingende noodzaak noemen. Het openstellen van het kiesrecht voor man en vrouw werd in 1917 tegengehouden door de Grondwet. Dat levert natuurlijk een dwingende noodzaak op. Als je wilt dat er algemeen kiesrecht komt, moet je de Grondwet daarvoor veranderen. Enerzijds zit de waarde in het feit dat de wet voor de lange termijn geldt, anderzijds is het zo dat de Grondwet meer aandacht krijgt naarmate je die vaker verandert. Dan ga je erover debatteren en dan is het voor grondwetsjuristen interessant. Ik snap dat daar een paradox in schuilt. Ik zeg ook niet dat wij tegen veranderingen zijn. Er is een aantal veranderingen waar uw Kamer om heeft gevraagd en waarvan de regering ook voorstander is. Ik benadruk echter — en volgens mij is de heer Engels dat met mij eens — dat wij er niet lichtvaardig mee moeten omgaan.

Dan kom ik bij zijn specifieke verzoek. Hij somde enkele grondwetswijzigingen op die voorliggen en vroeg of ik wilde toezeggen dat ik een notitie maak waarin ik een overzicht geef van de diverse grondwetswijzigingen die in enigerlei stadium van behandeling zijn. Ik wil die in samenhang aan de Kamer presenteren en daar waar mogelijk de visie van de regering erbij geven. Ik zeg dat toe. Ik zeg er wel bij "daar waar mogelijk", want bij een aantal wetsvoorstellen, vooral initiatiefwetsvoorstellen, heeft de regering het oordeel nog voorbehouden tot de behandeling in bijvoorbeeld uw Kamer. Ik wil daar met de notitie niet op vooruitlopen. Wat de heer Engels concreet vraagt, zeg ik toe.

**De heer Engels (D66):**

Het is een prachtige toezegging, maar dat was mijn vraag helemaal niet. De minister zou nog in problemen kunnen komen als hij al te voortvarend vooruitloopt op voorstellen die nog in behandeling zijn. Ik heb gezegd dat er veel voorstellen in bewerking zijn, maar tegelijkertijd heb ik ook vastgesteld dat het voor de betekenis en de waarde van de Grondwet van belang is dat de Grondwet niet alleen politiek maar ook maatschappelijk een bepaalde betekenis heeft. Ik ben het met de minister eens dat dat niet afhangt van het feit of je de Grondwet van week tot week actualiseert. Een zekere actualisering sinds 1983 is echter nodig. Ik heb juist aan deze minister gevraagd om daarin de leiding te nemen en om dat niet defensief te doen maar offensief, omdat een gefragmenteerde benadering mij niet de beste weg lijkt. Dan blijf je namelijk van geval tot geval incidenteel actualiseren. Het is de verantwoordelijkheid van de minister om te zeggen dat het proces loopt en dat hij zich aan het hoofd gaat stellen van een beweging om onze Grondwet die plaats te geven die hem in het staatsbestel maar ook in het maatschappelijk bestel toekomt. Dat vraag ik en niet een notitie over wat er allemaal voorligt. Daaroverheen moet de minister een perspectief bieden op een Grondwet, met inachtneming van wat bijvoorbeeld de staatscommissie-Thomassen allemaal heeft gezegd over de wijze waarop wij die op dit moment kunnen vormgeven.

**Minister Plasterk:**

De Staatscommissie-Thomassen, die recent actief is geweest, heeft uiteindelijk geleid tot precies twee wijzigingen: artikel 13, het mediumonafhankelijk maken, en het toevoegen van een recht op een eerlijk proces. Dat is een betrekkelijk geringe opbrengst van de laatste staatscommissie die daar diepgaand naar heeft gekeken. Ik zie daarin geen aanleiding — maar dat heeft de heer Engels ook niet bepleit — om opnieuw de hele staatscommissie aan het werk te zetten.

**De voorzitter:**

Nog één keertje, mijnheer Engels.

**De heer Engels (D66):**

Wij moeten helder discussiëren. Niet het rapport van de staatscommissie had een magere opbrengst, maar de reactie van het kabinet, gesteund door een deel van de Kamer. Dat was toen onder een bepaald politiek bestel. Dat is een realiteit, dus ik kom daar niet op terug. De staatscommissie had echter heel wat meer voorstellen. Het ging overigens alleen maar over een deel van de Grondwet, niet eens over alles. Dat was met uw voorganger, minister Donner, die in zijn onmetelijke wijsheid vond dat de weg van de geleidelijkheid en de nuchterheid ertoe zou leiden om maar één wijziging aan te brengen, later uitgebreid naar twee. Het was dus niet het rapport, want dat staat nog onverkort overeind. Wij hebben hier in groten getale geconstateerd dat het niet erg hoffelijk was naar de staatscommissie. Maar goed, dat was uw verantwoordelijkheid niet, dat was de verantwoordelijkheid van uw voorganger, die heeft voorgesteld om er maar heel weinig mee te doen.

**Minister Plasterk:**

Dat heb ik overgenomen. Ik sta er volledig voor. Uiteindelijk besluit niet een commissie over het veranderen van de Grondwet, maar de Kamers der Staten-Generaal. Kennelijk heeft het gemeen beraad tussen mijn voorganger en de Kamers der Staten-Generaal ertoe geleid dat deze twee wijzigingsvoorstellen overbleven. Dat memoreer ik slechts.

Op de concrete vraag of ik mij aan het hoofd wil stellen van het positioneren van de Grondwet in de samenleving zeg ik volmondig ja. Ik zal op 29 maart 2014 de hele dag aanwezig zijn bij diverse activiteiten om de positie van de Grondwet onder de aandacht van mensen te brengen. Ik zal binnenkort een bundel in ontvangst nemen en ik zal op diverse plekken zo veel mogelijk doen om de Grondwet de plek te geven die hem toekomt. Ik heb echter gewezen op de paradox dat het niet zo is dat je de Grondwet pas in ere houdt als je die verandert. Die suggestie zou ik willen weerspreken. Ik wil mij niet aan het hoofd stellen van een beweging om voorstellen te behandelen die voor een deel in strijd zijn met de opvatting van de regering. Ik heb zojuist een toezegging gedaan en ik zou het betreuren als daar geen prijs op werd gesteld. Het lijkt mij toch nuttig. Ik zeg toe dat ik de wijzigingsvoorstellen die er liggen, zal inventariseren, met de stand van zaken en de samenhang daartussen en waar mogelijk met de opvatting van de regering.

Naar een aantal wijzigingsvoorstellen is specifiek geïnformeerd. Ik zal daarop ingaan. Er zijn twee moties door de Eerste Kamer aangenomen die allebei zijn ontraden door

de vorige regering, de regering-Beatrix, en die aanvankelijk ook door de regering-Willem-Alexander zijn ontraden en overigens ook door het vorige kabinet. Dat zijn de motie-Engels en de motie-Lokin-Sassen, de motie die vroeg om een eerlijk proces in de Grondwet op te nemen en de motie inzake een algemene bepaling. Het is een interessante vraag wat er gebeurt als een ontrade wens om de Grondwet te veranderen door de meerderheid van de Eerste Kamer wordt aangenomen. Hoe moet je daarmee omgaan? Zo'n wijzigingsvoorstel zal immers in eerste instantie in de Tweede Kamer moeten worden behandeld. Niet voor niets heeft alleen de Tweede Kamer het recht van initiatief, want er zal bij die behandeling aan een van de twee kanten een voorstander moeten zijn. Dat moet ofwel de Tweede Kamer zijn die een initiatiefvoorstel presenteert ofwel de regering die zelf overtuigd is van nut en noodzaak van die verandering.

Betekent dat nu dat het aannemen van een motie in de Eerste Kamer met het verzoek om de Grondwet te veranderen betekenisloos is? Nee, want dat dwingt de regering om ten volle te heroverwegen of men niet toch, alles opnieuw afwegend, het oordeel van de Eerste Kamer deelt dat de Grondwet veranderd zou moeten worden. Dat hebben wij gedaan. Ik ben met de twee voorstellen die hier zijn aangenomen, teruggegaan naar het kabinet. Dat heeft ertoe geleid dat wij alsnog tot de conclusie zijn gekomen dat het opnemen van een recht op een eerlijk proces wel een plek in de Grondwet verdient. Wij zullen dit voorjaar het concept daarvoor een internetconsultatie geven. Via het EVRM zijn constitutioneel het strafrecht en het civiel recht verankerd, maar het vreemdelingenrecht, het belastingrecht en het ambtenarenrecht vinden daarin geen verankering. Om die reden alleen al is het juist om in zijn algemeenheid het recht op een eerlijk proces in de Grondwet te verankeren. Met dat voorstel zullen wij, overtuigd door uw Kamer, alsnog naar de Tweede Kamer gaan. Als die het voorstel deelt, belandt het opnieuw hier.

Het andere voorstel is dat voor de algemene bepaling. Dat voldoet aan het criterium van de constitutionele rijpheid, maar wij zijn er oprecht niet van overtuigd dat er sprake is van een dwingende noodzaak. De heer Engels heeft daartoe een motie ingediend. Ik heb toen gezegd dat de regering geen voorstander is van deze wijziging, maar dat ik, als hij mij zou vragen om de volledige vuurkracht van mijn directie CZW daarbij dienstbaar te maken, dat met plezier zou doen. Ik heb drie varianten uitgewerkt en gezegd: als de regering er niet van overtuigd is, zou wellicht iemand aan de overkant ervan overtuigd kunnen zijn, zeker waar verschillende partijen in deze Kamer die wenselijkheid inzien. Dan kan er een initiatiefwetsvoorstel komen en daarbij zou dit dienstbaar kunnen zijn. Ik heb dus gedaan wat ik kan. Ik zie ook niet hoe ik meer zou kunnen doen, als de regering op dit punt niet overtuigd is van de dringende noodzaak. De heer Witteveen zegt dat het een belangrijke symbolische werking heeft. Dat zie ik en dat snap ik ook. Ik ben het er ook wel mee eens, maar ik vind het op voorhand niet voldoende om te stellen dat hier een dringende noodzaak uit voortvloeit. We hebben ook zonder die algemene bepaling 200 jaar een goede grondwet gehad. Misschien moeten we nu niet deze hele discussie voeren, maar dat Nederland een democratische rechtsstaat is, moet blijken uit de inhoud van de Grondwet. Wellicht moet het iets uitgebreider worden toegelicht, maar trouw moet blijken. Het hoeft er niet per se in een algemene bepaling boven te staan.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Wij moeten die discussie hier zeker niet uitgebreid voeren, maar de minister is het met mij eens dat de uitspraak dat Nederland een democratische rechtsstaat is, een symbolische betekenis heeft. Hoe gaat hij op 29 maart aan de Nederlandse burgers uitleggen dat dit niet in de Grondwet staat? Als het gaat om het bereiken van de harten en de geesten van de burgers, moeten de belangrijkste kenmerken van het staatsbestel toch ergens vermeld worden? Zo'n algemene bepaling is daar uitstekend geschikt voor. Ik ben heel benieuwd wat de minister op 29 maart hierover gaat zeggen.

Minister **Plasterk**:

Ik zal de vier kernelementen van de rechtsstaat noemen. Verschillende sprekers hebben er vier of drie genoemd. Het eerste is het legaliteitsbeginsel. De overheid mag slechts handelen als zij hiertoe door de wet gemachtigd is en ze moet binnen de grenzen van de wet blijven. Het tweede is de scheiding der machten, het derde is de onafhankelijke rechter en het vierde zijn de grond- en mensenrechten. Deze elementen, behalve misschien de toegang tot de rechter, liggen allemaal vast in de Grondwet. Ik kan mensen aan de hand van deze vier kernelementen heel goed ervan overtuigen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De democratie zit ten volle in onze huidige constitutie. Dat wordt niet betwist, ook niet door de heer Witteveen. Ik zal op die manier mijn best doen om iedereen ervan te overtuigen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Zoals Magritte op zijn schilderij schreef: *Çeçi n'est pas une pipe*. Het hoeft er niet per se op te staan om van toepassing te zijn.

Mevrouw Duthler en de heer Engels vroegen naar de splitting van de Raad van State. Het regeerakkoord is er helder over, hoewel dit wellicht voor de Eerste Kamer wat minder relevant is. De Raad van State zou moeten worden gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende deel zou moeten fuseren met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dat is op verschillende manieren mogelijk. Het kan onder de uiteindelijke paraplu van de Raad van State worden ondergebracht, maar sommigen vinden dat het daar niet thuishoort. In ieder geval is de huidige plek bij de Raad van State conform grondwetartikel 73, lid 3. Dit artikel biedt er nadrukkelijk de ruimte voor, maar je zou het onwenselijk kunnen vinden. Collega Opstelten en ik zijn daarover druk in beraad. We hebben niet veel tijd meer, omdat we aan de Tweede Kamer hebben toegezegd — en daarmee impliciet aan de Staten-Generaal, en dus aan de Eerste Kamer — om voor 1 april 2014 met een voorstel te komen over de wijze waarop we dit gaan uitvoeren. De tijd dringt dus. Collega Opstelten en ik, en vervolgens natuurlijk het gehele kabinet, zullen ons erop beraden en op korte termijn met een voorstel komen.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Een brief op korte termijn is natuurlijk heel mooi. Ik heb de minister in eerste termijn gevraagd om een roadmap, waaruit duidelijk wordt wanneer hij wat gaat doen en wanneer hij resultaten verwacht te boeken. Ik zou graag iets meer van de minister horen, dan alleen de toezegging dat er een brief naar de Tweede Kamer wordt gestuurd en daarmee impliciet aan ons.

Minister **Plasterk**:

Ik kan de brief ook expliciet aan de Eerste Kamer sturen. Binnen drie weken kom ik met een standpunt van de regering, inclusief het beoogde tijdspad. Veel concreter kan ik het niet toezeggen.

