

Van der Ploeg

Staatssecretaris **Van der Ploeg**: Zeker niet. In mijn vorige functie heb ik de vorige regering op dit punt zelfs uitvoerig vragen gesteld. Besluitvorming in het kabinet moet hierover nog plaatsvinden. Verder wijs ik erop, dat er nog andere modellen zijn. Er zijn mensen die menen, dat een overheids-commissaris iemand van buiten de ambtenarij moet zijn. Je kunt nog verder gaan en stellen, dat het hele concept van de overheids-commissaris afgeschafte moet worden. Dergelijke besluitvorming kunt u niet van een eenvoudige staatssecretaris van Cultuur vragen. Daar beslist het hele kabinet over. Wij komen hier nog uitgebreid op terug.

Voorzitter! De heer Glasz heeft nog een aantal opmerkingen gemaakt over de sandwichformule en het belang daarvan, ook voor de programmering. Ik hecht er in ieder geval aan dat geen van de drie publieke netten een totaal amusementsnet wordt en dat ieder net iets informatiefs, educatiefs en cultureels doet. Als een net een echte pretzender zou worden, dan zou die te veel gaan lijken op een commerciële omroep en dan zou je die moeten afschaffen. Ik meen evenwel dat dit een beetje bezijden het onderwerp van vandaag is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik wil nog even het woord voeren over de orde. Ik heb in eerste termijn aangekondigd dat het wellicht zinvol zou zijn om na het antwoord van de staatssecretaris in eerste termijn een pauze in te laten, opdat de fracties kunnen bekijken of zij eventueel gezamenlijk een motie willen indienen of dat zij de uitspraken van de staatssecretaris voldoende achten. Dat vergt overleg, ook met de fracties zelf. Ik wil u dan ook vragen om het beraad over dit onderwerp op te schorten.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De behandeling van de Mediawet is tot nader order geschorst. Zo mogelijk zal die volgende week worden voortgezet.

De vergadering wordt van 11.43 uur tot 11.56 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1999 (26200-VI).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! In oktober vorig jaar vierde het ministerie van Justitie haar 200-jarig bestaan. Er was een groots opgezette partij in het VSB-circustheater in Scheveningen, er waren sprekers en er verscheen een boek. Er waren relatief zo weinig leden van de rechterlijke macht en zo weinig advocaten, dat het bijna leek, alsof die niet uitgenodigd waren. De stemming was gedrukt. Justitie loopt, aldus een spreker, gevaar niet meer door de gemeenschap begrepen te worden. Premier Kok vervolgde dat Justitie omgeven is met negatieve geluiden, om moedig af te sluiten met de conclusie: Justitie kan met opgeheven hoofd de 21ste eeuw ingaan. Het was tenslotte een feest!

Voorzitter! De speciaal voor deze viering samengestelde essaybundel valt op door enige eenzijdigheid. Van de 13 schrijvers zijn er 5 hoogleraar, 2 bijna-hoogleraar, 5 journalisten en 1 commissaris der koningin. Geen enkele rechter, geen officier van justitie of advocaat, terwijl het toch ging om het thema misdaad en straf. Een beperking derhalve tot de wetenschappelijke en de mediale invalshoek. De mening van de uitvoeringspraktijk is niet gehoord.

Voorzitter! Men kan dit verdrietig vinden, maar intussen leverde het voorgaande wel een reflectie van de realiteit. Justitie toonde het beeld van een gehavende jubilaris. Dat geldt in de eerste plaats voor het departement zelf. In september vorig jaar had Geelhoed daar al op gewezen, waarna hij verder zijn mond moest houden. Maar het gezagsverlies beperkte zich niet tot de wetgevingskwaliteit, het wetenschappelijk debat en het blikveld van de media. Het werd met name gevoeld bij diegenen, die het beleid in de praktijk moeten uitvoeren. Het was pijnlijk en droevig, tegelijk te moeten constateren, hoe in een betrekkelijk korte tijd de verhouding tot rechtspraak, tot

het OM en de advocatuur zo kon verslechteren. Drie jaar geleden heb ik in het beleidsdebat de vraag aan de orde gesteld, in hoeverre het aftakelingsproces de zelfstandigheid van Justitie bedreigde, en bijvoorbeeld Binnenlandse Zaken meer zeggenschap over de politie naar zich zou trekken. Die alarmbel vond weerklank in een discussie hierover in het Juristenblad, en aan de overzijde. Zo las ik in de Volkskrant van 12 februari 1997: "De VVD maakt zich grote zorgen over de uitholling van het takenpakket van minister Sorgdrager van Justitie. Veel onderwerpen die traditiegetrouw in haar portefeuille thuishoren, verdwijnen naar andere departementen. Vice-fractievoorzitter B. Korthals stelt hiervoor de minister verantwoordelijk: 'Zij moet vasthouden aan haar takenpakket.'" Voorzitter! Deze uitspraak deed mij en mijn fractie natuurlijk reikhalzend uitzien naar de nieuwe minister van Justitie, en zijn eerste interviews. Die geven hoop.

Voorzitter! In oktober vorig jaar zegt de nieuwe minister van Justitie in het Juristenblad, te erkennen dat het respect voor Justitie op het hele terrein verminderd is. Primair dient dus het vertrouwen te worden teruggewonnen. Zijn uitspraken over het te ver doorgeschoten gedogen, alleen als ultimum remedium, de toegang tot het recht, de versnelling en vereenvoudiging van het procesrecht en de handhaving van de kantongerechtsprocedure spreken mij bepaald aan. Intussen heeft Justitie wel, overeenkomstig mijn vrees, het beheer van de politie bij het regeerakkoord aan BIZA moeten afstaan. Daar dreigt toch een forse aderlating. Ik transposeer wat dat betreft een stelling die in de huidige discussie over corporate governance met name van VVD-zijde nadrukkelijk wordt geponeerd, naar mijn smaak wat te nadrukkelijk. Dat is de stelling dat de betaler bepaalt. Hiermee lijkt het primaat naar Binnenlandse Zaken te zijn verschoven. In de recente discussies hierover tussen de minister en de staatsrechtsgeleerde Elzinga in Binnenlands Bestuur houd ik het overigens voorshands op de argumenten en de inzet van de minister. Met hem denk ik dat de komende wijzigingen van de Politiewet de werkelijke uitslag zullen bepalen.

Justitie heeft in de afgelopen jaren nogal wat veren gelaten in haar controletaak op de wetgeving,

afkomstig van andere departementen. Dat is in dit huis gebleken bij de discussies over de JBZ-raad, waar Binnenlandse Zaken het primaat aan zich trok, bij de Securitel-affaire en laatstelijk bij de behandeling van de wet Flexibiliteit en zekerheid, waarbij Sociale Zaken met een complete reparatie moest komen, zij het vrijwel gedictieerd vanuit de rechtspraak. Hier schiet mij Geelhoed weer in herinnering, waar hij wees op het grote verschil in wetgevingskwaliteit op het departement en in de advocatuur.