De constitutionele toets, het toetsen aan de Grondwet, vind ik een interessant onderwerp. We hebben een interessante casus. Het voorstel van Halsema uit 2002 is in eerste lezing aanvaard door de Tweede en de Eerste Kamer, overigens tegen het advies van de toenmalige regering. Ik heb de indruk dat de rechtsopvolgers van mevrouw Halsema in de Tweede Kamer, de leden van GroenLinks, het voornemen hebben om dit proces te hervatten. Dat levert op zich overigens een interessante discussie op, want artikel 137 is er vrij duidelijk en streng over. Nadat de wijziging in eerste lezing is aangenomen, zou de Tweede Kamer moeten worden ontbonden. De nieuwe Tweede Kamer moet de wijziging vervolgens bekrachtigen met twee derde meerderheid. Lange tijd is de strenge lezing van de Grondwet geweest dat de bekrachtiging direct door de nieuwe Kamer moest gebeuren. Het mocht dus niet op enig moment door de Kamer bekrachtigd worden, maar het moest door de nieuwe Kamer gebeuren. In 2009 is, op advies van de Raad van State, een standpunt van de regering gekomen, dat stelt dat het iets liberaler geïnterpreteerd moet worden. De grondwetgever ging er waarschijnlijk vanuit dat parlementen altijd de volle vier jaar zouden zitten. Aangezien die periode soms korter is, zou het onredelijk zijn om een in eerste lezing aangenomen grondwetswijziging naar de papierversnipperaars te verwijzen als een Kamer slechts kort zit. Het criterium zou daarom niet moeten zijn dat het is afgerond door de nieuwe Kamer, maar dat het in ieder geval ter hand is genomen door de nieuwe Kamer. Er is aan toegevoegd dat de Kamer het niet, omwille van het ontbreken van politieke meerderheden, op de plank mag leggen en mag wachten tot zich weer eens een situatie voordoet dat er een meerderheid is.

Ik denk dat het uiteindelijk aan de Tweede Kamer en vervolgens aan de Eerste Kamer is om te beoordelen hoe dat in dit geval is. Na aanneming in eerste lezing in de periode 2010-2012 is het niet hervat. Ik heb woordvoering uit die tijd aangereikt gekregen van ik meen de heer Grashoff. Hij zei: platgezegd is er geen meerderheid voor. Dat was de argumentatie om het niet opnieuw in tweede lezing in behandeling te geven. Ik geloof dat hij er vervolgens op gewezen is dat dit geen adequate motivatie was en dat hij zijn argumentatie bij een andere gelegenheid heeft uitgebreid. Maar goed, dat is uiteindelijk toch ter toetsing en zo lang wij geen constitutionele toetsing hebben, is het aan de Tweede en Eerste Kamer om te toetsen of deze wijziging conform de Grondwet plaatsvindt. Vervolgens is het nog de vraag of de Kamer de wijziging wenselijk vindt. Daarover lopen de meningen uiteen, zelfs door de partijen heen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De kabinetswijzigingen gingen toen zo snel, dat het waarschijnlijk daardoor niet op tijd in behandeling werd gebracht. De minister geeft heel duidelijk aan dat het aan de Kamers is om er een oordeel over te vellen, net als over het voorstel zelf. Ik breng in herinnering dat het vorige keer als volgt ging. De regering had zich aanvankelijk neutraal opgesteld. Ze wenste geen advies uit te brengen. Op het moment suprême, toen wij de termijnen hadden gehad en

alle argumenten hadden gewisseld, kwam de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken met een negatief advies. Ik heb dat altijd uitermate unfair gevonden, omdat de initiatiefnemer en andere fracties daardoor geen mogelijkheid meer hadden om er andere argumenten tegenover te stellen. Ik zou de minister willen adviseren dat hij vooraf kiest of hij zich neutraal opstelt of de Kamer van advies zal dienen.

#### **Minister Plasterk:**

Dank voor dat advies. Ik zal het in de oren knopen. We krijgen sowieso eerst de behandeling in de Tweede Kamer. Of daar al een advies van de regering zal voorliggen, weet ik niet. Ik heb in ieder geval nota genomen van de onvrede van mevrouw Strik over het feit dat in late instantie een mening is uitgesproken. Ik zal dit punt mee terugnemen naar het kabinet.

De heer Holdijk is helaas niet meer aanwezig, maar hij en mevrouw Strik hadden het interessante thema aangesneden van de rechtsstaat in verhouding tot de grondrechten. Ik vond het voorbeeld van de heer Holdijk stimulerend. Ik heb het letterlijk opgeschreven, want ik vond het een sterke vraag: Wat zou het rechtsstatelijke standpunt van de regering zijn, indien er onverhoopt een meerderheid mocht bestaan voor het verbieden van de besnijdenis van jongens onder de 12 jaar? Dat is een heldere casus, die twee vragen oproept. De ene is dat er in deze casus, in ieder geval in de ogen van de heer Holdijk, sprake is van een botsing van grondrechten. Ik wil er niet te diep op ingaan. Enerzijds spelen de onaantastbaarheid van het lichaam en de zelfbeschikking van een jongeling een rol en aan de andere kant de vrijheid van godsdienst. Zonder in die casus nu een standpunt te zoeken, zeg ik in zijn algemeenheid dat er in ieder geval in onze Grondwet en ook in mijn ogen geen sprake is van een absolute hiërarchie van grondrechten. Je kunt die vraag dus in zijn algemeenheid niet beantwoorden. Dat zal per keer tijdens de politieke behandeling gewogen moeten worden. Er zit een tweede aspect aan, namelijk hoe je omgaat met de minderheden en de opvatting van minderheden. Mevrouw Strik heeft daarvoor ook aandacht gevraagd. Ook dat is een complexe kwestie. Ik herinner mij het proefschrift van Kees Schuyt, die destijds over burgerlijke ongehoorzaamheid heeft geschreven, wat in feite een bewuste overschrijding is van de grenzen van de wet. Hij heeft toch criteria opgesteld voor wanneer dat wel en niet zou mogen. Monseigneur Muskens heeft wel eens gesproken over het stelen van brood ingeval iemand arm is. Daar heeft hij naderhand nog wel last mee gekregen. Een van de grote helden van eenieder hier is Gandhi, die bewust de wet van de Engelsen overtrad. Er zijn ook recentere voorbeelden te verzinnen waarover je terugkijkend kunt zeggen: dat was wel terecht of niet terecht.

In dat soort situaties willen we toch zo min mogelijk belanden. De beste manier om daarvoor te zorgen is dat de meerderheid zoveel mogelijk rekening houdt met het standpunt van de minderheden en dus niet automatisch de meerderheid plus een altijd de doorslag laat geven bij met name het soort kwesties waarbij sprake is van een afweging tussen grondrechten. De regering probeert dat ook te doen. Ik wil niet op allerlei onderwerpen ingaan, maar ik probeer dat in de praktijk zoveel mogelijk vorm te geven. Het motto van het kabinet is "bruggen slaan". Dat brengt met zich mee dat je niet altijd alleen maar afvinkt waar de minderheden zitten.

Ik ga verder met de democratisch rechtsstaat, waarover de heer Ruers ook het een en ander heeft gezegd. Hij sprak over wat ik mijn termen de "doe-democratie" noem, over burgerparticipatie. Misschien moet ik daarover bij een andere gelegenheid verder spreken. Het kabinet heeft daarover een nota uitgebracht. Bij een werkbezoek maandag in Amersfoort heb ik gezien hoe krachtig die kan zijn als middel voor mensen om hun eigen omgeving te bepalen. Ik zie geen tegenstelling tussen die doe-democratie en de representatieve democratie. Heel vaak zijn mensen die in de gemeenteraad actief zijn, dat geworden nadat ze heel actief zijn geweest met heel andere vormen van burgerbetrokkenheid. Ik denk dat een gemeentebestuur er verstandig aan doet om burgers die actief zijn zoveel mogelijk de ruimte te bieden. Ik ga ook regelmatig naar gemeentebesturen toe en zeg: laat het een beetje los, accepteer ook eens dat iets niet democratisch gelegitimeerd is in de zin dat de vertegenwoordigende democratie een rol heeft gespeeld, je hebt ook andere vormen van democratie. Als je met vrienden gaat kamperen, wordt de avondmaaltijd niet bepaald bij stemming, maar door degene die het wagentje pakt en in de supermarkt besluit wat erin wordt gegooid. Die bepaalt het menu. Dat accepteert ook iedereen. Als de schaal groot genoeg wordt, kan dat uiteindelijk niet meer, maar in buurten is dat vaak de beste manier om te bepalen hoe het park of de sportvereniging worden ingericht et cetera. Dit is wel een heel belangrijk terrein. Bij een andere gelegenheid kunnen wij daarover misschien nog eens uitgebreider spreken.

Een voor mij buitengewoon interessant onderwerp is de overgang van de politie van het ministerie van BZK naar Veiligheid en Justitie. Allereerst dank voor het in mij gestelde vertrouwen door al diegenen die zeggen dat het onderwerp nog beter bij het ministerie van BZK belegd zou kunnen zijn. Ik heb nota genomen van de opvatting van de heer Witteveen en een aantal anderen daarover. Dit is inderdaad bij de formatie geregeld. Sowieso worden portefeuillezaken over het algemeen bij de formatie geregeld. Dit was een kwestie met een veel langere geschiedenis. Ik wil daarin niet opnieuw treden. De collega van Justitie heeft daarover net heldere woorden gesproken. Ik wil wel waarschuwen voor jobbeleid. Dit is een majeure operatie waaraan een lange discussie is voorafgegaan. Nogmaals, BZK zou eigenlijk het hele land wel kunnen regeren, dus daaraan ligt het niet. Maar we moeten er ook voor oppassen om dit soort zaken voortdurend heen en weer te schuiven.

#### **De heer Ruers (SP):**

Ik hoor de minister zeggen dat aan de samenvoeging van die twee ministeries een lange discussie is voorafgegaan. Ik kan dit hebben gemist, maar ik hoorde mevrouw Ter Horst, die toch redelijk thuis is in deze materie, onlangs tijdens een debat in deze Kamer zeggen dat het haar was opgevallen dat dit juist zonder slag of stoot en zonder enige discussie was besloten, want zij wist er niets van. Ik heb er ook nooit iets over gehoord. Wij hebben wel gezien dat de samenvoeging heeft plaatsgevonden, maar ik hoor de minister spreken van een lange discussie. Misschien was dat door degenen die er toen over gingen, maar in de publiciteit heb ik er niets over gehoord. Maar misschien ben ik iets vergeten of heb ik iets niet gehoord. Kan de minister mij dat even uitleggen?

**Minister Plasterk:**

In mijn perceptie is het wel degelijk lang een onderwerp van gesprek geweest. Mijn collega van Justitie heeft hieraan juist uitgebreid aandacht besteed. Het vloeit natuurlijk ook voort uit het fuseren van de rijkspolitie met de gemeentepolitie. Niet iedereen was het daarmee eens. Mijn voorganger, minister Ter Horst, dacht en denkt er inderdaad anders over. Dat kan. Er is nog wel geïnformeerd of dit geen onevenwichtigheden of spanningen opleverde. Ik kan er in ieder geval over getuigen dat dit niet het geval is. Integendeel, u bent allen uitgenodigd, als u er al niet eerder bent geweest, om eens op bezoek te komen op de bestuursetage van de gecombineerde ministeries van BZK en Justitie. Daar zitten de collega's Teeven, Opstelten, Blok en ik op één gang. Het is dus een grote liberale veste daar op de gang, maar niettemin goed toeven. Dat biedt wel degelijk de gelegenheid om even met de handen in de zakken bij elkaar binnen te lopen en kwesties af te stemmen. Ik denk dat daarbij ook de ruimtelijke nabijheid veel doet. Wat dat betreft loopt dat goed.

Mevrouw Strik vroeg naar het effect van decentralisaties op de democratie. Zij maakte sowieso een aantal interessante en belangrijke opmerkingen over democratie. Laat ik in ieder geval ingaan op de decentralisaties. Die leiden er toe dat er meer macht en budget bij het lokale bestuur komt te liggen. Dat betekent dat met name de kleinere gemeenten zich voor sommige van die taken niet geëquipeerd achten. Dat moeten ze uiteindelijk ook zelf bepalen. Een voormalig lid van uw Kamer, de heer Noten, burgemeester van Dalfsen, heeft mij nog wel eens gemeld dat hij met 17.000 inwoners de jeugdzorg prima in zijn eigen gemeente kon uitvoeren. Ik neem hem buitengewoon serieus, dus kennelijk is dat daar het geval, maar de ene gemeente is de andere niet. Het is uiteindelijk aan de gemeenten zelf om te beoordelen of ze vinden dat ze daarvoor samenwerkingsverbanden moeten zoeken, dan wel moeten kiezen voor herindeling, wat in de praktijk veel gebeurt. Het laatste moet een keuze van onderop zijn. Dat heeft het kabinet ook bij andere gelegenheden al betoogd. Als ze kiezen voor die samenwerkingsverbanden, dan is de aangewezen weg over het algemeen de gemeenschappelijke regeling.

Nu wil het geval dat ik verderop in deze week in de Tweede Kamer een wetsvoorstel ga behandelen om die gemeenschappelijke regelingen een groter democratisch gehalte te geven. Zonder nu in details te treden: dat brengt in ieder geval met zich mee dat de gemeenteraad twee weken meer de tijd krijgt om een zienswijze te geven op de begroting van die gemeenschappelijke regeling en dat de algemene financiële kaders voor het komend jaar voor 15 april moeten worden aangeboden aan de deelnemende gemeenteraden, waardoor de deelnemers daarop eerder invloed kunnen uitoefenen. Het conceptjaarverslag moet drie maanden eerder gereed zijn dan nu het geval is, zodat de colleges de resultaten kunnen meenemen in hun eigen jaarverslag. Dan kunnen de vertegenwoordigende organen daarover ook hun oordeel geven. Bij nota van wijziging is er ook nog voor gezorgd dat de rekenkamercommissies dezelfde onderzoeksbevoegdheden krijgen wat betreft de gemeenschappelijke regelingen als de lokale rekenkamers nu hebben. Wij doen er dus alles om die gemeenschappelijke regelingen zo democratisch mogelijk te maken. In de praktijk functioneren ze vaak ook wel goed. Het is voor een gemeente uiteindelijk een afweging of je wilt samenwerken, bestuurlijk wilt fuseren, of, als derde mogelijkheid, een taak eigenstandig wilt uitoefenen. Alle drie die mogelijkheden komen voor.

Mevrouw Strik vroeg ook naar Europa en het democratisch gehalte daarvan en wat wij daarvoor doen. Het kabinet dringt hard aan op optimale democratische besluitvorming. De gelekaartprocedure is daarvan een voorbeeld. Er zijn diverse andere voorbeelden van, maar dat is geen eenvoudige zaak. Dat ben ik met mevrouw Strik eens. Daar waar Europa nu op een aantal terreinen grote bevoegdheden heeft, of het nou de financiële markten zijn of het personenverkeer, is het van groot belang dat er draagvlak is voor de Europese democratie. Ik geloof dat de partij van mevrouw Strik daar een groot natuurlijk voorstander van is. De regering vindt ook dat het belangrijk is. Wij weten echter dat dit gevoelen niet helemaal in de breedte wordt gedeeld. Je kunt echter niet anders dan een aantal zaken echt Europees te regelen. Dan is het ook belangrijk dat er een democratische grondslag voor is. Daarom hoop ik dat we zo dadelijk bij de verkiezingen voor het Europees Parlement een hoge opkomst zullen kunnen realiseren.

Voorzitter, ik ben er bijna doorheen. Mij resten nog twee punten. Mevrouw Duthler heeft gevraagd naar het punt van rechtsstaat en technologie. Collega Opstelten heeft daar al uitgebreid antwoord op gegeven, dus dat is geadresseerd.

De heer Reynaers besteedde aandacht aan de democratie in Zwitserland, waar het aspect van de directe democratie een sterke rol speelt. Ik zou zijn aandacht willen vestigen op het feit dat binnenkort, op 8 april, de initiatiefvoorstellen voor de invoering van een niet-bindend referendum en in eerste lezing een Grondwetswijziging voor een bindend referendum in de Eerste Kamer ter behandeling liggen. Ik zie uit naar dat debat. Ik zal erbij aanwezig zijn, hier in vak-K, hoewel niet als initiatiefnemer. Dan zullen we zien wat de opvattingen daarover in eerste lezing zijn.

Ik denk dat ik daarmee alle vragen heb beantwoord, voorzitter.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Aan het begin van de eerste termijn van het kabinet is de wens uitgesproken voor een korte pauze. Ik zie dat die wens er nu niet meer is bij de bewindslieden. Maar ik zie ook dat de heer Ruers zijn hand opsteekt om een pauze van vijf minuten te vragen. Als iedereen het daarmee eens is, schors ik de vergadering tot 22.10 uur.

De vergadering wordt van 22.05 uur tot 22.12 uur geschorst.

**De voorzitter:**

Wij zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan de heer Franken. Bent u er klaar voor, mijnheer Franken?

**De heer Franken (CDA):**

Dank u wel, voorzitter. In de eerste plaats een welgemeend woord van dank ...

**De voorzitter:**

Wilt u iets zeggen, minister Opstelten? Ik zie dat minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er nog niet is. Ik heb hem zojuist met een banaan zien vertrekken ...

De heer **Franken** (CDA):  
Die is er dus nog niet klaar voor.

De **voorzitter**:  
Gaat uw gang, mijnheer Franken.

De heer **Franken** (CDA):  
Voorzitter. Dank voor de gelegenheid om in tweede termijn het woord te voeren. Veel dank aan de bewindslieden voor de uitgebreide antwoorden die we hebben gekregen op onze vragen. Zij hebben ook veel werk gemaakt van de voorbereiding, want ik heb niet eerder beleefd dat je tevoren al evenveel tijd kreeg van de bewindslieden als de spreektijd maximaal zou kunnen bedragen in deze Kamer. Dat is een unicum. Wij hebben daarvan genoten.

De manier waarop we dat hebben gedaan, heb ik vanmorgen gekwalificeerd als een vorm van meedenken. Wij zijn dit debat niet ingegaan om eventuele politieke tegenstellingen te accentueren, maar juist om samen te werken aan de kwaliteit van de rechtsstaat. Daarvoor zijn er verschillende onderwerpen opgepakt. Ik loop die in sneltreinvaart nog even door.

Mijn eerste onderwerp was de kwaliteit van het werk van de rechter, die in het geding is. We hebben daar diverse rapporten over gevonden. Ik heb, zonder de titel te noemen, in mijn eerste termijn verwezen naar het rapport getiteld *Werkdruk bewezen*. Dat is een rapport met subjectieve ervaringen en belevenissen, maar het zijn wel de subjectieve ervaringen en belevenissen van eerlijke mensen, die eerlijke meningen hebben gegeven waar je op kunt vertrouwen. Desalniettemin heb ik een klein empirisch onderzoek gestart, waarvan de waarde beperkt is doordat het een inductief onderzoek was. Ik heb een aantal voorbeelden nagelopen. Op grond daarvan kun je inderdaad zeggen dat die kwaliteit in het geding is.

Er zat ook een supplement bij, wat breder getrokken, over de bureaucratisering in de functie van de rechter. Dat is iets wat ik betreur. De minister heeft ook het boek van Kronman erop nagelezen. Al die assistenten, al die schrijfrechters, al die maakjuristen, al die chefjuristen maken dat een rechter die een beslissing moet nemen, niet meer onbevooroordeeld is. Hij kijkt naar het stuk dat voor hem licht door de lens van alle mensen die het voorwerk hebben gedaan. Buruma riep in dat verband — tenminste, niet helemaal in dit verband, maar ik haal het erbij — "wie is er nou eigenlijk verantwoordelijk?" Ik vind het een ernstig punt dat de kwaliteit in het geding is. Ik heb geprobeerd om de kwaliteit een beetje te omschrijven, want dat gebeurt maar weinig in de debatten en dat gebeurt ook weinig in de stukken die zijn overlegd. Dan gaat het meteen over organisatieveranderingen, maar ik heb geprobeerd om het aan te geven.

Op dit punt wil ik graag nog even verwijzen naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2001, getiteld — verwondert u zich niet — "De toekomst van de nationale rechtsstaat". Daarin zijn eisen voor een kwalitatief goede rechtspraak gesteld. De auteurs hebben zich daarbij laten inspireren door Pascal. Het is echt iets voor een wetenschappelijke raad om dat te doen. Het klinkt natuurlijk ook mooi. Er zijn drie elementen onderscheiden: esprit de finesse, dus de nuance van het wegen, esprit de

génométrie, dus het adequaat beheren van de juridische infrastructuur — dat is een beetje een sociologische omschrijving ervan — en esprit de politesse, de communicatieve eigenschappen die een rechter moet hebben, die hij alleen kan gebruiken als hij in contact is met de partijen. Conclusie: je moet ruimte geven aan de rechter. Dat was de conclusie van mijn betoog en daarin voel ik mij gesteund door wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al in 2001 heeft gezegd. Mirabele dictu zou je haast zeggen, heeft de WRR in 2013 weer een dik rapport gemaakt dat heet *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*. Wat wil dat zeggen? De rechter moet de mogelijkheid van maatwerk hebben. Hoe financieren we dat dan? Dat komt hier voortdurend om de hoek kijken. Daarvoor valt als leidraad te geven: recht is een collectief goed, geen consumptieartikel. Om het een beetje platter te zeggen: geen stukloon per vonnis.

Ik heb ook betoogd dat de kwaliteitseisen door de onafhankelijke rechter moeten worden vastgesteld. Ik weet dat daarover binnen de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak discussie plaatsvindt. Om tot bekostigingsmodellen te komen, zijn kwaliteitseisen nodig. Om dat te onderstrepen, dien ik de volgende motie in.

Door de leden Franken, Lokin-Sassen, Ruers, Strik en Witteveen wordt de volgende motie voorgesteld:

---

#### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er sinds enige tijd onvrede bestaat onder de leden van de zittende en staande magistratuur over de wijze waarop de rechterlijke organisatie wordt bestuurd;

overwegende dat deze onvrede heeft geleid tot publieke uitspraken van rechters, waarin zij aangeven ongerust te zijn of zij ten gevolge van productiedruk en krimpende middelen nog wel de kwaliteit die voor rechterlijke uitspraken is vereist, kunnen leveren;

overwegende dat in het kader van deze discussie op verzoek van de Raad voor de rechtspraak in januari 2014 een rapport is uitgebracht door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, dat na een zorgvuldige analyse, een aantal aanbevelingen bevat met betrekking tot de sturing van de rechterlijke organisatie;

overwegende dat enkele van deze aanbevelingen ook de rol van de minister van Veiligheid en Justitie betreffen voor zover deze verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van de rechtspraak;

overwegende dat een van deze aanbevelingen inhoudt, dat "sturing en management" (...) altijd de waarden en legitimiteit van de rechtspraak als geheel (moeten) dienen. Aandacht en zorg voor kwantitatieve aspecten (prijs, aantal, tijd) moeten strekken tot waarborging van de onafhankelijkheid en legitimiteit van de rechtspraak";

overwegende dat deze legitimiteit voornamelijk wordt bepaald door kwaliteitseisen die de onafhankelijke rechter zelf stelt;

verzoekt de regering, dergelijke kwaliteitseisen als uitgangspunt te nemen bij beslissingen over de bekostiging van de rechterlijke macht in Nederland,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter H (33750-VI).

De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter, ik zie dat mijn spreektijd is doorgelopen tijdens het voorlezen van mijn motie.

De **voorzitter**:

Neem mij niet kwalijk. U hebt gewoon voldoende tijd.

De heer **Franken** (CDA):

U geeft mij een bonus. Ik hoor graag wat de minister met die voorbeelden gaat doen. Hoe gaat hij die in het gesprek brengen? Er gaat veel meer naar enkelvoudige kamers. Er wordt gewerkt met standaardformules. Er zijn in Rotterdam significant minder getuigenverhoren bij civiele zaken. Ik heb een probleem gesignaleerd bij de voorbereiding van megazaken. Wat ik eigenlijk een heel ernstig punt vind, is dat de tijd van ervaren rechters wordt opgeslokt door managementtaken. Zij doen geen zaken meer. Dat is ook weer een aspect van die bureaucrativering. Het doet mij denken aan een directeur van een vmbo-school die het volgende zei. "Ik ben zeer gemotiveerd om onderwijs te geven en daarom ben ik in het onderwijs gegaan. Om carrière te maken, deed ik een stapje hogerop. Ik ging een managementfunctie vervullen wat betekende dat ik de helft van de tijd brieven moest rondbrengen. De andere helft van de tijd kon ik onderwijs geven." Nu is hij rector van zo'n grote school, geeft hij geen onderwijs meer en brengt hij alleen nog maar brieven rond.

Voorzitter. KEI vind ik oké. Innoveer, maar communiceer. Het is van groot belang dat de minister al zijn mensen meekrijgt om dat uit te voeren. Het houdt in dat er een bepaalde verandering in de benadering en attitude van de rechter moet komen.

Toegang is een grondrecht. Het is begrijpelijk dat een drempel wordt opgeworpen als barrière voor wat men "frivolous claims" noemt. Die drempel wordt echter steeds hoger. Die hoogte is zodanig dat er een grens is bereikt. Dat blijkt ook uit de vergelijking met andere landen. Ik heb een aantal voorbeelden gegeven. Ik ga daar nu niet meer op in.

Wat betreft de grens voor de selectie van zaken vallen er allerlei zaken af. Ik heb van de staatssecretaris gehoord dat niet zozeer Boek 6, waarin huurzaken een rol spelen, betreft; bepaalde aspecten van het familierecht, zoals echtscheiding, zullen worden geëcarteerd. Het wordt wat bijgesteld. Ik hoor graag in hoeverre dat het geval is. Wij hebben gesproken over door wie die selectie moet plaatsvinden. De staatssecretaris is daarop uitvoerig ingegaan. Toch ben ik bevreesd dat het Juridisch Loket, dat prima eerste hulp kan verlenen, bij probleemgevallen een beslissing zal nemen waarvoor een beroepsmogelijkheid moet bestaan.

Ook daarover heb ik voor alle zekerheid, om op terug te vallen, een motie voorbereid.

Door de leden Franken, Lokin-Sassen, Ruers, Strik en Witteveen wordt de volgende motie voorgesteld:

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de gesubsidieerde rechtsbijstand zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld van een pro-Deovoorziening naar een wettelijke subsidieregeling;

constaterende dat onder meer ontwikkelingen in het gebruik van het stelsel ertoe hebben geleid dat van tijd tot tijd wijzigingen in het stelsel noodzakelijk waren om het toekomstbestendig en beheersbaar te houden;

overwegende dat iedere burger in Nederland recht heeft op toegang tot de rechter, zodat het noodzakelijk is dat deze toegang ook voor wat betreft de daarmee verbonden kosten steeds is gegarandeerd;

overwegende dat als een voorziening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een zogenaamd "Juridisch Loket" als voorziening is opgenomen, welke instantie ten behoeve van de rechtzoekende een verkennend onderzoek kan doen door het probleem van de rechtzoekende te verhelderen en de mogelijkheden voor het vinden van een adequate oplossing in kaart te brengen;

overwegende dat het "Loket" de verzoeker tevens gericht kan aangeven op welke wijze hij het probleem zelf kan aanpakken dan wel deze kan doorverwijzen naar een juridische hulpverlener of een niet-juridische instantie indien het een andersoortig probleem blijkt te zijn;

overwegende dat hiermee het "Juridisch Loket" de bepalende instantie wordt voor het verlenen van een toevoeging die noodzakelijk is om zich van de bijstand van een advocaat te voorzien;

overwegende dat in aanmerking moet worden genomen dat wanneer er in een bepaald geval door het "Loket" geen toevoeging wordt afgegeven, de betrokkene toch niet iedere toegang tot de rechter mag worden ontzegd;

overwegende dat er daarom een voorziening moet worden getroffen waardoor bij het onthouden van een toevoeging de betrokkene de mogelijkheid heeft zijn probleem toch aan de rechter voor te leggen;

verzoekt de regering, te onderzoeken op welke wijze een voorziening kan worden getroffen waardoor een rechtzoekende wiens verzoek tot verwijzing naar de rechter door het "Juridisch Loket" is afgewezen, toch een direct beroep op de rechter kan doen, zodat de laatstgenoemde vervolgens zelf zal beslissen of betrokkene alsnog voor vergoeding van rechtsbijstand in aanmerking komt,

en gaat over tot de orde van de dag.