Ik wil de minister van Justitie graag met nadruk vragen om de toezegging dat zijn departement zich ook gaat bezighouden met het onderwerp corporate governance, dat sedert de aanbevelingen van de commissie-Peters en de nu volledig geregistreerde reactie van het bedrijfsleven daarop ook voor de wetgever actueel geworden is, al was het maar om vast te stellen dat de wetgever terzake niet behoeft op te treden. Ik zeg dat ook, omdat Justitie zich terzake nog niet liet horen. Weliswaar is Justitie bij het wetsvoorstel dat de Ondernemingskamer de bevoegdheid wil geven om beschermingsconstructies te doorbreken de eerste ondergetekende, doch in de Peters-discussie was het tot dusverre slechts de minister van Financiën die zich liet horen. Ik merk daarbij op dat minister Zalm vanuit zijn financiële invalshoek meermalen een vergroting van de macht van de aandeelhouder heeft bepleit en zich ook voorstander heeft getoond van wijziging van het structuurregime. De Financial Times berichtte daar zelfs over, maar er zijn ook andere invalshoeken. Die vinden hun waarborg in het zogenaamde stakeholdersmodel, waarbij ook de belangen van de werknemers, de economische bedrijvigheid, het milieu en de maatschappelijke betekenis van een onderneming meetellen. Corporate governance is meer dan shareholders governance. Het kan zijn dat dit leerstuk niet het exclusieve domein van juristen is en dat naast financiële, ook sociale en ethische componenten een rol spelen, maar uiteindelijk gaat het om de juridische vormgeving van de vennootschappelijke organisatie. Daarom roep ik de minister, respectievelijk de staatssecretaris gaarne op in die discussie uitdrukkelijk hun mannetje te staan.

Een ander gebied waar samenwerking met Financiën aan de orde is, betreft het terrein van misbruik, of beter verboden gebruik van voorwetenschap. Na het debacle van de onlangs vervangen wet geeft ook de nieuwste versie die zojuist tot wet is verheven weer aanleiding tot tal van vragen. De discussies hierover de afgelopen drie weken in het Financieel Dagblad laten zien hoezeer de deskundigen over bepaalde wezenlijke punten van mening verschillen. De wet tot wijziging van de wet Toezicht effectenverkeer 1995, bedoeld om de effectiviteit van het bestrijden van het gebruik van voorwetenschap te verbeteren, draagt uitsluitend de handtekening van de minister van Financiën. Dat is niet goed. Justitie moet bij dit onderwerp intensief betrokken zijn omdat het gezag van het openbaar ministerie en van de rechter hiermee gemoeid is. Het moet gezegd: de vorige wet inzake misbruik van voorwetenschap was voor officier en rechter een buitengewoon moeilijk uitvoerbare wet. Daarbij kwam dat de rechterlijke macht onvoldoende ervaring met en kennis van de materie bleek te hebben en niet opgewassen bleek te zijn tegen de verdediging. Dat is een aantal malen op uiterst pijnlijke wijze tot uitdrukking gekomen. Het is dus van urgent belang dat de rechterlijke macht mogelijkheden krijgt om zich te specialiseren, en wel tijdig, zodat zij nieuwe wetten op voldoende deskundige wijze kan toepassen.

Een achterblijvende rechterlijke macht, en met name een tekortschietend OM, genereren claims tegen de overheid, eisen tot schadevergoeding terzake van ten onrechte ondergane hechtenis en andere schade. Die claims rijzen de pan uit. In 1997 werd maar liefst 86% van de ingediende claims gehonoreerd, tot een totaalbedrag van ruim 10,5 mln. Dat is een aanmerkelijke stijging ten opzichte van de jaren daarvoor. De hangende claims moeten een veelvoud van dit bedrag zijn.

Toen in 1995 een wijziging van de Gratiwet aan de orde was en schadevergoeding, behalve in geld, ook mogelijk werd door verrekening van detentie met vrijheidsstraffen in een ander delict, sprak ik jegens de toenmalige minister van Justitie mijn zorg uit over deze groeiende claimcultuur, niet alleen met het oog op het geldelijk verlies voor de Staat,

maar ook met het oog op het gezagsverlies. De toenmalige minister verwees naar een studie dienaangaande en deed de zaak daarmee af. In de tussentijd heeft deze claimcultuur een bizar hoogtepunt bereikt. De Koninklijke Begemann Groep en haar voormalige topman Joep van den Nieuwenhuizen eisen een schadevergoeding van maar liefst 1,2 mld. van de Staat en de Vereniging voor de effectenhandel. Dit terzake van beweerde benadeling door een jarenlange rechtszaak tegen deze zakenman wegens misbruik van voorwetenschap. Zoals bekend, is Van den Nieuwenhuizen vrijgesproken. Er kan nu zelfs worden gehandeld in aandelen begaclaim op de beurs.

Het is duidelijk dat het vervolgingsbeleid van het OM onder druk staat door deze claimontwikkeling. Dat is niet bevorderlijk voor het beleid. Het komt mij ook niet redelijk voor dat vrijspraak of ontslag – die kunnen immers het gevolg zijn van vormfouten, vertraging of niet inhoudelijke redenen – al spoedig tot de gehoudenheid van schadevergoeding moet leiden. In de hoop dat de huidige minister meer belangstelling heeft voor dit probleem, dat naast de gevolgen van de artikelen 89 en 90 Strafvordering uitdijt tot het civielrechtelijke leerstuk van de onrechtmatige daad, doe ik een nieuwe poging.

De vraag is of optreden van politie en OM dat indertijd werd gebaseerd op redelijke vermoedens van schuld en dus rechtmatig was, later, als de schuld toch niet of onvoldoende is gebleken, bijvoorbeeld als gevolg van vormfouten, enz., alsnog tot schadevergoeding door de Staat moet leiden. Anders gezegd: kan een in het eerste stadium op goede gronden rechtmatig geoordeeld optreden later alsnog voor onrechtmatig worden gehouden? Ik beveel lezing aan van een noot van de strafrechtdeskundige Corstens bij een uitspraak van de Hoge Raad NJ 1995 nr. 512. Daarin zegt hij dat het moeilijk te verteren is dat optreden van politie en justitie dat ex tunc redenerend rechtmatig is, en dat meestal zelfs geboden is, achteraf het etiket onrechtmatig krijgt opgeplakt. Hij concludeert dat ingrijpen van de wetgever geboden is. Ik overweeg een motie op dit punt in te dienen. Eerst verneem ik heel graag van de minister of hij in de door mij aangegeven richting actie

Glasz

wil ondernemen, dan wel nadere studie wil laten doen, dan wel mij wil vertellen tot welke andere conclusie een studie inmiddels is gekomen waarvan zijn voorgangster gewag maakte. Ik ben zeer benieuwd naar zijn reactie.

Ik wil ook iets zeggen over het tekort aan rechters. Met instemming nam ik kennis van de aankondiging van de staatssecretaris om de civiele procedure te versnellen. Er komt dus een wetsvoorstel aan. Dit valt samen met de verschijning van een rapport eind vorig jaar van het WODC met de titel "Een kwestie van tijd". De conclusie is dat met betere procedures veel tijdswinst valt te behalen. Voor hen die werkzaam zijn in de rechtspraktijk is die conclusie niet opzienbarend. Dat weten zij allang. Er wordt al vele jaren met verschillende varianten geëxperimenteerd. Ook in deze Kamer is versnelling van de procedure meermalen bepleit.

De rechterlijke machine is niet pas nu vastgelopen, die is reeds lang vastgelopen. Als ik in het rapport lees dat voor de gemiddelde doorlooptijd bij de rechtbank te Amsterdam voor een contradictoire handelszaak 24 tot 33 maanden wordt gemeten, dan is dat nog aan de positieve kant. Uit eigen ervaring weet ik dat op dit moment bij een beetje ingewikkelde zaak bij de rechtbank te Amsterdam ook na een termijn van vijf jaar nog geen vonnis kan worden gekregen!