Zij krijgt letter I (33750-VI).

De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. Ik zal opmerkingen over de trias nu achterwege laten. De collega's hebben zich er al heel duidelijk mee beziggehouden en wij zijn het er eigenlijk allemaal over eens. Ik ben vanmiddag met een wat dreigende conclusie geëindigd dat wij vragen te garanderen dat de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten zal worden gerespecteerd en dat de voortdurende verschuiving van rechter naar bestuur, waarbij bevoegdheden aan de rechter worden ontnomen, wordt gestopt.

Ten slotte kom ik bij de strafrechtketen. De minister heeft uiteengezet wat er met VPS is. Je moet goed in alle afkortingen zijn: Versterking prestatie strafrechtketen. Hij heeft toen nog eens ZSM geprezen en gezegd dat dat "Zo Snel Mogelijk" betekent. Ik heb weleens de indruk dat het ook "Zo Selectief Mogelijk" betekent. Ik weet niet of dat de bedoeling is, want dan wordt het ook kwalitatief.

Wij blijven met het punt zitten van het voorkomen van onterechte uitval. De minister heeft mededelingen gedaan over een aantal maatregelen. Het aantal gevallen van geregistreerde criminaliteit is 1.140.000 en het aantal geregistreerde verdachten is 345.000. Dat betekent dat ongeveer 75% is blijven hangen. Ik weet niet of die maatregelen allemaal effectief gaan worden. Ze zijn in gang gezet. Ik stel voor dat de minister per halfjaar daarover rapporteert aan de Kamer.

Voorzitter. Ik wil het hierbij laten met nogmaals dank aan de collega's voor de plezierige sfeer waarin wij dit substantiële debat hebben kunnen voeren.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mijnheer Franken. Ik geef het woord aan de heer Engels.



De heer **Engels** (D66):

Mevrouw de voorzitter. Ook ik dank de bewindslieden hartelijk voor hun reactie op de opmerkingen van mijn fractie. De fractie had de analyse en constatering van een ineengeloeide en gepolitiseerde trias politica, niet getemperd door de Grondwet noch door de democratie, waardoor in de wetgeving de rechtsstaat minimalistisch wordt bediend, doelgericht met name het maatschappelijk ongenoegen wordt bediend en de rechterlijke macht in de verdrukking is gekomen. Dat is de kortste samenvatting die ik kon verzinnen.

De minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben opnieuw beleden dat het kabinet de rechtsstatelijke waarden onverkort onderschrijft en handhaaft, ook op het punt van de mensenrechten. Mijn fractie zal bij de hier nog te passeren wetsvoorstellen bekijken of dat werkelijk zo is, vooral als het gaat om het strafrecht. Ze vindt nog steeds dat het perspectief van een levend strafrecht — wij kennen wel levend staatsrecht, maar nu is het ook strafrecht — toch

te veel op een opportunistische benadering lijkt. Onze zorg over de rechtsstatelijkheid is nog niet geheel weggenomen.

Ik laat opmerkingen over de toegang tot het recht en de rechter verder achterwege. Ik heb goed geluisterd naar de staatssecretaris dat de vangnetfunctie onverkort gehandhaafd kan blijven en dat bij de herziening van het stelsel niet de bezuiniging vooropstaat, maar kostenbeheersing. Ik moet wel vaststellen dat voor mijn fractie de houdbaarheid van het stelsel daarmee op voorhand niet is gewaarborgd, temeer omdat de Nederlandse Orde van Advocaten nog steeds vindt dat dit een te vergaande maatregel is. Althans, dat is mijn informatie.

Mijn fractie heeft gevraagd om regie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te komen tot een samenhangend proces naar een integrale grondwetsherziening. De minister heeft toegezegd dat hij de leiding zal nemen, maar hij gaat de leiding nemen in het debat over de Grondwet met als doel om de Grondwet intact te laten. Dat was niet de bedoeling, vooral niet omdat de argumentatie van de minister heel vluchtig was, in meerdere betekenissen van het woord, op basis van zeer wonderlijke opvattingen over de historische betekenis van de Grondwet en vooral de bedoeling van de grondwetgever. Ik vind de minister onverminderd defensief op dit punt, maar ik wil er niet meer heen-en-weer over discussiëren en het debat in de tijd hiermee belasten. Ik vraag graag een uitspraak aan de Kamer op dit punt. Daarom heb ik een motie voorbereid die ertoe strekt om de minister ertoe te bewegen, niet alleen met een notitie te komen over op dit moment voorliggende voorstellen over de grondwetsherziening, maar ook met een voorstel te komen voor een meer samenhangende en consistente benadering van de Grondwet ofwel een roadmap. Zo kun je het ook nog noemen.

Door de leden Engels, Van Boxtel, Thom de Graaf, Ruers, Vliegthart en Strik wordt de volgende motie voorgesteld:

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat zich sinds de laatste integrale grondwetsherziening van 1983 een aantal relevante constitutionele ontwikkelingen heeft voorgedaan;

van mening dat een actuele constitutionele inbedding van de normen die de inrichting en het functioneren van onze democratische rechtsstaat bepalen wenselijk is;

verzoekt de regering, met een procedurevoorstel te komen voor een samenhangende herziening van de Grondwet,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter J (33750-VI).

De heer **Engels** (D66):

Mevrouw de voorzitter. Daarmee ben ik meteen aan het eind van mijn bijdrage in tweede termijn gekomen. Dat zal u deugd doen.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mijnheer Engels. Ik geef het woord aan mevrouw Duthler.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. Ik dank de regering voor de uitvoerige beantwoording van alle vragen. In mijn tweede termijn zal ik dezelfde volgorde hanteren die de regering heeft gehanteerd. Daarom zal ik beginnen met het KEI-programma.

De minister gaf aan dat de wetgeving nog voor de zomer naar de Raad van State wordt gestuurd. In mijn eerste termijn heb ik het KEI-programma veelbelovend genoemd, maar het moet niet veelbelovend blijven. Mij stond bij dat de wetgeving al veel eerder naar de Kamer zou worden gestuurd. In een notitie van 11 juni 2013 — dat is het handige van een iPad — was het streven nog eind 2013. Wat maakt de minister nu aarzelder? Wij kennen deze minister als een doortastende minister. Op dit onderwerp lijkt hij iets minder doortastend. Zijn daar redenen voor?

Het volgende onderwerp is hoger beroep van kantonzaken door een unus in plaats van een meervoudige kamer. De minister gaf aan dat alleen geschikte zaken enkelvoudig zullen worden afgedaan: enkelvoudig als het kan, meervoudig als het moet. Dat behoeft natuurlijk enige uitwerking in nadere criteria. Het wetsvoorstel is in behandeling, dus ik ga de minister nu niet vragen om op deze vragen te antwoorden, maar ze wel mee te nemen bij de behandeling van het wetsvoorstel zelf.

Dan kom ik bij het strafrecht. Mijn fractie heeft aangegeven dat zij principiële bezwaren heeft bij sommige voorstellen die nu in behandeling zijn of al behandeld zijn geweest. De minister gaf aan een zeer zorgvuldige voorbereiding in acht te nemen en nadrukkelijke afwegingen kenbaar te maken, ook op verzoek van de fractie van GroenLinks. Mijn fractie heeft die principiële bezwaren nog steeds. Bij de behandeling van de concrete wetsvoorstellen zullen wij dan ook nog steeds heel kritisch daarnaar kijken. Ook op dit onderwerp hoeft nu geen concreet antwoord van de regering te komen.

Ik kom bij de verhoging van de griffierechten. Ook op dit onderwerp heeft de minister aangegeven alternatieven in overweging te willen nemen. Kan hij uitdrukkelijk aangeven dat hij daarbij ook prikkels wil betrekken om naar alternatieve geschilbeslechting te zoeken of om tot onderlinge geschilbeslechting te komen? Dat is dan een belangrijke randvoorwaarde. Dat is geheel in lijn met de uitspraak van de staatssecretaris dat toegang tot het recht ook een effectieve oplossing van een geschil is, en dat dat niet per se via de overheidsrechter hoeft.

Dank voor de duidelijke toezegging op het punt van recht en technologie. De minister refereerde aan een nota van eind december. Hij heeft uitdrukkelijk toegezegd dat de agenda die daarin wordt genoemd, zal worden verbreed en dat daarbij ook de voorwaarden die worden gesteld aan

het gebruik van informatie, gegenereerd door technologie — ik noemde dat het informatie-ecosysteem — worden betrokken. Dank voor deze toezegging. Ik meen dat ik de minister heb horen zeggen dat hij op korte termijn een aanvullende agenda naar de Kamer stuurt. Ik zie hem knikken, dus dat is het geval. Dank daarvoor.

Ik kom ten slotte toe aan de toekomst van de bestuursrechtsspraak. De minister van BZK heeft aangegeven, op korte termijn met een brief te komen en daarin een standpunt en een beoogd tijdspad aan te geven. Geeft hij daarin ook een reactie op de notitie van de Raad voor de Rechtspraak? Kan de minister van BZK mijn fractie verzekeren dat hij het regeringsvoornemen daadwerkelijk gaat uitvoeren?

De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. Dank aan de beide ministers en de staatssecretaris voor de beantwoording van de diverse vragen uit deze Kamer, alsook voor hun visie die zij met ons gedeeld hebben op de diverse aspecten van de rechtsstaat die vandaag besproken zijn. Al met al denk ik dat we kunnen concluderen dat het vandaag een zeer nuttig debat is geweest. Ik ben ervan overtuigd dat we in de toekomst bij de behandeling van wetsvoorstellen de vruchten zullen plukken van het debat van vandaag. Daarbij denk ik niet in de laatste plaats aan de voorstellen tot invoering van een referendum. We hebben namelijk een beetje haast. Hangende dit debat bereikte mij via diverse nieuwssites het bericht dat euro-commissaris Reding het hoog tijd vindt dat Europa, lees de Europese Commissie, de EU-lidstaten op rechtsstatelijkheid gaat controleren. Een mooier moment voor een dergelijk bericht had ik mij niet kunnen wensen, want het bevestigt eigenlijk meteen wat ik in mijn eerste termijn al zei: Brussel trekt nogal wat naar zich toe, dezer dagen.

De **voorzitter**:

Maar wij zijn Brussel voor geweest.

De heer **Reynaers** (PVV):

Ja, maar ik las dat we alweer zijn ingehaald. Maar goed, het wetgevingsproces en de beleidsvoorstellen die wij hier doen, zullen in de toekomst, als het aan Brussel ligt, gecontroleerd worden door de Europese Commissie, en waar nodig zal de Commissie met dringende waarschuwingen en jawel, met sancties ingrijpen. Nou zie ik daar niet echt een probleem in als het evidente aanvallen op de rechtsstatelijkheid zijn, zoals bijvoorbeeld een ernstige beperking van de persvrijheid of de onafhankelijkheid van de rechter. Ik denk dat we het op die punten wel allemaal met elkaar eens zullen zijn. Maar het probleem is wel wat de Commissie eigenlijk rechtsstatelijk verantwoord vindt en wat niet, en denken wij daar precies zo over? Ik voorzien een slippery slope, en het risico ligt op de loer dat we vroeg of laat constateren dat wij het niet meer over onze eigen rechtsstaat hebben, maar dat we hier eigenlijk alleen nog maar een soort poppenkast opvoeren, en dat de echte beslissingen wederom in Brussel genomen worden. Het zou toch wel prettig zijn dat we het, als we zo'n nuttig debat als dat van vandaag over een jaar of twee herhalen, nog steeds over onze eigen rechtsstaat hebben.

De moties neem ik uiteraard mee naar mijn fractie voor beraad. Er zit een aantal zeer sympathieke moties tussen,

waarbij ik denk aan de motie-Engels en de motie-Ruers. Enkele andere moties, zoals die van de heer Franken, zal ik nog even moeten bestuderen. Maar daar kom ik volgende week uiteraard op terug.



De heer **Ruers** (SP):

Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de uitgebreide en boeiende beantwoording, en ook voor de interruptiebatjes. Het was zeer leerzaam. Meer in zijn algemeenheid moet ik zeggen dat ik prettig verrast ben door de discussies vanavond in deze Kamer, en vooral door het niveau daarvan, dat van alle kanten in de bijdragen is getoond. Dat belooft veel goeds voor de toekomst, voor alle wetsvoorstellen die nog langskomen. We hebben hier toch iets moois neergezet. Op veel punten is er consensus binnen deze Kamer. Dat biedt mogelijkheden.

We hebben in eerste instantie aandacht gevraagd voor de Trias Politica en de checks and balances. De minister van Veiligheid en Justitie heeft daarop geantwoord. Hij probeerde mij ervan te overtuigen dat het samenvoegen van twee ministeries tot een ministerie onder zijn persoonlijke leiding heel goed was. Ik ben bijzonder onder de indruk van de kwaliteit van de minister, maar ik ben nog niet helemaal overtuigd van het feit dat dit ook in het kader van de checks and balances de beste oplossing is. Dat voorbehoud wil ik wel maken.

Er is gezegd dat we goed zullen kijken en luisteren naar de rechterlijke macht. Maar ik haal toch nog even de uitspraak van de voorzitter van de NVvR aan, die als cri de coeur heeft geuit dat zij de rol van de rechterlijke macht als derde staatsmacht niet goed op kan pakken, door overvraging en onderfinanciering. Op die twee problemen heb ik geen behoorlijk antwoord gekregen. Ik vrees dat de rechterlijke macht nog steeds niet geholpen is met de beantwoording van onze vragen door de drie bewindslieden. Daar zal iets meer moeten gebeuren, wil de regering onze zorgen op dat punt kunnen wegnemen.

In het kader van de bezuinigingen is gesproken over het rapport van professor Barkhuysen dat de bezuinigingen zo ver zouden gaan dat ze in strijd zijn met het EVRM. Ik ben niet overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris op dat punt. Naar mijn idee staat de conclusie van professor Barkhuysen nog steeds, wat betekent dat er toch een heel gevaarlijke ontwikkeling gaande is: door die bezuiniging — het is immers primair een financiële zaak voor de regering — wordt de toegang tot het recht aangetast. Wij vinden dat onverantwoord. Vandaar de volgende motie.

Door de leden Ruers, Koffeman, De Lange, Quik-Schuijt, Strik, Engels en Reynaers wordt de volgende motie voorgesteld:

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gelet op de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 12 juli 2013 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer met betrekking tot de stelselvernieuwing rechtsbijstand;

gelet op de motie-Kox c.s. van 29 oktober 2013 (33750, letter G);

gelet op de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 13 december 2013 naar aanleiding van de motie-Kox c.s.;

gelet op de uitkomst van de expertmeeting "Staat van de Rechtsstaat" d.d. 4 februari 2014;

gelet op de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 18 februari 2014 over de stelselvernieuwing gesubsidiëerde rechtsbijstand;

constaterende dat de toegang tot de rechter en de gefinancierde rechtshulp door de voorstellen van de minister van V en J op ingrijpende wijze worden aangetast;

overwegende dat de voorgenomen bezuiniging op de rechtshulp op gespannen voet staat met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens;

overwegende dat de toegang tot de rechter en de rechtshulp een grondrecht is en een fundamenteel onderdeel van de democratische rechtsstaat, dat niet aangetast dient te worden met een beroep op het sluitend maken van de rijksbegroting;

verzoekt de regering, haar bezuinigingsplan in het kader van de toegang tot het recht en de gefinancierde rechtsbijstand in heroverweging te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter K (33750-VI).

De heer **Ruers** (SP):

In het kader van de gefinancierde rechtshulp en de alternatieven die de regering heeft aangegeven, sta ik nog even stil bij het onderwerp dat ook in de motie van de heer Franken naar voren komt, namelijk het juridisch loket. Ik was aangenaam verrast door de toelichting van de staatssecretaris op de uitspraak van het Europees Hof met betrekking tot de Franse situatie. Ik wist dat niet. Misschien heeft de staatssecretaris het zelf niet direct gezien, maar hij gaf een aardige toelichting op de Franse situatie waarover het hof oordeelde. Hij zei dat het juridisch loket in Frankrijk bemand wordt door rechters en gerechtsambtenaren. Als je dat een juridisch loket noemt, is er iets heel moois aan de hand. Ik pleit daar ook voor in Nederland. Misschien is dit een oplossing voor de problemen bij de invulling van het juridisch loket die de heer Franken heeft genoemd. Dan praat je over een heel ander juridisch loket dan wij hier hebben. Hier hebben wij overigens mensen die prima werken, maar zij hebben niet het niveau van een rechter. Heel veel van hen zijn niet eens juristen. Dan hebben wij het over een juridisch loket dat wij als voorbeeld kunnen gebruiken als wij nadenken over een nieuw juridisch loket. Daar zal ook een ander prijskaartje hangen dan het huidige. Je praat dan over gekwalificeerde mensen van hoog niveau. Dat is iets anders dan het huidige juridisch loket. Ik dank de staatssecretaris voor zijn toelichting. Die heeft mij op

een idee gebracht dat kan helpen bij de oplossing van ons probleem hier.

De minister zei ook dat er overleg is geweest met de Nederlandse Orde van Advocaten en dat de regering en de Orde tot grote overeenstemming zijn gekomen. Ik heb ook begrepen dat dit niet helemaal het beeld is dat bij de Orde leeft. Daar komen wij ongetwijfeld nog een keer op terug.

Ook merk ik iets op over de kwestie van de Grondwet. De minister van BZK heeft naar ons idee weinig aandring om het voortouw te nemen bij de grondwetsherziening en bij het bij de tijd brengen van de Grondwet. Hij zegt in feite dat er geen dringende noodzaak is. Ik wijs erop dat er natuurlijk wel een verschil is tussen de situatie bij de laatste grondwetswijziging in 1983 en vandaag, bijvoorbeeld door de heel nieuwe juridische context waarin wij verkeren. Ik denk dat er daardoor voldoende reden is om te kijken naar een nieuwe Grondwet en om die bij de tijd te brengen.

Ik merk ook op dat de Kamer regelmatig voor de algemene bepaling in de Grondwet heeft gepleit dat Nederland een democratisch rechtsstelsel heeft. Ik zie dat de minister dit niet overneemt. Hij is althans afhoudend. Ik zie daarvoor echter geen duidelijke argumentatie. Hij gaf slechts aan dat daarvoor geen dringende noodzaak is. Wij vinden dit niet overtuigend. Daarom steunen wij met volle overgave de motie die de heer Engels heeft ingediend.

Ik kom tot een afronding. Dit was een heel goed debat dat op hoog niveau is gevoerd. Naar onze mening biedt dat veel mogelijkheden voor de toekomst. Tegen de regering en de Kamer zeg ik dat wij heel ver kunnen komen, als wij op dit niveau kunnen doorgaan, als wij samen de problemen die wij hebben geschetst willen oplossen en als wij op deze weg voortgaan. Wij willen ons daar heel hard voor inzetten. Dit kan dan alleen maar betekenen dat wij een heel eind verder komen met de problemen die wij hier allen hebben geschetst.

**Mevrouw Strik** (GroenLinks):

Ik heb een korte verduidelijkende vraag over de motie van de heer Ruers over de gefinancierde rechtsbijstand. Hij noemt daarin gefinancierde rechtsbijstand en de toegang tot het recht. Doelt hij daarmee ook op de griffierechten?

**De heer Ruers** (SP):

Nee, die ik heb ik hierin niet specifiek genoemd. Ik heb het bedrag niet genoemd. Het ging mij specifiek om de 85 miljoen die boven de markt hangt en die de komende jaren nog bezuinigd moet worden op de 440 miljoen. Dat is de kern van deze motie.

**Mevrouw Strik** (GroenLinks):

De heer Ruers doelt daar dus ook niet impliciet op?

**De heer Ruers** (SP):

Nee, dit verhaal lijkt ons het belangrijkste, maar het griffierechtenverhaal dat ik van anderen gelezen heb, steun ik overigens ook.

□

**De heer Witteveen** (PvdA):

Mevrouw de voorzitter. Ook ik dank de bewindslieden graag voor hun constructieve bijdragen aan een debat dat van de zijde van de Kamer in een opvallende eensgezindheid is verlopen. Dat geeft al aan dat er met de rechtsstaat echt iets aan de hand is en dat wij de toestand verder zullen blijven volgen.

Ik begin met de innovatie in het KEI-project. Ik heb de minister horen zeggen dat ons in de zomer van 2014 reeds een notitie zal bereiken over de wijze waarop dit allemaal zal verlopen. Er zijn een paar vragen die ik graag in die notitie behandeld zou willen zien. In de eerste plaats is dat de volgende vraag. Als wij overgaan op de grootschalige invoering van ICT, hoe kunnen wij dan leren van wat er fout ging bij de invoering van ICT in eerdere fasen, bijvoorbeeld bij de politie en bij andere grotere operaties bij de overheid? Daar moeten lessen uit te trekken zijn, zodat we nu fouten kunnen vermijden. De tweede vraag is hoe de rechters eigenlijk zelf oordelen over de risico's die verbonden zijn aan deze nieuwe werkwijze en die door de verschillende sprekers in dit debat zijn belicht. Dan heb ik het niet alleen over de Raad voor de rechtspraak, maar ook over de NVVR, de vereniging van rechters zelf. Ten slotte zou ik van de minister graag willen horen dat hij dat hele nieuwe systeem pas invoert als het blijkt te werken. Eerst moet in pilots zijn uitgetest of het werkt of niet. Het moet dus niet meteen in het hele land worden ingevoerd. We hebben tot 2018 de tijd, dus we kunnen dat, omdat het om een nieuwe werkwijze gaat, ook met overleg doen, lijkt mijn fractie.

Vervolgens heb ik een kleine opmerking over de ideeën van de heer Barendrecht die gebaseerd zijn op het onderzoek van HiiL. De minister vatte die samen alsof Barendrecht erop uit was om meer regie voor rechters te creëren. Zijn analyse is in feite enigszins anders. In een column in MR beschrijft hij het volgende. Als rechtbanken betere diensten leveren, trekken ze snel meer zaken aan. Om die aan te kunnen, zouden ze hun procedures steeds weer moeten kunnen verbeteren. Dat gaat echter niet onbepaald, want procedureregels worden vaak door de wetgever en de rechter bepaald. Ook de prijs en de griffierechten hebben ze niet in de hand. Rechtbanken krijgen die opbrengsten niet direct, dus ze hebben geen inkomsten voor meer personeel. Het gevolg is dat rechters overbelast en klagerig raken en dat doorlooptijden oplopen. Rechtspraak en overheid krijgen zelfs een zeker belang bij juridisch complexere procedures. Dat verhoogt de kosten van toegang en vermindert dus de vraag. Dat is nogal een intrigerende analyse. Ik raad de minister aan om zijn ambtenaren grondig te laten studeren op dat HiiL-rapport, want dat biedt mogelijkheden om hieraan te ontsnappen en te komen tot een werkelijke verbetering van het rechtssysteem met een veel menselijker benadering van het recht. Goed, dat was misschien wel het belangrijkste wat ik de regering mee wilde geven.

Ik kan heel kort zijn over de griffierechten. Het was zeker niet de bedoeling van mijn fractie om te bepleiten dat we terug moeten naar het oude systeem. Nee, we willen een onderzoek waarbij nieuwe mogelijkheden van flexibiliteit worden onderzocht. Mevrouw Duthler formuleerde dat heel mooi. Zij zei dat tevens moet worden gekeken naar griffierechten "die aanzetten tot het zoeken naar alternatieve geschiloplossingen" en die daar dus een stimulans voor

zouden bevatten. En wie weet wat er allemaal nog meer mogelijk is met flexibele rechten? De staatssecretaris zei dat alle aspecten bij hem welkom waren en dat hij de hele situatie zou bekijken. Als hij dat nog even herhaalt, dan is mijn fractie daar zeer tevreden over.

Dan de kwestie over het gezag over politie en justitie. Wij hebben bepleit de politie weer terug te brengen bij Binnenlandse Zaken. Net als de heer Ruers kan ik mij geen openbaar debat over die kwestie herinneren. Dat was nou typisch het soort achterkamertjespolitiek dat bij kabinetsformaties hoort. Dat kan dus ook weer worden opgeheven in de achterkamertjes, lijkt mij. Het is ook geen jobbeleid, maar het herstel van een organisatievorm die heel lang toch behoorlijk bevredigend heeft gefunctioneerd. Zeker, misschien kon het efficiënter. Misschien is het fijn om met zijn allen in die toren op dezelfde etage te zitten en bij elkaar binnen te kunnen lopen. Er zit echter ook waarde in de fricties die gepaard gaan met een spreiding van machten. Daarom heb ik de eer een motie in te dienen.

Door de leden Witteveen, Engels, Koole, Barth en Ruers wordt de volgende motie voorgesteld:

---

#### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat sinds de totstandkoming van het kabinet-Rutte I de verantwoordelijkheid voor de politie niet langer verdeeld is over twee ministeries maar bij een ministerie is geconcentreerd;

overwegende dat hierdoor de verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie, de politie en de arbeidsvoorwaarden voor de zittende magistratuur in één hand zijn gekomen;

overwegende dat dit uit een oogpunt van doelmatigheid weliswaar voordelen lijkt te hebben, maar dat hiertegenover het grotere nadeel staat van een ongewenste machtsconcentratie;

spreekt uit dat bij een volgende kabinetsformatie de machtsbalans weer moet worden hersteld door het beheer over de politie weer terug te brengen naar het ministerie van Binnenlandse Zaken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter L (33750-VI).

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik heb nog een slotopmerking voor minister Plasterk. Hij heeft erop gewezen dat zijn departement drie varianten heeft ontwikkeld voor een algemene bepaling over de democratische rechtsstaat. Mijn fractie blijft voorstander van de meest minimale variant daarvan, waarmee simpelweg aan het begin van de Grondwet voor elke burger te lezen is: Nederland is een democratische rechtsstaat. Dat kun je vervolgens interpreteren zoals je wilt. Je kunt het naast je neerleggen, als je dat wilt, maar je ziet dan in elk

geval iets bevestigd waarvan wij allemaal weten dat het eigenlijk zo is. Nederland is een democratische rechtsstaat en zou dat behoren te blijven. Ik zie niet in wat dit afdoet aan het sobere karakter van onze Grondwet. Misschien dat zelfs Van Hogendorp dit nog wel een aardig idee had gevonden, als hij wist wat een democratische rechtsstaat was.