Het voordeel van dit WODC-rapport is dat de politiek eindelijk een overtuigend inzicht wordt verschaft hoe een en ander in elkaar zit. Tot dusverre overheerste ongelooft en kritische perceptie over lieden in toga die behept met een attitude uit de vorige eeuw nog met de ganzenveer schreven. In dat klimaat viel de roep om meer rechters en officieren slecht. Men moest eerst maar eens zelf wat orde op zaken stellen.

Welnu, dat is intussen in redelijke mate op gang gekomen. Met behulp van schokeffecten, waarbij ik denk aan het verjaren van strafzaken, het maken van fouten, de dreiging van rechters om het stuwmeer van duizenden beroepsprocedures tegen verhoging van de onroerendezaakbelasting niet te behandelen, is door het kabinet 140 mln. vrijgemaakt. Ik prijs deze bewindslieden dat zij deze misstand van de trage procedures nu willen aanpakken. Intussen blijkt dat geld alleen op de korte termijn geen

soelaas biedt. Want waar haal je zo snel gekwalificeerde rechters vandaan? Het gaat niet om tientallen, maar om honderdtallen, aldus de voorzitter van de Vereniging voor rechtspraak.

Ik heb alle begrip voor de minister, die het nodige wil doen om het acute tekort op de korte termijn te verhelpen, toen hij een beroep deed op reeds gepensioneerde rechters en wederom een beroep deed op de advocaten die tot voor kort gewoon-tegetrouw als rechter-plaatsvervanger fungeerden. Ik zeg: tot voor kort, omdat de vorige minister van Justitie dat instituut zo ongeveer afschafte. De rechterlijke macht moest het niet hebben van met een fooi afgeschepte vrijwilligers die bovendien ook nog eens de schijn kweken dat er in Nederland recht wordt gesproken op basis van vriendjespolitiek. Met dank aan Lex Dura in Vrij Nederland van 14 november 1998, wiens formulering ik hier overnam.

Ik vond het om drie redenen een onverstandig besluit van de vorige minister om dat instituut bijkans af te schaffen. In de eerste plaats is wel heel lichtvoetig ingegaan op de beschuldiging van belangenverstremgeling, zonder het realiteitsgehalte daarvan fundamenteel te onderzoeken. In de tweede plaats was het natuurlijk voorspelbaar dat met het afdanken van de plaatsvervangers er een acuut probleem zou ontstaan. In de derde plaats heeft de minister de advocatuur in een volstrekt onterecht daglicht geplaatst. Zeer veel advocaten hebben jarenlang als plaatsvervanger gediend zonder dat sprake was van enige belangenverstremgeling of klachten daarover. Zij hebben die uitspraak als een belediging ervaren. Het is zoals de hoogleraar advocatuur Quant het in Trouw van 3 november 1998 zei: "een heleboel plaatsvervangers zijn ook uit eigen beweging opgehouden met zittingen. Ook ik doe geen zittingen meer, want als er vanuit de samenleving vraagtekens worden gezet achter zo'n instituut, dan hoef ik al niet meer." Ik heb het exact zo gevoel. Ik heb ook zelf direct bedankt.

Maar intussen bestaat er voor mij geen twijfel. Als het plaatsvervangerschap ingevuld door advocaten ook maar de schijn van belangenverstremgeling oproept, dan moeten wij daarmee ophouden. Geldt dat overigens ook voor officieren van justitie? Maar dan kan niet tegelijker-

tijd alsnog een beroep op de advocaten worden gedaan om die belangenverstremgeling nog even vol te houden en de kritiek daarop te ondergaan, om bij de rechterlijke macht de dijk te helpen dichten. Als deze bewindslieden nu toch wederom een beroep op de advocaat als rechter-plaatsvervanger willen doen, dan hebben die advocaten er recht op dat de bewindslieden eerst afstand nemen van de stelling dat daarmee de schijn van belangenverstremgeling wordt opgewekt. En die eventuele schijn houdt naar mijn oordeel niet op bij de arrondissementsgrens of het hoofdressort. Ik vrees dat een uitspraak dienaangaande van de minister zelf minder waarde heeft, omdat hij als oud-advocaat natuurlijk verdacht is. Ik verneem dan ook graag het standpunt van de staatssecretaris.

Voorzitter! Ging het zo-even over de toegang tot het recht, bij de toegang tot de rechtshulp is weer de vraag aan de orde of het verbod op het systeem "no cure, no pay" moet worden opgeheven. Die vraag ligt nu ter beoordeling bij de mededingingsautoriteit. Ook hier nodig ik de bewindslieden uit, te bevestigen dat zij zich met die vraag bemoeien en niet zonder meer de conclusie van de NMA afwachten. Immers, aan dat systeem kleven grote nadelen. Ik verwijs korthedshalve naar het artikel in de Volkskrant van vorige week van Quant onder de titel "Advocaat is geen premiejager" en de discussie daarover in het NJB van 19 februari jongstleden.

Men bedenke zich goed alvorens advocaten te stimuleren proactief op jacht te gaan naar zaken! Voor de claimcultuur heeft dit een absoluut opjagend effect. Zelfs de Amerikanen waarschuwen daarvoor: "a hungry lawyer is a dangerous animal". Maar er is wel een argument dat voor het systeem pleit, want op die manier kan immers ook degene die zich financieel geen rechtsbijstand kan veroorloven, toch zijn recht zoeken. Immers, boven de grens van de gefinancierde rechtshulp en buiten de mogelijkheid van verzekering is rechtsbijstand voor de particulier redelijk onbetaalbaar aan het worden. Vooral met het oog op dat argument vraag ik de aandacht van de bewindslieden voor een alternatief. Dat maakt het misschien makkelijker om "no cure, no pay" af te wijzen.

Glasz

Artikel 46 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zegt keurig dat hij die bij vonnis in het ongelijk is gesteld, verwezen zal worden in de kosten. Maar elke ingewijde weet dat de rechter nimmer volledige vergoeding van die kosten toewijst, en meestal slechts een verwaarloosbaar deel. Aan de cliënt valt dit in de praktijk nooit uit te leggen. Als hij de zaak gewonnen heeft, waarom krijgt hij dan niet ook vergoeding van de kosten die hij voor zijn gelijk heeft moeten maken? Studie leert dat dit systeem berust op een oud adagium uit de achttiende eeuw, dat beoogt een beschermingswal voor overdreven beroep op de rechter op te trekken. Het adagium luidt kort gezegd: fatsoenlijke mensen procederen niet. De proceslust wordt immers getemperd als je weet dat je ook met het grootste gelijk van de wereld toch zelf voor het belangrijkste deel de kosten moet dragen. Ik acht dat onrechtvaardig. Artikel 57, lid 5, Rechtsvordering bepaalt dat het salaris van de advocaat wordt berekend overeenkomstig wettelijk tarief. Ik ga nu maar voorbij aan het verschil tussen procureur en advocaat, want het gaat hierom. Er is inderdaad een wet uit 1843, waarop het niet-bindende, doch wel usantiële tarief voor de liquidering van kosten berust. De volgens dat tarief berekende bedragen blijven echter ver beneden de honoraria die door de advocaten aan cliënten in rekening moeten worden gebracht. Ik vraag de bewindslieden of zij in het kader van de huidige discussie over "no cure, no pay" dit systeem als mogelijk alternatief onder de loep willen nemen om te bezien of voor dat ene zojuist door mij genoemde argument wellicht een betere regeling te maken valt.