Tot slot. Mijn fractie zal zich beraden op de motie-Engels.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Graag dank ik de bewindslieden voor de uitgebreide beantwoording. Ik dank ook mijn collega-woordvoerders, want ik vond dit een inspirerend debat. Iedereen heeft weer andere, maar interessante zienswijzen naar voren gebracht en hier en daar ook pittig commentaar geleverd op de huidige staat van de rechtsstaat. Niet alles behoeft natuurlijk beantwoording, maar ik hoop dat mijn oproep om voortaan bijvoorbeeld niet-rechtstatelijke uitlatingen achterwege te laten, toch is aangekomen en dat verdragen en Europese verplichtingen iets minder minimalistisch zullen worden uitgelegd. Rechters doen natuurlijk hun werk als het moet, maar je hoeft geen uitspraken uit te lokken. In dat opzicht is de toegang tot de rechter soms misschien te groot.

De minister is ingegaan op mijn verzoek om eens werk te maken van het individueel klachtrecht en om dat open te stellen met name ten aanzien van de twee verdragen die wij al heel lang hebben geratificeerd, namelijk het VN-Verdrag voor economische, sociale en culturele rechten, het VN-Kinderrechtenverdrag en straks hopelijk ook het gehandicaptenverdrag van de VN, als wij dat hebben geratificeerd. De minister heeft mij niet kunnen uitleggen waarom wij daar zo mee dralen. Het lijkt net alsof wij er niet helemaal zeker van zijn dat wij die verdragen nu al voldoende netjes naleven. Als wij die naleven, hoeven wij immers geen enkele angst te hebben voor de mogelijkheid van een individuele klacht. Ik heb nog wat antwoorden tegoed van de minister, maar om het zekere voor het onzekere te nemen, dien ik toch maar een motie in.

Door de leden Strik, Franken, Ruers, Engels en Witteveen wordt de volgende motie voorgesteld:

---

#### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat Nederland al in 2009 het facultatief protocol heeft ondertekend bij het VN-Verdrag voor economische, sociale en culturele rechten, dat burgers de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van het individueel klachtrecht,

overwegende dat Nederland nog niet is toegetreden tot het soortgelijke facultatief protocol bij het VN-Kinderrechtenverdrag en bij het VN-Verdrag voor de rechten van mensen met een beperking,

overwegende dat het individueel klachtrecht lidstaten geen nieuwe materiële verplichtingen oplegt, maar wel burgers

een handelingsperspectief biedt bij vermeende schendingen van de verdragen door hun staat,

verzoekt de regering om haast te maken met de ratificatie van de drie betreffende protocollen en de Kamer te informeren over het tijdpad waarin de voorstellen tot ratificatie aan het parlement zullen worden aangeboden,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter M (33750-VI).

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik kom nu op de rechtsbijstand. De staatssecretaris heeft uitgelegd — daar zijn wij ook blij mee — dat er een individuele toets zal plaatsvinden bij het Juridisch Loket en dat de aanneming dat de regeling conform artikel 6 van het EVRM is, weerlegbaar is. Dat vinden wij een belangrijk punt. Ten aanzien van de bezuiniging op de rechtsbijstand zelf is de staatssecretaris echter wat wankelmoediger. Hij geeft niet klip-en-klaar aan dat de gewaarborgde toegang tot de rechter leidend zal zijn. Hij zegt dat er met het oog op de financiering geen openeinderegeling van gemaakt moet worden en dat niet iedereen een beroep doet op de rechtsbijstand. Dat laatste is wel zo, maar in een rechtsstaat is het aan de Staat om ervoor te zorgen dat iedereen die toegang in ieder geval heeft, vooral mensen die dat niet zelf kunnen organiseren of betalen. Daar gaat het natuurlijk om. Het gaat niet om de mensen die het zelf goed kunnen regelen.

Dan de opmerking dat de orde inmiddels een beetje is bijgedraaid en dat er wel mee valt te praten. Ik vind het heel lastig als de staatssecretaris namens anderen spreekt. Wij moeten het toch hebben van wat zij tegen ons over deze voorstellen hebben gezegd. Ik weet niet over welk moment de staatssecretaris het heeft, maar tijdens de expertmeeting zei de heer Hindriksen het zo: "Ik denk dat het stelsel zoals het nu is, nog net adequaat is. Als daar nog 25% van afgaat, valt het in duigen." Dat is toch niet helemaal hetzelfde als dat zij er inmiddels wel mee kunnen leven.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Even voor de orde, wij ontvangen net een e-mail van de Orde van Advocaten, waarin wordt meegedeeld dat de orde nog helemaal niet tevreden is over de bezuinigingsvoorstellen die hier zijn gedaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Reden temeer om een motie in te dienen in dit verband.

Door de leden Strik, Ruers, Franken, Engels en De Boer wordt de volgende motie voorgesteld:

---

Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat een gewaarborgde toegang tot de rechter een wezenlijk onderdeel vormt van de rechtsstaat;

overwegende dat Kamerbreed zorgen bestaan over de toegang tot de rechter als gevolg van de aangekondigde bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand en verdere verhoging van de griffierechten;

verzoekt de regering, het waarborgen van de toegang tot de rechter voor eenieder leidend te laten zijn bij een mogelijke aanpassing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel van de griffierechten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter N (33750-VI).

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dan nog enkele puntjes wat betreft de kwaliteit van de rechtspraak en de ruimte ...

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Mag ik nog een vraag stellen over de motie? Deelt u de opvatting dat het ook goed zou zijn om alternatieve methoden van geschiloplossing daarin mee te nemen?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ja, natuurlijk. Dat kan een onderdeel daarvan zijn, maar je moet in zijn geheel bekijken of de toegang tot de rechter wel voldoende is gewaarborgd. Dat ligt ook heel erg aan de kwaliteit van die geschilbeslechting. Is deze vergelijkbaar? Is deze effectief genoeg?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Dat partijen worden geprikkeld of aangezet tot het zoeken naar alternatieve oplossingen en om niet altijd een beroep doen op die overheidsrechter, bent u het ermee eens dat dit mee zou moeten worden genomen in dat hele onderzoek?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ja, dat kan wat mij betreft worden meegenomen, maar ook daar gaat het weer om de gewaarborgde toegang. Hoe ziet die geschillencommissie eruit? Hoe is de toegang daartoe? Hoe effectief is deze?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Als je die alternatieve geschillenoplossing hebt, betekent dit dat weer meer mensen toegang kunnen krijgen tot de rechter, als het beroep daarop minder wordt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dat zou kunnen, maar het is heel moeilijk om nu te beoordelen wat dat betekent voor de toegang en of het vergelijkbaar is met een rechter. Dat soort zaken zouden daarin moeten worden meegenomen.

De zorgen over de kwaliteit van de rechtspraak en de ruimte voor de rechter om te toetsen zijn bij ons nog niet weggenomen. Wij denken niet dat het KEI-programma de werkdruk helemaal laat afnemen. Daarom steunen wij de motie-Franken hierover van harte.

Naar ons idee problematiseert de minister de verschuiving van straf- naar bestuursrecht te weinig. De realiteit is dat deze niet helemaal terug te draaien is. Ik heb ook gezegd dat wij de keuze tussen het ene of het andere sanctiestelsel bij wetsvoorstellen goed gaan monitoren. Ik heb gevraagd om een appreciatie van voorstellen om dat grondwettelijk te regelen, maar daar heb ik geen antwoord op gekregen. Misschien zou minister Plasterk dat bij de algehele herziening kunnen meenemen. Ik noem toch nog graag één argument. Wij hebben verschillende argumenten gegeven voor de constitutionele toetsing en we hebben uitgelegd waarom wij denken dat dat toch een goed idee is. Daarbij haalde ik het WODC-rapport over het EHRM aan. Minister Opstelten heeft daarover iets gezegd. Het ging mij erom dat de onderzoekers in het WODC-rapport stellen dat het Verenigd Koninkrijk en Nederland — de politici, de mensen — degenen zijn die het meest sceptisch tegenover de EHRM-uitspraken staan. Dat lees ik in het rapport. De onderzoekers zeggen, ik lees het even voor: een verklaring kan worden gevonden in een opvallende overeenkomst tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk, namelijk het ontbreken van een mogelijkheid tot constitutionele toetsing; in de andere vier bestudeerde staten bestaat zo'n mogelijkheid wel. Dan zeggen de onderzoekers: de uitkomst van de uitspraken verschilt niet, maar het kan zijn dat er, omdat het bij de andere vier lidstaten via hun eigen grondwet wordt uitgelegd, meer acceptatie van de EHRM-uitspraken is dan in het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Ik weerspreek dus toch even expliciet wat minister Opstelten zegt: "het staat er niet in". Misschien gaat de minister straks adviseren over het voorstel-Halsema en dan is het plezierig om dit argument toch te kunnen meenemen.

Minister Plasterk ging even in op de Europeanisering en het belang van het in het oog houden van de kwaliteit van de democratie. Uiteraard staat mijn fractie erg voor een sterk Europees Parlement, maar het ging er mij in dit geval om dat ook de nationale parlementen daar hun democratische inbreng in moeten kunnen hebben en een rol in moeten kunnen spelen. Ik denk dat ook de minister van Binnenlandse Zaken daar een rol of verantwoordelijkheid in heeft, omdat het onderdeel is van onze kwaliteit van de democratie.

Ten slotte. Ik heb een aantal opmerkingen gemaakt over de Europese rechtsstaat en de staatsrechtelijke aspecten van de EU. De heer Reynaers sprak daar net ook al over, maar dan op een andere manier. Ik hoef er nu verder geen antwoord op, maar ik wil graag van de minister weten of wij van het voorstel van Reding, dat vandaag is ingediend, een kabinetsappreciatie ontvangen. Het is namelijk geen wetgevingsvoorstel, dus ik ben er niet zeker van dat wij daar een BNC-fiche op krijgen, maar ik zou dat zeer op prijs stellen.

#### De voorzitter:

Dan zijn wij nu toegekomen aan de dupliek van de regering. Het woord is aan de minister van Veiligheid en Justitie.



#### Minister Opstelten:

Voorzitter. Ik dank alle senatoren voor hun interventies in tweede termijn. Ik denk dat wij kunnen terugkijken op een goed debat. We moeten de stemming over de moties natuurlijk nog even afwachten, maar u zult wel luisteren naar onze adviezen. Het is belangrijk om zo'n debat goed voor te bereiden en uiteindelijk met een aantal uitkomsten te komen waar niet alleen wij iets aan hebben, maar ook degenen over wie wij spreken in de rechtsstaat.

Ik begin met de heer Franken. Ik dank hem voor zijn wederom verrassende en interessante bijdrage in tweede termijn, met weer nieuwe dingen. Hij noemde terecht twee WRR-rapporten, een uit 2001 en een uit 2010. Het gaat inderdaad om de drie esprits. Ik vind trouwens ook dat wij die esprits in acht moeten nemen, daarover nadenkend, maar we kunnen dat de rechterlijke macht. De ruimte aan de rechter is ongelooflijk belangrijk. Dat is echt het punt dat hier vandaag de hele dag heeft geheerst. Daar ben ik buitengewoon tevreden over.

Er is gesproken over de speelruimte voor een transparantere rechtspraak. Ik zal kijken wat ik doe met de voorbeelden die de heer Franken in zijn betoog heeft genoemd. Ik heb nu de neiging om ze nog even langs te lopen, maar ik verwacht dat hij dat niet eens op prijs zal stellen. Ik denk wel dat ik de voorbeelden zal meenemen in en zal meegeven aan de taskforce waarover we hebben gesproken, waar ook de top van het OM en de top van de Raad voor de Rechtspraak mee aan de slag zijn onder leiding van de stuurgroep van de president van de rechtbank van Amsterdam. Dank daarvoor.

Over de motie-Franken c.s. op letter H kan ik heel kort zijn. In eerste termijn heb ik al gezegd dat kwaliteitsnormen deel uitmaken van de wijze waarop de rechtspraak bekostigd wordt. De rechtspraak wordt bekostigd op basis van de prijs maal het aantal behandelde zaken. De prijs per zaak wordt bepaald door vele factoren, zoals de zwaarte van de zaak en de benodigde tijd voor de behandeling van een zaak. De benodigde tijd is mede afhankelijk van kwaliteitsaspecten, die de rechter mede zelf bepaalt. Kwaliteit is immers alleen te bereiken door voldoende tijd te kunnen besteden aan de inhoud van de zaak. Je bent immers rechter geworden om een zaak te doen en daar inhoudelijk naar te kijken. De bekostiging houdt dus rekening met de benodigde kwaliteit. Wat de heer Franken in zijn motie betoogt, namelijk het incorporeren van kwaliteitsnormen in de bekostiging, deel ik en beschouw ik als ondersteuning van het huidige beleid. Het huidige bekostigingssysteem gaat immers uit van de tijd die een rechter nodig heeft en hanteert de kwaliteitsnorm daarbij als grondslag. Het oordeel over de motie laat ik derhalve aan de senaat.

De heer Franken en anderen hebben gesproken over KEI. Ik kan daar heel uitgebreid over spreken aan de hand van een roadmap, maar ik zal het bescheiden doen. We hebben de conceptwetstekst — dat zeg ik ook tegen de mevrouw Duthler en de heer Witteveen — met het hele veld besproken: advocatuur, rechters, OM en andere partijen in het veld. Daardoor heeft het iets langer geduurd, maar het is wel belangrijk dat we dit hebben gedaan. Dat doet niet af aan daadkracht — dat punt wil ik nu niet noemen — maar we betrachten snelheid en zorgvuldigheid en willen mensen meekrijgen. Dat bedoelde de heer Franken. Als je commu-

niceert en mensen meekrijgt, ben je sterk. Bovendien moet je luisteren naar de inbreng van de mensen. Dat zal ik graag doen.

De heer Franken heeft gevraagd of ik twee keer per jaar kan rapporteren. Ik hoop niet vaker, want dan is er in de volgende rapportage telkens weinig nieuws te melden, maar ik zeg graag toe om een keer per halfjaar aan de senaat te rapporteren.

Inderdaad, z.s.m. Ik heb de neiging om die "s" altijd in te vullen met "snel", maar het is ook "selectief" en "slim". U kunt daarbij ook nog andere woorden bedenken, als zij maar met een "s" beginnen.

De heer Engels wil ik alleen nog bevestigen dat ik heb toegezegd dat we er attent op zullen zijn dat we in onze wetgevingsvoorstellen de afwegingsmechanismen ten aanzien van de rechtsstatelijkheid van die voorstellen nog duidelijker in de memorie van toelichting zullen aangeven. Dat was een toezegging aan mevrouw Strik en dat zullen we graag doen.

De heer Engels heeft op mijn terrein geen motie ingediend. Dat viel natuurlijk enorm mee voor mij, maar hij heeft zijn beurt voorbij laten gaan.

Wat de vragen van mevrouw Duthler betreft, ben ik al ingegaan op KEI. Met betrekking tot de griffierechten herhaal ik wat ik in de eerste termijn bij herhaling heb toegezegd. Dat zeg ik ook tegen de heer Witteveen, die heeft gevraagd om dit nog een keer te zeggen. Alles wat genoemd is, zal ik meenemen, beschouwen en laten onderzoeken. Dat was volgens mij wat de heer Witteveen vroeg. Ik zal daarbij natuurlijk ook de door mevrouw Duthler gevraagde prikkels meenemen door nieuwe, dus alternatieve geschillenoplossingen daarbij te betrekken.

Ik dank de heer Reynaers voor zijn interventie, ook in tweede termijn. Mevrouw Strik had voor mij een nieuwsfeit ten aanzien van de Europese Commissie. Ik ga nu niet zeggen wat we daarmee gaan doen. Ik ga natuurlijk wel even bekijken waarmee mevrouw Reding — ik wil niet zeggen: weer; er zijn immers hier en daar wat voorstellen die we met argusogen bekijken — is gekomen. We hebben daar natuurlijk wel een opvatting over. We hadden daar laatst in een klein AO een aardige discussie over. Het kabinet wil, trouwens net als mijn collega's in de JBZ-Raad, met die monitor het primaat duidelijk bij de lidstaten leggen. Dat hebben wij ook tegen mevrouw Reding gezegd. Vervolgens heeft de Commissie natuurlijk een eigen bevoegdheid, maar wij zeggen dat wij daar als lidstaten met elkaar naar moeten kijken. Dan zijn wij ook actiever en dat is belangrijk.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Het was mede op verzoek van de Nederlandse regering: ook Nederland heeft gepleit voor het rechtsstatelijkheidsmechanisme.

Minister **Opstelten**:  
Zeker.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik wacht de brief over de appreciatie af.

Minister **Opstelten**:

We gaan daar natuurlijk naar kijken.

Over KEI heb ik alles gezegd. Ook ten aanzien van de heer Ruers rest mij niet veel. Ik dank hem voor zijn interventie. Ik heb hem nog niet ervan overtuigd dat het wel een heel verstandige beslissing is geweest om bij twee formaties een departement van Veiligheid en Justitie zo, met die taken, in te richten. Ik heb hem nog niet overtuigd, maar we komen in de goede richting.

Ik kom op de financiering van de zittende magistratuur. Ik herhaal dat we tot tevredenheid van beide partijen, dus van mijzelf en van de Raad voor de rechtspraak, tot volledige overeenstemming zijn gekomen over de financiering van de rechterlijke macht tot en met 2016. Dat moet iedereen toch een keer geruststellen. We moeten ook een keer de vlag gaan uithangen. Dat wil ik toch een keer zeggen. Laten we ook in dit huis een keer zeggen dat de rechters in ons land ongelooflijk goed zijn. Ik vind dat dat aan de overkant en hier te weinig wordt gezegd. Natuurlijk, de werkdruk is zorgelijk en er zijn allemaal rapporten, maar zeg toch eens een keer dat ze ongelooflijk goed zijn! Dat zou ik op prijs stellen.

Ik heb tegen de heer Witteveen al iets gezegd over KEI. Ik zal de punten die hij over de ICT heeft ingebracht, meenemen in de rapportage. We moeten leren van de debacles van vroeger. Het klinkt raar als ik dat zeg, maar het is een uitdaging om dat te doen. We moeten ook kijken naar de risico's voor de rechters zelf. Wat vinden de rechters zelf? Niet: wat vinden de instituten van de rechters? Bij werkbezoeken ben ik daarin altijd geïnteresseerd. Ik spreek dan niet met de beleidsmakers maar met de werkvloer, met de rechters zelf. Je moet pas iets invoeren als het werkt. De grootste fout die je bij dat soort zaken kunt maken, is een big bang. Als je die big bang zelf veroorzaakt, dan krijg je daar spijt van. Dat gaan we dus ook niet doen.

Ik ga het rapport van professor Barendrecht nu niet verder analyseren, want dan komt de heer Witteveen weer met een volgend artikel van deze professor. We zullen het er wel bij betrekken.

Wat betreft de griffierechten heb ik de heer Witteveen volgens mij bediend.

Wat betreft de machtsconcentratie die er niet is, heb ik wel te maken met de door de heer Witteveen ingediende motie. Wij zijn zeer tevreden. Het kabinet is tevreden. Collega Plasterk is tevreden. De Kamer heeft dat zelf gehoord. Wij hebben er ook vele malen in het wetgevingsproces over gesproken. Uiteindelijk is het een wet — dat wil ik toch een keer zeggen — waarin telkens naar voren komt dat de minister van Veiligheid en Justitie iets moet doen. Ik noem de Politiewet en de Wet herziening gerechtelijke kaart. Daarbij is het eigenlijk niet aan de orde geweest. Misschien was er een enkele vraag wat dat betreft. Er wordt dus een merkwaardige uitspraak gevraagd. Niemand kan daar iets mee. Ik zal deze motie dus ontraden. De heer Witteveen verwacht van mij niets anders. Ik bedien hem dan ook gaarne op dat punt.

Ik kom bij mevrouw Strik. Ik heb nog een motie van haar. Ik zoek even. Er zijn er twee, maar de staatssecretaris en ik



hebben altijd de neiging om het dan te verdelen. Ik heb de motie nu.

Ik kom even bij de punten die ik nog in eerste termijn had liggen en nu dus in tweede termijn komen. Bepaalde rechten van zo'n verdrag werken via de artikelen 93 en 94 van de Grondwet door in onze rechtsorde en kunnen worden aangevoerd voor de nationale rechter. Voor de goede orde moet ik daaraan toevoegen dat de acceptatie van een individueel klachtenrecht bij een internationaal comité wel een separate kwestie is. De ervaring leert dat bij de ondertekening van een verdrag primair wordt uitgesproken dat de politieke bereidheid bestaat om een verdrag te ratificeren omdat men de strekking wenselijk acht. Bij het ratificatieproces verlegt de nadruk zich op een analyse van de concrete gevolgen van ratificatie voor de nationale rechtsorde. Dit zijn enkele algemene beschouwingen.

Ik zit even te aarzelen, maar gelet op wat in deze motie staat, wil ik het oordeel over deze motie aan de Kamer laten. Als de motie wordt aangenomen, zullen wij de senaat informeren over het tijdspad waarin de voorstellen tot ratificatie aan het parlement zullen worden aangeboden.

**De voorzitter:**

Ik begrijp dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie nu het woord wenst.



**Staatssecretaris Teeven:**

Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn.

Allereerst kom ik op een punt dat in de Handelingen nog maar eens moet worden nagelezen. Ik heb vanavond niet gezegd dat ik er met de orde helemaal uit ben. Ik heb ook niet iets gezegd dat een soortgelijke strekking heeft. De orde vindt die 85 miljoen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand nog steeds te hoog. De orde zal 80 miljoen of 70 miljoen ook te hoog vinden. Ik weet dat zeker, omdat ik aan de orde heb gevraagd om zelf te komen met alternatieven die bij benadering dat bedrag van 85 miljoen halen. Laten we geen verstoppertje spelen. Natuurlijk heb ik dat met de orde besproken. Die alternatieven kwamen er niet. Er zijn wel maatregelen waarmee op de lange termijn, vanaf 2017 of 2018, bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd, maar op korte termijn kunnen daar niet voldoende bezuinigingen mee worden gerealiseerd, gelet op wat er op de lat staat op dit onderdeel.

In eerste instantie was ik helemaal niet met de orde in gesprek, zeg ik tegen de heer Witteveen. Dat was in eerste instantie de reden waarom de orde had gezegd: we praten niet meer met de staatssecretaris, want we kunnen echt niet leven met de maatregelen die hij nu in de richting van de gespecialiseerde beroepsgroepen voorstaat. Dan gaat het bijvoorbeeld om de gespecialiseerde strafrechtadvocatuur maar ook om een aantal andere beroepsgroepen. Toen heb ik voorgesteld om met al die gespecialiseerde beroepsgroepen te gaan spreken. Ik heb gezegd: ik weet dat u niet akkoord gaat met dat bedrag van 85 miljoen, maar als er toch maatregelen moeten worden genomen, laten we dan bekijken of er maatregelen zijn waar u wat beter mee kunt leven dan de maatregelen die eerst op een aantal

punten zijn genomen. Die maatregelen zijn besproken met beide fracties, die een bedrag hebben ingeboekt in de Kamer aan de overzijde. Dat heeft er op een gegeven toe geleid dat we zeiden: dan moet het zo maar. Dat terwijl we ons allemaal realiseerden dat die bedragen te hoog zijn. Ik begrijp dus ook heel goed dat een aantal leden, de heer Engels, de heer Witteveen en anderen, een mailtje hebben ontvangen van de orde waarin staat: we zijn er niet uit met Teeven. Dat klopt, de orde is er ook niet met Teeven, maar we zijn wel in gesprek om te komen tot een bepaald bedrag aan bezuinigingen. Er bestond even het idee dat ik de Kamer een rad voor de ogen draaide, maar dat is natuurlijk niet de bedoeling. Laat ik dat duidelijk gezegd hebben.

**De heer Ruers (SP):**

Ik dank de staatssecretaris voor zijn toelichting. Als de besprekingen met de Orde van Advocaten niet tot overeenstemming leiden en als de regering blijft zeggen dat er 85 miljoen moet worden bezuinigd, gaat zij dan gewoon door en zegt zij: sorry, jammer voor de orde, maar wij gaan die bezuiniging doorvoeren? Is dat op dit moment het standpunt van de regering?

**Staatssecretaris Teeven:**

De heer Ruers loopt nu vooruit op mijn oordeel over een aantal moties. In een aantal moties wordt gesproken over een heroverweging. Er zijn ook moties ingediend waarin wordt gesproken over de goede toegang tot de rechter, en waarin wordt gevraagd of de regering dit in ogenschouw wil nemen. Laat ik eerst daar iets over zeggen. Volgens mij komt het antwoord dan vanzelf. Dan is er ook meer duidelijkheid.

Allereerst ga ik in op de opmerkingen die de heer Franken heeft gemaakt en op zijn motie over de eerstelijnsvoorziening, het loket, waarin de regering wordt verzocht, te onderzoeken op welke wijze een voorziening kan worden getroffen waardoor een rechtzoekende wiens verzoek tot verwijzing naar de rechter door het juridisch loket is afgevoerd, toch een direct beroep op de rechter kan doen, zodat laatstgenoemde vervolgens zelf kan beslissen of betrokkene alsnog voor vergoeding van rechtsbijstand in aanmerking komt. Laat helder zijn dat het belangrijk is dat er voldoende waarborgen bestaan voor de kwaliteit, de behoorlijkheid en een zekere mate van onafhankelijkheid van de beroepsuitoefening door medewerkers die eerstelijnsrechtshulp verlenen en besluiten nemen over toevoeging van een advocaat, een gerechtsdeurwaarder en een mediator. Ik heb in mijn eerste termijn al iets gezegd over de pilots die op dit moment lopen. Ik ben dus ook heel blij dat de Orde van Advocaten aan die pilots meewerkt. Dat deed men eerst niet, maar later weer wel. Er zijn dus advocaten die meewerken aan de pilots, om te bezien hoe wij de kwaliteit van de beoordeling in de eerste lijn en het niveau van de dienstverlening op orde kunnen brengen. Daarbij heb ik inderdaad dat Franse arrest aangehaald waarnaar de heer Ruers in zijn tweede termijn verwees. Dit is heel belangrijk, want een besluit over toevoeging bij dat loket zal appellabel zijn. In voorkomend geval zal er een rechterlijke toetsing komen. Dan kan, hoewel de toevoeging in eerste instantie is afgevoerd, het verzoek daartoe in tweede termijn alsnog tot een positief besluit leiden. Als ik de motie van de heer Franken zo mag lezen, dat er in goede waarborgen voor de onbevangingheid moet worden voorzien en in een zekere mate van onafhankelijkheid en kwaliteit van de medewer-

kers die belast worden met de verlening van eerstelijns-rechtshulp als het gaat om het nemen van besluiten over het al dan niet toevoegen, beschouw ik deze als ondersteuning van beleid en laat ik het oordeel over de motie graag aan de Kamer over. Ik zie de heer Franken nu een beetje knikken, dus ik ga ervan uit dat mijn interpretatie juist is.

Ik dank de heer Engels. Hij maakte een aantal opmerkingen over de financiering. Volgens mij moeten wij wel over de juiste feiten praten. Die 85 miljoen vindt de Orde nog steeds te veel, maar wij zijn in gesprek over de wijze waarop een en ander wordt ingevuld. Wij, de regering en de instituties, zijn het niet altijd overal met elkaar over eens. In dit geval geldt dat dus ook voor de Orde.