Dan volgt het kopje "pseudo-gerecht". Het strafproces in Nederland is met de grootste zorg omgeven. Televisie is in het algemeen niet in de rechtszaal toegestaan en ook de schrijvende pers houdt zich als regel aan beschermende maatregelen ten behoeve van de verdachte. De profileringsdrang is, als het goed is, niet groot bij rechters, die specifiek en langdurig – volgens sommigen te langdurig – voor hun ambt worden opgeleid. Er is wel eens sprake geweest van profileringsdrift bij het openbaar ministerie en bij de politiek, doch in het algemeen mag

men toch zeggen dat in gevallen van vervolging de identiteit van de vervolgte redelijkermate wordt afgeschermd om te voorkomen dat de betrokkene door premature publiciteit op voorhand door de gemeenschap wordt veroordeeld voordat de rechter heeft gesproken. Dat veroordeling aan een rechter wordt overgelaten, berust op de goede grond dat zulks pas na overtuigende vaststelling van de feiten, na afweging van alle relevante omstandigheden en vooral vrij van elke emotie moet gebeuren.

Op dit moment beleeft Nederland een strafzaak die menigeen aan de buis gekluisterd houdt. De TV volgt de rechters in de rechtszaal op de voet en door haar schijnwerpers op de verdachten, wier naam en functie algemeen bekend zijn gemaakt, kan iedereen thuis zijn veroordelende conclusies trekken, zij het zonder daarvoor te zijn opgeleid, zonder kennis van het dossier, zonder mogelijkheid tot totale afweging van alle omstandigheden en vaak met diepe emotie. Op de naoorlogse processen tegen de oorlogsmisdadigers na gaat het hier om een van de belangrijkste rechtszaken van deze eeuw, want de ramp in de Bijlmer was vreselijk en kent nog steeds ontelbare slachtoffers; het is van onbetwistbaar belang dat de waarheid aan het licht komt. Het vreemde echter is dat de rechtszaal deze zaal is, dat de rechters leden van de Tweede Kamer zijn en dat de verdachten getuigen zijn; de zojuist door mij besproken strafprocessuele waarborgen gelden daarbij niet. Die uitzonderingspositie is gereserveerd voor de parlementaire enquête, die ook naar het oordeel van mijn fractie door ernst en omvang van de onderwerpelijke problematiek volstrekt gerechtvaardigd is. Ik stel dit echter aan de orde om de aandacht van de bewindslieden te vragen voor de mijns inziens niet noodzakelijke uitwassen die de huidige procedure laat zien. Is het gerechtvaardigd dat de getuige geen privacy meer wordt geboden, dat in een uitzending van NOVA een filmpje wordt getoond waarin een verslaggever zich met vermelding van naam en adres naar het huis van een getuige begeeft en daar aanbelt om, geladen met verontwaardiging als gevolg van een verklaring voor de commissie, namens de kijkers nog even om opheldering te vragen? Is het wel voldoende bekend dat

mensen die zo openbaar worden neergezet, op die manier worden blootgesteld aan de meest gruwelijke bedreigingen van allerlei kanten uit de samenleving en dat zij hun telefoon moeten afsluiten, moeten verhuizen en tijdenlang weg moeten zijn om zich aan die bedreigingen te kunnen onttrekken? Is men zich er wel voldoende van bewust dat de sentimenten die uit dit soort openbare zittingen onvermijdelijk voortvloeien een blijkbaar onweersaanbare druk op politici en bewindslieden legt om aan al dat onrecht wat te doen, nog voor de enquêterechter tot een afgewogen oordeel is gekomen? Ik vraag de bewindslieden van Justitie, zich in deze zin over de parlementaire enquête te willen buigen. De uitwassen waarop ik op doel, moeten tot een minimum worden beperkt. De ware rechtsvinding moet op aanvaardbare wijze tot stand kunnen komen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Het kost moeite om het welsprekend betoog van de heer Glasz te onderbreken. Ik vraag hem of hij er zich van bewust is dat de Enquête-wet na de herziening in de jaren zeventig een aantal nadere waarborgen voor getuigen heeft opgenomen. Bovendien is er geen sprake van een proces, maar van een openbaar verhoor waarbij iemand gedwongen kan worden om te komen om zaken onder ede te verklaren. Dat is niet zonder meer vergelijkbaar met een proces. Ik onderken het probleem dat de heer Glasz beschrijft voor een aantal getuigen die op deze wijze openbaar worden verhoord. Bovendien denk ik dat beide bewindslieden hier moeilijk iets aan kunnen doen. Het gaat om een autonome uitoefening van bevoegdheden van de Tweede Kamer. Het kan wellicht, als wij het ooit zelf gaan doen, ook gaan om de autonome uitoefening van bevoegdheden door deze Kamer.

Voorzitter: Korthals Altes

De heer **Glasz** (CDA): Ten eerste ben ik mij er zeer van bewust. Ten tweede vind ik de vergelijking met een echt rechtsproces sprekend. Natuurlijk is het geen proces. Daarom heb ik ook gesproken van een pseudo-gerecht. De vergelijking is echter sprekend. Wij moeten ook niet denken dat processuele

waarborgen voor verdachten in een strafproces alleen dan moeten gelden. Het gaat om grote, belangrijke waarden, die, als het even kan, ook anderen niet zouden moeten schenden. Ten derde is een van de zaken die ik noem, dat men zich niet aan de uitwas van onbeheertheid moet overlaten. Ik vind het onvermijdelijk dat er grote sentimenten spelen. Dat is bij een televisiezitting onvermijdelijk. Ik vind echter dat van bewindslieden van Justitie, die vertrouwd zijn met het berechten van mensen, met getuigen en met privacy, wellicht nog meer dan andere leden van het kabinet, gevraagd mag worden het kabinet ertoe te brengen om zich te beheersen en niet vroegtijdig, op sentimenten gedreven, uitlatingen te doen die de zaak alleen maar erger maken. Dat geldt voor alle leden van het kabinet, met inbegrip van de premier. Dergelijke uitlatingen zijn onverstandig. Laten wij eerst met alle mogelijk zorgvuldigheid het oordeel van de enquêtemissie aanhoren.

Ik zeg iets over geweld en veiligheid op straat. Daarover zal, zo weet ik, ook door de sprekers na mij worden gesproken. Ik heb kennis genomen van de voornemens van Justitie, waarbij de aanpak van met name uitgaansgeweld voorrang krijgt. Ik volsta met de hoop dat het niet zal blijven bij de verzuchting dat geweld van alle tijden is en dat wij er maar mee moeten leren leven. Daarbij hoop ik van harte dat de mening van politiedeskundige Poelert uit Drenthe niet illustratief is voor de opinie bij justitie, politie en de bewindslieden. Ik doel dan op de mening dat het slechts gaat om een onveiligheidsgevoel dat mensen boven de vijftig jaar elkaar aanpraten. Dat komt immers hard aan in dit huis!

Ik zeg ten slotte ook iets over het asielbeleid. De basisvraag met betrekking tot het asielbeleid is onlangs in een televisiedebat gesteld. Voor wie zijn wij verantwoordelijk? Het antwoord moet zijn: voor de asielgerechtigden op grond van het Vluchtelingenverdrag. Gedurende de twaalf jaar dat ik over dit onderwerp woordvoerder mocht zijn, heb ik als vast standpunt van de CDA-fractie aangegeven dat wij voor de echte asielzoekers steeds ruimte zullen willen houden. Het standpunt is niet gewijzigd. Wil dat uitgangspunt realiseerbaar blijven, dan moet

noodzakelijkerwijs onderscheiden worden in echte en economische vluchtelingen, dan moet er sneller geprocedeerd worden en consequent worden uitgezet als de aanvrager niet kwalificeert. Steeds heb ik daaraan de waarschuwing toegevoegd dat naarmate aan die voorwaarden niet zou worden voldaan, een beleid van contingering of quotering als het ware op de loer ligt en onvermijdelijk wordt. Daarvan wordt dan de echte asielzoeker het slachtoffer. Ik heb daarbij aangegeven dat er meer nodig is dan toelating alleen. Er moet voorzien worden in de behoefte aan huisvesting, financiën, scholing en werk. Ofschoon de goede wil in principe onder grote delen van de bevolking best aanwezig is, slaagt de maatschappij er niet in de wassende stroom van asielzoekers op adequate wijze op te nemen. De hoeveelheden doen ons de das om. Toch wilden te velen hiervan niet horen. Naastenliefde verplicht toch tot ruimhartige toelating? Selectie en terugzending zijn harde maatregelen die men niet steeds over het hart kan verkrijgen. Ik herhaal: de mogelijkheid om op te komen voor die echte vluchtelingen staat en valt met selectie. Het is gratis te denken dat men christelijk dan wel humanitair handelt door vreemdelingen eerst door te laten, voor lange duur in onzekerheid te laten, zelfs zolang dat de autochtone omgeving niet meer begrijpt waarom iemand dan nog terug moet, om de betrokkene later weer op te sporen en te verwijderen. De goed bedoelde menselijkheid die ten grondslag ligt aan de gedachte om allen door te laten, wordt later gezien als een onbegrijpelijke hardheid. De klassiek geworden middelen zijn alle uitgeprobeerd. Ik denk aan werkelijke selectie, sneller procederen, daadwerkelijk uitzetten, opvangen in de regio, terugkeerprogramma's met landen van herkomst en meer Europese samenwerking. Dit alles heeft de wassende stroom niet kunnen keren. Nu lijkt de wal het schip te keren, nu de zaak voor ieder openlijk zichtbaar uit de hand loopt, Nederland veel meer vreemdelingen ontvangt dan menig buurland en langer verblijf, vluchteling of niet, op zich zelf al een autonome rechtvaardigingsgrond voor definitieve toelating lijkt in te houden.

Nu is er een belangrijke wending in het politieke krachtenveld: het vorige week door de PvdA geformuleerde standpunt dat voor uitgeprocedeerde asielzoekers niet langer verantwoordelijkheid kan worden genomen. Natuurlijk blijft de vraag: hoe verder wanneer om welke reden dan ook niet uitgezet kan worden? Het enige verschil is dat de problematiek zich dan voortzet op illegaal niveau. Mag ik de aandacht van de bewindslieden vragen voor de volgende denkrichting? Ik zeg het in alle bescheidenheid. Als men ziet dat althans op korte termijn die klassieke maatregelen te weinig zoden aan de dijk hebben gezet, als met name blijkt, dat consequent uitzetten aan het einde van de rit toch niet lukt, en voorts, dat juist onze onmacht om snel af te handelen extra emigranten aantrekt, is het dan niet te overwegen, te studeren op een andere volgorde? Als het mogelijk zou zijn om bij de landsgrens met bekwame spoed de niet echte asielzoekers uit te selecteren – mijn excuses voor het woord – maar die dan ook geen toegang tot het land te verschaffen in plaats van hen op straat te zetten met het gevolg dat velen toch in het land verblijven, dan resteert een hoeveelheid asielzoekers die wij wel kunnen beheersen. In dezelfde denkrichting herken ik het voorstel van mijn geestverwanten in de Tweede Kamer. Ook mijn gedachten gaan uit naar de Dublin-gangers. Juist met het oog op behandeling van asielaanvragen in het eerste land van opvang, is in 1993 in de Vreemdelingenwet artikel 15b opgenomen. Deze bepaling strekt tot niet-ontvankelijkheid wanneer betrokkene via een ander EU-land is binnengekomen.

Hoe zou een dergelijke denkrichting te effectueren zijn? Wij kunnen toch de grenzen niet sluiten? Wij gaan toch geen versperringen aanleggen? Neen, voorzitter, maar wij kunnen wél nagaan in hoeverre artikel 2, tweede lid, van het Schengenverdrag de mogelijkheid biedt om aan de binnengrenzen wederom nationale controles toe te passen op grond van openbare orde of nationale veiligheid. We kunnen er tenminste op studeren. Mijn voorlopige gedachten gaan uit naar het inrichten van meldpunten aan de grens en naar intensivering van controles, zoals de huidige mobiele bewaking op de Hazeldonkroude. Wat

Glasz

wél kan bij het onderscheppen van vuurwerk bij de jaarwisseling en van drugstransporten... Ik durf de vergelijking overigens nauwelijks aan, maar waarom zouden wij niet intensieve controle toepassen wanneer het om dit hoge doel gaat?

Wanneer dergelijke controles aan de grens gepaard kunnen gaan met een snelle beoordeling van de ontvankelijkheid, is onze onderhandelingspositie tegenover de buurlanden een veel sterkere. Dan zullen buurlanden, gelet op hun eigen belang, niet meer zo geneigd zijn om vreemdelingen toegang tot hun land te geven, alleen maar om snel door te reizen naar Nederland. Van Europese samenwerking – natuurlijk moet die er zijn – zonder een goede onderhandelingspositie verwacht ik op korte termijn weinig. Die samenwerking strekt er immers, wat ons betreft, vooral toe dat onze lasten worden verlicht, zulke in het nadeel van andere landen; en die zitten daar heus niet op te wachten. Voorzitter! Ik geef toe dat het nog maar een onvoltooide gedachtegang is, maar niettemin reik ik deze denkrichting aan.

Ik vraag mij af of ik, als vertegenwoordiger van een oppositiepartij, de bewindslieden een genoeg doen met complimenten. In elk geval spreek ik de hoop uit dat de minister met zijn nuchtere aanpak en zijn verstand van zaken het vertrouwen van de sector zal weten te herwinnen. In de richting van de staatssecretaris zou ik graag de positieve woorden onderstrepen die mijn fractievoorzitter het vorige jaar bij de algemene beschouwingen aan zijn adres richtte. Intussen ben ik natuurlijk zeer benieuwd naar de reacties van de bewindslieden op mijn vragen en suggesties.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Het is vandaag voor het eerst dat deze bewindslieden in deze Kamer hun begroting verdedigen. Daarbij past een woord van herhaald welkom. Ik verheug mij erop, met hen van gedachten te wisselen, zij het dat dit genoeg in elk geval voor mij persoonlijk niet lang zal duren. Het is immers vandaag de laatste keer dat ik aan de bespreking van dit begrotingshoofdstuk in de plenaire vergadering kan deelnemen. Wat ik van plan ben daarbij te zeggen, is

niet nieuw; vrijwel alles heb ik in de loop der jaren meermalen eerder gezegd. Onder het motto "frappez toujours" zal ik het toch herhalen, ten dele zelfs letterlijk, en niet met een verwijzing volstaan.