Mevrouw Duthler en de heer Reynaers hebben in tweede termijn geen opmerkingen aan mijn adres gemaakt. De heer Ruers wel, hij heeft een aantal belangwekkende opmerkingen gewijd aan de gefinancierde rechtshulp. Ik zal zijn vraag meteen beantwoorden, want ik weet heel goed wat dat Franse arrest *Del Sol* inhoudt. Ik denk er niet meteen aan om een en ander op dezelfde manier te bemensen, maar in het licht van wat ik zojuist over de motie-Franken heb gezegd, zal ik er wel voor zorgen dat er voldoende kwaliteit is om die beoordeling te maken.

Wat de heer Ruers in zijn motie vraagt, is dat de regering haar bezuinigingsplan in het kader van de toegang tot de rechter en de gefinancierde rechtsbijstand in heroverweging wil nemen. Dat raakt echt de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Die motie moet ik ontraden, want ik wil de bezuinigingen niet in heroverweging nemen. Ik wil wel de invulling van de bezuiniging in heroverweging nemen en bezien hoe ik ervoor kan zorgen dat de toegang tot de rechter is gewaarborgd, in de lijn van de motie-Franken. Maar ik wil niet de bezuiniging in heroverweging nemen.

Ik heb mij wel enigszins verbaasd — maar dat is verbazing mijnerzijds en van de zijde van het kabinet — over de ondertekening van de motie van de heer Ruers door de heer Engels. Het is mij uiteraard bekend dat de leden van de senaat geen enkele verbondenheid hebben aan akkoorden die in de Tweede Kamer over de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden gesloten, ook als het niet allemaal betrekking heeft op 2014. Ik heb echter wel een beetje begrepen dat het jaar 2014 wat betreft een aantal van de desbetreffende onderwerpen onderdeel van de begroting is geweest. Uiteraard staat het de leden van de senaat volledig vrij om iets anders te doen dan de leden van de Tweede Kamerfractie van D66. Het is goed om dit vanavond even te markeren. Het is een omstandigheid die wij even in onze oren knopen.

De heer Witteveen heeft een aantal opmerkingen gemaakt, maar ik kom eerst terug op wat hij in eerste termijn heeft gezegd over de fictie. In een interruptiedebatje hebben wij daarover van gedachten gewisseld. Er lijkt een misverstand te zijn. Wat ik heb willen zeggen, is dat de fictie is dat artikel 6 niet is geschonden door in bepaalde gevallen geen toevoeging te bieden. Dat is de fictie. De fictie is niet dat artikel 6 niet van toepassing zou zijn. Dat kan niet. De fictie is in alle gevallen weerlegbaar, omdat in ieder geval een individuele integrale toets zal plaatsvinden. Artikel 6 is niet geschonden als je in bepaalde individuele gevallen geen toevoeging zou krijgen. Artikel 6 van het EVRM, maar ook

artikel 47 van het EU-handvest staat er niet aan in de weg dat er beperkingen worden aangebracht op het recht van toegang tot de rechter. Dat recht is niet absoluut. In de Straatsburgse jurisprudentie blijkt het te gaan om de complexiteit van de zaak, de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende in samenhang met de belangen die voor betrokkene op het spel staan, de kracht van de wederpartij et cetera. Dat zijn allemaal argumenten die bepalen of wel of niet sprake is van schending van artikel 6. Het is niet zo dat een enkel niet toevoegen aan een zaak een schending van artikel 6 zou betekenen.

Tot slot kom ik op de opmerkingen van mevrouw Strik. Zij zei in tweede termijn dat zij wel begreep dat niet al haar opmerkingen om een antwoord vragen. Ik kan mij het voorbeeld uit haar eerste termijn herinneren. Als je inbreekt in een woning is het een beetje het beroepsrisico van de inbreker. Dat heb ik inderdaad als staatssecretaris gezegd. Dat is gezegd, maar dat betekent niet meteen dat de rechtsstaat daardoor geschonden wordt. Dat gaat om andere dingen. Het gaat om het handelen van bewindslieden, het gaat om de overtuiging van bewindslieden. Zijn zij bereid om de rechtsstaat te steunen, te schragen? Komen zij op voor de belangen van een sterke rechtsstaat? In dat verband vond ik het tweede voorbeeld van mevrouw Strik interessant. Zij noemde de burgemeester van Leiden. In die zaak — daarvoor heb ik in voorbereiding op mijn tweede termijn in mijn herinnering geput — heb ik de burgemeester van Leiden juist gesteund in zijn handelwijze. Mevrouw Strik heeft toen waarschijnlijk gedacht: die staatssecretaris, dat zit wel snor met de rechtsstaat.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Op dat moment was ik inderdaad heel blij met mijn staatssecretaris, maar het gaat niet alleen om handelingen van bewindslieden. Ook uitlatingen zijn belangrijk. Ik kan niet denken: ach, hij heeft het over een beroepsrisico van inbrekers, maar wat hij doet zit wel snor. Nee, ook uitlatingen hebben een voorbeeldfunctie voor de samenleving.

**Staatssecretaris Teeven:**

Ja, en weet je wat er ook is? In een samenleving gaat het om verdachten en slachtoffers. Als mensen het slachtoffer worden, bijvoorbeeld van een woningoverval, dan hebben zij ook recht op steun van mensen die voor de rechtsstaat optreden. Dat heb ik willen zeggen. Je moet meerdere belangen dienen in zo'n rechtsstaat. Daar hebben wij het vanavond nou zo mooi over gehad. De heer Ruers bracht dat mooi onder woorden. Het was een mooi debat waarin wij goed van gedachten hebben kunnen wisselen. Met zo'n opmerking probeerde ik die steun in die rechtsstaat — ook de heer Reynaers zei dat het gaat om concrete en tastbare dingen — tot uitdrukking te brengen, ook als bewindspersoon.

**De voorzitter:**

Heel kort, mevrouw Strik.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ja, heel kort. Ik vind het heel jammer dat de staatssecretaris mij aan het eind van zijn betoog toch een beetje teleurstelt. De boodschap is niet helemaal overgekomen. Natuurlijk

kan de staatssecretaris begrip opbrengen voor de slachtoffers. Dat had hij ook kunnen zeggen. Hij had niet direct op deze manier de inbreker met een beroepsrisico hoeven op te zadelen. Dat had hij helemaal buiten beschouwing kunnen laten.

**Staatssecretaris Teeven:**

Ik ben blij dat we nu toch nog een antwoord hebben gekregen op de vraag die mevrouw Strik had gesteld.

Tot slot ga ik in op de motie van mevrouw Strik. In die motie verzoekt zij de regering, het waarborgen van de toegang tot de rechter voor eenieder leidend te laten zijn bij een mogelijke aanpassing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel van griffierechten. Eigenlijk denk ik dat we het oordeel over deze motie aan de Kamer kunnen overlaten. Uiteraard is dat een leidend criterium zowel voor de minister bij de griffierechten als voor mijzelf bij het inrichten van het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Dan geef ik nu het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



**Minister Plasterk:**

Voorzitter. Ik zal de vragen beantwoorden die in tweede termijn aan mij gesteld zijn en tot slot de enige motie bespreken die op het gebied van mijn portefeuille is ingediend.

Allereerst vroeg mevrouw Duthler of de regering in de brief over het splitsen van de Raad van State ook wil ingaan op, of aandacht besteden aan, het advies van de Raad voor de Rechtspraak. Dat zal ik doen. Ik zal uiteraard ook aandacht besteden aan de reactie daarop van de voorzitter van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State. Ik zal beide zaken in gezamenlijkheid daarin aan de orde stellen. De vraag was of wij het regeringsvoornemen daadwerkelijk zullen uitvoeren. Dat doen wij met alle regeringsvoornemens, zo ook met deze.

Dan de heer Engels. Misschien was ik niet helder in eerste termijn, maar ik wil benadrukken dat ik natuurlijk geen tegenstander van grondwetswijzingen ben. Integendeel, er ligt een aantal grondwetswijzingen hier voor dan wel in de Tweede Kamer, bijvoorbeeld artikel 13, het mediumonafhankelijk maken van het briefgeheim of een grondwetswijziging over het stemrecht op de BES. Natuurlijk kan er een aanleiding zijn om de Grondwet te actualiseren. Daar is helemaal geen misverstand over. Ik heb alleen nogmaals benadrukt dat we terughoudend moeten zijn en dat er echt sprake moet zijn van constitutionele rijpheid en van een noodzaak voordat we tot een grondwetswijziging overgaan. Laten we daarin geen tegenstelling maken die er niet is.

De heer Witteveen heb ik goed gehoord over zijn voorkeur voor de korte variant van het toevoegen van een algemene bepaling. Hij benadrukt de belangrijke symbolische waarde daarvan. Ik heb hier, evenals mijn voorgangers, betoogd dat de regering niet overtuigd is van de dringende noodzaak van de opname hiervan. Maar goed, ik heb de opvatting

van de heer Witteveen hierover ook gehoord. Hij benadrukt de symbolische waarde, evenals de heer Ruers dat deed. Ik kan de Kamer toezeggen dat ik dit nog eens terugneem naar het kabinet. Dat is geen resultaatsverplichting. Ik zal het bij de collega's nog eens aan de orde stellen en kijken of wellicht het debat nog nieuwe argumenten toevoegt om op dit punt terug te komen. Laat ik er helder over zijn: op zichzelf is er ook in mijn ogen geen bezwaar tegen die toevoeging. De vraag is niet of er bezwaar tegen is, de vraag is of het noodzakelijk is om dat toe te voegen. Dat is een punt waarop ik mij nog eens met de collega's in het kabinet wil beraden.

Ik hoorde van de heer Ruers, met wie ik het eens was over het plezierige debat van vanavond — dat is een wederzijds gevoelen aan twee kanten van de tafel — dat hij vanuit zijn voorkeur voor het opnemen van zo'n algemene bepaling ook steun zou bieden aan het onderwerp waar ik zo nog op kom, namelijk de algehele herziening van de Grondwet. Ik zou toch willen proberen om die twee nog even van elkaar te scheiden en ik zou hem daar ook van willen proberen te overtuigen. Dat is niet zozeer omdat het kabinet tegen die algemene bepaling zou zijn, maar het vraagt zich af of die dringend noodzakelijk is. Een algehele grondwetsherziening is natuurlijk heel andere koek. Daar kom ik zo nog even op bij de bespreking van de motie.

We hebben toegezegd om een grondwetswijziging in gang te zetten, waarmee het recht op een eerlijk proces wordt opgenomen. Mevrouw Strik heeft nog gevraagd of we daarbij ook kunnen meenemen de mogelijkheid van een bestuurlijke sanctie. Ik vind dat het te ver gaat om de aard van sancties in de Grondwet vast te leggen en dat het typisch iets is dat aan de gewone wetgever toekomt, maar het kan natuurlijk wel. De gewone wetgever kan natuurlijk kiezen voor een bestuurlijke sanctie. Als wij de grondwetswijziging doorvoeren zoals wij die ons nu voornemen, sluit dat in het geheel niet uit dat het in de gewone wet uiteindelijk landt bij een bestuurlijke sanctie. Het heeft dus mijn voorkeur om die sanctie niet in de Grondwet vast te leggen. Dat is ook niet aard en wezen van de Grondwet. Dat doen wij op andere terreinen ook niet. Wij kunnen het recht op een eerlijk proces daarin wel opnemen en de bestuurlijke sanctie bij gewone wet regelen. Ik hoop zij daar steun aan kan geven.

Ik heb goed gehoord wat mevrouw Strik zojuist zei over het belang van democratie in Europa. Het gaat niet alleen om het democratische gehalte van de Europese instituties. Het gaat er ook om dat ik mij als minister van BZK verantwoordelijk voel voor het hele stelsel, inclusief Europa. Dat onderstreep ik. Ik heb onlangs met het IPO en de VNG een overleg gevoerd over de wijze waarop zij zich verhouden tot Europa. De discussie over subsidiariteit slaat immers soms zelfs een bestuurslaag over. Zij wensen ook dat BZK daar een rol in speelt om ervoor te zorgen dat ook de binnenlandse bestuurslagen zich in Europa goed aangesloten weten. Ik ben het dus eens met de strekking van het betoog van mevrouw Strik.

Ten slotte kom ik op de motie van de heer Engels. Die ontraad ik. Het dictum is uiteindelijk een verzoek om met een procedurevoorstel te komen voor een samenhangende herziening van de Grondwet. Zo'n procedurevoorstel heeft echter alleen maar zin als je de bedoeling hebt om tot een samenhangende grondwetsherziening te komen. Zeker doordat er in de overweging ook nog wordt gerelateerd

aan de laatste integrale grondwetsherziening van 1983 is in feite wat hier voorligt een voorstel om tot een integrale grondwetsherziening te komen. Ik vind het ook niet helemaal in het verlengde liggen van de bijdragen van vanavond. Er is eigenlijk ook niet in brede kring voor gepleit. Je kunt het ook niet zomaar doen, want dan moet er een nieuwe staatscommissie komen. Ik heb al aangevoerd dat de vorige staatscommissie — uiteindelijk nadat de Kamers zich hebben gebogen, op advies van de regering, over de conclusies — niet heeft geleid tot veel of grote wijzigingen van de Grondwet. Om dat dan een paar jaar later weer in gang te zetten, lijkt mij niet verstandig. Ik zou die motie dus, met alle respect, willen ontraden.

Ik heb toegezegd om wel de voorliggende grondwetsherzieningen nog eens op een rijtje te zetten en ze in hun samenhang aan te Kamer te presenteren, inclusief de opvatting, voor zover zij die op dit moment heeft, van de regering. De heer Engels wekte de indruk daar niet zeer aan te hechten. Die toezegging is echter gedaan. Dus ik wil mijzelf daar maar aan houden, ook als hij het niet doet. Ik zal dat doen.

**De voorzitter:**

Dank u wel, minister.

De beraadslaging wordt gesloten.