Voor ik daarmee begin, veroorloof ik mij een reactie op het betoog van de heer Glasz, waarmee ik het op veel punten eens ben. Dat geldt in het bijzonder voor zijn opmerkingen over de positie van de rechters-plaatsvervanger. Echter, op één punt wil ik hem tegenspreken. Het betreft zijn opmerking over de verstopping van de rechtbanken en de in dat verband genoemde termijn van vijf jaar. Ik neem aan, dat hij die termijn gemeten heeft vanaf de dagvaarding en dat is geen eerlijke maatstaf. Die termijn wordt voor een groot deel door de partijen zelf gebruikt, omdat zij een- en andermaal uitstel vragen. Nu zou men kunnen zeggen, dat de rechtbank wat minder vlot moet zijn met het geven van dat uitstel. Daar kan ik ook nog wel in meegaan, maar dat is geen kwestie van verstopping van de rechtbank. Die verstopping ligt namelijk bij partijen zelf. Als zij eenmaal vonnis gevraagd hebben, krijgen zij dat binnen een redelijke termijn bij de meeste rechtbanken.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik weet dat uit ervaring. Het gebeurt in Amsterdam. Ik heb op dit moment een zaak, die al 3,5 tot 4 jaar geleden schriftelijk is uitgedeed en wij wachten nog steeds op een eerste vonnis, hoewel er ook nog een tussenvonnis kan zijn. Dat is niet uitzonderlijk. Om die reden heb ik ook gezegd, dat het in Amsterdam anders is. Ik heb het naar voren gebracht om duidelijk te maken, dat de WODC-rapportage wellicht nog aan de gunstige kant is.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Dit verbaast mij in hoge mate, want in het verleden hebben we wel rechtbanken beleefd, die op een termijn van 1,5 jaar vonnissen wezen. Dat werd als uiterst onwenselijk ervaren. Er zijn toen acties geweest, waarbij wat minder belaste rechtbanken andere hebben bijgesprongen om dat weg te werken. Als de heer Glasz dit zo uitdrukkelijk vermeldt, moet ik ervan uitgaan dat het waar is, maar dan lijkt mij er inderdaad aanleiding te zijn om specifiek bij deze rechtbank eens wat te gaan doen.

Voorzitter! Ik keer terug tot mijn eigen tekst. Allereerst wil ik spreken over de kerntaak van het ministerie van Justitie, de handhaving van het recht. Ik vraag wederom de aandacht voor de wederzijdse beïnvloeding van de gegevens regeldichtheid, de mate van vrijwillige acceptatie van de regels door de burgers, de overheidsinspanning terzake van de handhaving en het daaruit resulterende niveau van rechtshandhaving.

Het is een illusie te menen, dat zware criminaliteit effectief zou kunnen worden bestreden als de kleine criminaliteit ongemoeid blijft. Evenzo is het een illusie dat kleine criminaliteit effectief te bestrijden is in een sfeer waar het plagen van overtredingen normaal is. Wie geleerd heeft dat je iedere verkeersregel ongestraft aan je laars mag lappen, ziet op een gegeven moment ook niet meer in waarom je bij de groenteafdeling van Albert Heijn niet een appel zou mogen opeten zonder die te betalen. En zo voort. Regelhandhaving ook op het laagste niveau is essentieel voor het handhaven van de rechtsstaat. Ook, of zelfs juist, simpele overtredingen dienen effectief opgespoord en bestraft te worden. En op dat punt is er in de loop der jaren nogal een verslechtering opgetreden. In mijn jeugd was het van algemene bekendheid dat wie 's avonds fietste met een niet functionerend achterlicht een zeer aanzienlijke kans had daarop aangesproken te worden door een surveillerende politieagent, en dat kon best eens een boete van een rijksdaalder opleveren. Dat was toen heel wat meer dan een rijksdaalder nu. Ik herinner mij ook nog – ik heb dit voorbeeld eerder gebruikt – dat een medestudent voor de kantonrechter verscheen terzake van het feit dat hij om twee uur 's nachts op de fiets een hoek was omgeslagen zonder dat door de hand uit te steken tevoren te hebben aangegeven. Laat staan, dat iemand het in zijn hoofd zou halen een rood verkeerslicht te negeren. Kom daar nu nog maar eens om. Regelhandhaving op overtredingen-niveau is, alle actie ten aanzien van de Lex-Mulder ten spijt, gebrekkig en het gehele rechtshandavingsniveau ondervindt daarvan de terugslag.

Als men daaraan iets wil doen, is het nuttig om na te denken over de oorzaak van de markante teruggang in handavingsniveau die ik signaleerde. In dat verband vraag ik

Heijne Makkreel

wederom de aandacht voor de toename van de regeldichtheid en voor de gebrekkige acceptatie van regels door de burger, die vaak het gevolg is van de omstandigheid dat het dan gaat om regels die niet van nature al min of meer ingebed zijn in het menselijk normbesef.

Een van de eerste noties waarop bij het begin van de studie van het recht wordt gewezen, is het onderscheid tussen rechtsregels en normen in het algemeen. Het recht omvat alleen de normen die van overheidswege worden gehandhaafd. Dat moge zo zijn, maar het neemt niet weg dat men bij het beschouwen van rechtsregels ontdekt dat sommige daarvan overeenkomen met normen die ook op andere wijze gegeven zijn, terwijl andere dat niet doen. Dat men niet mag moorden en stelen staat niet alleen in het Wetboek van Strafrecht, maar ook in de Tien Geboden, in de Koran en naar ik vermoed ook in de gedragsvoorschriften van de meeste andere religies of levensbeschouwingen.

Dat men in het verkeer rechts moet houden is aanzienlijk minder evident. In verschillende landen, zoals Engeland, is het dan ook niet eens waar. Niettemin is in dat geval nog wel duidelijk te maken, dat het nuttig is zich aan zekere afspraken te houden omdat er anders ongelukken komen en bovendien is het de meeste mensen om het even of ze links of rechts rijden: niemand heeft dus nadeel van het zich houden aan de norm en wie dat toch niet doet vergist zich of heeft een puur slecht karakter.

Maar een groot deel van onze recente wetgeving bevat regels waarvan het nut niet iedereen helder voor de geest staat en die in sommige gevallen een burger wel degelijk pijn doen, soms ook doordat ze op een betwistbare manier worden toegepast. Een recent voorbeeld: onlangs is iemand op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewater geverbaliseerd omdat hij zijn boot schoonmaakte door die met de waterslang af te spuiten; daardoor kwam immers het vuil van die boot in het water terecht. Dat dat vuil onmiddellijk in het water terecht zou zijn gekomen als die boot er niet geweest was, wordt dan even uit het oog verloren. Een dergelijk beleid wordt niet begrepen en veroorzaakt opstand. Als de regel van de wet inderdaad zo

uitgelegd moet worden is hij fout en als hij niet zo uitgelegd moet, maar wel kan worden, is hij ook fout maar op een andere manier.

Ik herhaal: we hebben de afgelopen tientallen jaren te maken gehad met een regelexplosie en wel een regelexplosie die voor het overgrote deel bestaat uit regels van de laatste door mij genoemde categorie: regels die niet in het algemeen menselijk normbesef zijn ingebed, maar door de overheid worden vastgesteld teneinde de justitiabelen in een bepaald van overheidswege gewenst gedragspatroon te dwingen. Waar dat gedragspatroon ook door de burger zelf als wenselijk wordt ervaren is men nog wel bereid zich er goedschiks aan te houden, maar waar de wenselijkheid niet zo wordt gezien of waar de regel pijn doet of waar beide het geval is, loopt die bereidheid tot dicht bij nul terug en kan de regel alleen zijn werk doen als deze van overheidswege wordt gehandhaafd, door controle en opleggen van sancties bij overtreding. De tijd dat bijna iedereen zich aan regels hield ook zonder zich het nut van die regel af te vragen, gewoon omdat men zich nu eenmaal aan geldige regels behoort te houden, ligt, vrees ik, ver achter ons.

Het gehoorzamen aan regels, evenals die regels zelf, moet geleerd worden. Kinderen leren dat van hun ouders. Hoe zullen kinderen dat leren als de ouders het verlerd hebben? Het schadelijk effect van lieden die met hun kinderen in het fietszitje dwars over het trottoir door rood licht fietsen kan nauwelijks overschat worden. Hoe langer hoe meer ontwent men zich aan regels te houden en ik beweer dat dat langzamerhand verder uitstraalt. Wie op straat gewend is aan het los worden van de regels, zal er ook gemakkelijker toe komen in de supermarkt en het warenhuis iets mee te nemen zonder afrekenen. Het niet handhaven van de wet leidt ertoe, dat de wet steeds minder gehandhaafd zal worden: het verschijnsel jaagt zichzelf op: er is, zoals dat in de regeltechniek heet, een positieve terugkoppeling, met uiterst negatieve gevolgen overigens.

Ik vrees dat de zaak al zo ver uit de hand is gelopen dat het niet eenvoudig zal zijn haar weer in het gareel te krijgen. De steeds verdergaande individualisering van de samenleving heeft in dit verband

bepaald ook negatieve aspecten. Er is grote aandacht besteed aan de rechten van het individu – en ik ben geenszins van plan daaraan te tornen, integendeel – maar de plichten zijn wel eens wat onderbelicht gebleven. Burgers die meer oog hebben voor rechten dan voor plichten, zijn ook eerder geneigd om als knellend ervaren regels te negeren en zij maken dus een grotere handavingsinspanning nodig.

De stelling die ik vandaag wederom wil verdedigen, is dat de overheid dient te kiezen tussen enerzijds handhaven in de zin van effectueren, zo nodig door controle en sanctie waarvoor dan ook de nodige middelen uitgetrokken zullen moeten worden, en anderzijds niet regelen dan wel de regel afschaffen. Het laten voortbestaan van een regel zonder effect is uiterst schadelijk, omdat dat bijdraagt aan genoemde schadelijke terugkoppeling. Een tweede stelling die ik verdedig, is dat wetgeving een zekere mate van acceptatie moet hebben, omdat wetgeving die niet wordt geaccepteerd, niet te handhaven is. Daarom is het zo bedenkelijk dat onze wetgeving in de afgelopen tientallen jaren zo geëxplodeerd is, juist in die sector waar de acceptatie niet zo vanzelfsprekend is: de als gedragsbeïnvloedend bedoelde wetgeving. Dergelijke wetgeving vereist een relatief hoge inspanning voor de effectuering ervan. Het heeft er alle schijn van dat de handavingsinspanning daarbij ver achter is gebleven. Bij de begrotingsbehandeling van 1991 is uitgezocht dat het aantal door strafbepalingen gesanctioneerde wettelijke regelingen van het eind van de tweede wereldoorlog tot toen was gestegen van omstreeks 140 tot omstreeks 580, ruim verviervoudigd dus. De begroting van Justitie echter die in de late jaren veertig boven 3% van de totale rijksbegroting lag, was toen gezakt tot 2,2%. Ik heb die cijfers dit jaar niet opnieuw uitgezocht, maar ik vermoed dat de regeldichtheid in de sedertdien verstreken acht jaren alleen maar is toegenomen, de deregulering ten spijt. Het begrotingsaandeel is dit jaar 2,78% geworden en is dus weer iets verbeterd. Op zichzelf is dat een gelukwens aan de bewindslieden waard, maar op het niveau van de jaren veertig zijn we nog niet terug. De wanverhouding tussen toegenomen

Heijne Makkreel

men wetgeving en handhavingsinspanning bestaat dus nog steeds.

Ik ben van oordeel dat een van de belangrijkste determinanten voor de effectiviteit van wetshandhaving is gelegen in de pakkans. Bij een vorige begroting heb ik al eens betoogd dat men een door de verkeersdeelnemers als uiterst onredelijk ervaren maximumsnelheid slechts kan handhaven door achter iedere boom een politieagent neer te zetten. De toenmalige minister van justitie was dat kennelijk met me eens, want hij interrumpeerde: "en een kantonrechter". U kunt zich dat wellicht nog herinneren, mijnheer de voorzitter. Het is in het bijzonder op dit terrein dat de negatieve spiraal door terugkoppeling optreedt: als de pakkans als gering wordt ervaren zal de neiging om de regel aan de laars te lappen toenemen en dus het aantal overtredingen, waardoor bij gelijkblijvende handhavingsinspanning de pakkans nog kleiner wordt. Doorbreken van dit effect vereist dus een merkbare toename van de handhavingsinspanning, ergo van het budget. Ik wens de bewindslieden succes bij het streven dat te realiseren.

Mijnheer de voorzitter! Als de inspanning die nodig is om een regel te handhaven, niet kan worden opgebracht, dan dient die regel te worden geschrapt. Men moet dan niet gaan tegenwerpen dat dat niet kan, omdat die regel een goede regel is en nodig is. Dat is een drogreden. Als de regel nodig is, moet de nakoming zo nodig afgedwongen worden. En als dat niet gebeurt, is hij ten opzichte van het beoogde doel onwerkzaam en doet het schrappen ook geen kwaad. Het laten voortbestaan in onwerkzame toestand daarentegen doet wel kwaad, omdat dat een bijdrage levert aan de verloedering die ik in het voorafgaande uitvoerig schetste.

Parallel daaraan is een uiterste terughoudendheid met het tot stand brengen van nieuwe wetgeving geboden. Wat dat betreft, dienen wij ook als Kamer de hand in eigen boezem te steken. Als ik op mijn 22 jaar in deze Kamer terugkijk, is toch eigenlijk wel mijn belangrijkste frustratie dat wij te veel wetten hebben doorgelaten. De minister van Justitie kan hier wellicht enige invloed, ook op zijn collega's, uitoefenen via de Inspectie rechtshandhaving en het werk van de sector wetgevingskwaliteitsbeleid, al

ware het misschien wenselijk dat ook de toetsing van de noodzaak van nieuwe wetgeving iets indringender in de taakomschrijvingen tot uiting kwam. Kan de minister iets zeggen over zijn opvattingen hieromtrent?

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Kan de heer Heijne Makkreel mij inlichten over zijn opvattingen over de vraag of deze Kamer, als zij het recht zou hebben om voorstellen terug te zenden naar de Tweede Kamer, minder van dergelijke wetten zou hebben doorgelaten?

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Die opvatting wil ik graag geven. Volgens mij maakt dat absoluut niets uit. Ik zie niet in, dat daarvan enige invloed uitgaat. Maar daarover kunnen wij misschien bij andere gelegenheden wat uitvoeriger discussiëren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik vraag het omdat, wanneer een lichtere mogelijkheid van correctie bij deze Kamer ligt, namelijk terugzenden, de kans groter is dat wij er ook gebruik van maken. De heer Heijne Makkreel heeft in die 22 jaar blijkbaar onvoldoende keren tegengestemd.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Zeker. De heer Jurgens weet ongetwijfeld, dat men niet altijd dwars kan liggen in zijn fractie, wat ook invloed heeft. De heer Jurgens gaat er stilzwijgend van uit, dat het terugzenden van een wet door deze Kamer naar de Tweede Kamer, even daargelaten of wij dat inderdaad makkelijker zouden doen dan tegenstemmen, zou leiden tot aanpassing of niet-invoeren van de betrokken regeling. Die consequentie zie ik nog niet helemaal.

Voorzitter! Ik vervolg mijn oorspronkelijke betoog. Ik zou voorts willen aanbevelen, dat de bestaande wetgeving wat systematischer en vaker op dor hout wordt nagelopen en eventueel gesnoeid. Mijn partijgenoot Wiebenga verdedigde al jaren geleden als lid van deze Kamer het horizonprincipe: een wet vervalt na zekere tijd, tenzij uitdrukkelijk hernieuwd. Mag ik ook dat weer eens in de aandacht aanbevelen?

Voorzitter! Een rechtsgebied waar de ontwikkelingen in het bijzonder aanleiding geven tot waakzaamheid, ook ten aanzien van de vraag of de ontwikkeling door de justitiabelen wordt geaccepteerd, is het

aansprakelijkheidsrecht. Ooit was de hoofdregel: schade wordt gedragen waar die valt. Op die regel wordt steeds meer inbreuk gemaakt, zodat er niet veel meer van over is. De wet heeft heel wat aansprakelijkheden gevestigd. Jurisprudentie is geneigd die steeds verder uit te breiden, en in het bijzonder steeds meer risico-aansprakelijkheden te vestigen, met als gevolg onder meer een steeds verdergaande juridisering, een lawyers paradise. Over zaken die vroeger geen enkele aanleiding tot enige actie gaven, wordt nu geprocedeerd. Twee jaar geleden heb ik daarvoor ook reeds de aandacht gevraagd. Het stemt tot tevredenheid, dat de minister inmiddels het onzalige voorstel tot regeling van de verkeersaansprakelijkheid dat door zijn voorganger is geïnitieerd, voorlopig even op sterk water heeft gezet. Ik heb vernomen dat degenen die deze regeling voorstonden de overtuiging hadden dat zulks in overeenstemming was met de in het Nederlandse volk heersende rechtsovertuiging, maar dat die overtuiging juist is, waag ik ernstig te betwijfelen. Zowel perscommentaren als ingezonden brieven wijzen in een geheel andere richting. Hoe het ook zij, uit het voorlopig opzij zetten van dit voorstel leid ik af dat de minister in dezelfde richting denkt als ik. Toch nog twee opmerkingen. In de eerste plaats wijs ik op de discussie over de gewenste regeling van de verkeersaansprakelijkheid tussen Hartlief en Van Maanen in het laatste nummer van Themis. Mijn voorkeur ligt bij het standpunt van Hartlief, maar ook de implementatie van de gedachten van Van Maanen zou naar mijn voorlopige mening een grote verbetering zijn, in vergelijking met het nu op sterk water gezette wetsvoorstel. In de tweede plaats wil ik er nog eens op wijzen, dat het hier niet alleen om het verkeer gaat. Bij de begrotingsbehandeling van 1997 heb ik er bijvoorbeeld op gewezen, dat niet lang voordien de Hoge Raad de uitzondering op aansprakelijkheid van de werkgever voor bedrijfsongevallen bij roekeloosheid van de werknemer de facto tot nul had teruggebracht, door het begrip roekeloosheid tot een karikaturschim van zijn normale betekenis terug te dringen. Is sedertdien aan mijn toen aan de minister gedaan verzoek om eens na te denken over de vraag of de uitbreiding die de

Heijne Makkreel

jurisprudentie aan de afwenteling van aansprakelijkheden geeft wel gewenst is en of de wetgever hieraan niet een halt zou moeten toeroepen, iets gedaan en zo ja, wat?

Voorzitter! Een belangrijk complement van inspanningen tot handhaving van het recht is de kenbaarheid daarvan. Ter bevordering daarvan heeft altijd de regel bestaan, neergelegd in artikel 11 van de Auteurswet, dat op wetten en jurisprudentie geen auteursrecht bestaat. In het Nederlands Juristenblad van 4 september 1998 is een kritische noot geplaatst bij de vertaling daarvan in het aanhangige voorstel tot implementatie van de databankrichtlijn. Ik wil daar nu niet uitgebreid op ingaan, omdat dit voorstel nog bij de Tweede Kamer ligt, al wil ik mijn sympathie voor het genoemde NJB-artikel niet verhehlen. Ik maak nog wel twee kanttekeningen.

In de eerste plaats merk ik op dat het auteursrecht van de uitgevers op redactionele toevoegingen buiten kijf is en algemeen wordt erkend. Het gaat alleen om de tekst van regel of uitspraak. De vraag rijst dan wat eigenlijk nog het onderwerp van de discussie is, want het is in elk geval buiten twijfel dat de uitgever zelf geen auteursrecht heeft op de tekst. Dat geldt mijns inziens ook voor de tekst in elektronische vorm, alleen al omdat de uitgever die bij de huidige stand van de techniek veelal in elektronische vorm zal hebben verkregen. Weliswaar is daar de bewerking van de consolidatie van wetwijzigingen in de oorspronkelijke tekst op uitgevoerd, doch dat kan nauwelijks een creatief proces genoemd worden, aangezien de uitkomst, tenzij er fouten gemaakt zijn, gedetermineerd is. Het lijkt mij in elk geval ongewenst dat het gebruik maken daarvan auteursrechtelijk beperkt zou mogen worden.

In de tweede plaats acht ik het wenselijk dat de Staat der Nederlanden iedere samenwerking met een uitgever tot opzetten en exploiteren van een wetten- en/of jurisprudentiedatabank afhankelijk maakt van de bereidheid van de betrokken uitgever om kennisname van teksten via deze databank, zulks te onderscheiden van het gebruik van andere functies daarvan, vrij te laten. Gaarne hoor ik hierop een reactie.

Dan kom ik te spreken over de Deurwaarderswet. In 1973 vierde de

Vereniging van gerechtsdeurwaarders haar 100-jarig bestaan en verwierf zij het predikaat "Koninklijke". De toenmalige minister van justitie verscheen persoonlijk ter receptie om zijn gelukwensen aan te bieden. Bij die gelegenheid hebben de deurwaarders in de week van 4 tot 11 november 1973 aan alle 225 leden van de Staten-Generaal een exemplaar betekend van het door de vereniging opgestelde concept voor een Gerechtsdeurwaarderswet. Dat betekent dat de discussie over een dergelijke wet reeds op dat moment niet nieuw was. De deurwaarders betoogden met kracht van argumenten dat een dergelijke wettelijke regeling gewenst was, maar het departement van Justitie wilde er niet aan. Zo kan de toenmalige situatie kort worden weergegeven.

Toen ik niet zoveel later lid van deze Kamer werd en het hoofdstuk Justitie in mijn portefeuille kreeg, heeft mijn toenmalige fractiegenoot Yme van der Werff mij met die portefeuille zijn exemplaar van dat exploit overgedragen. Ik heb na het bekijken daarvan de conclusie getrokken dat het verlangen van de deurwaarders een redelijk verlangen was. Ik heb er vervolgens af en aan op deze kathedraal iets over gezegd. Ik stond in dat oordeel overigens geenszins alleen. Zo heeft bijvoorbeeld de Tweede Kamer in 1980 bij motie uitgesproken dat er een Deurwaarderswet diende te komen. De totstandkoming daarvan bleek echter een moeizame aangelegenheid te zijn, waarbij de discussie werd verlegd van de vraag wet of geen wet naar de vraag hoe het toezicht moest worden geregeld. De deurwaarders wensten een tucht-recht, zoals dat ook bij advocaten en notarissen bestaat. Het departement wenste het toezicht, ook op de niet-ambtelijke werkzaamheden van de deurwaarders, in eigen hand te houden. Ook op dit punt is mijn oordeel altijd geweest dat het verlangen van de deurwaarders redelijk was. Ook dat heb ik meermalen hier tot uiting gebracht. Dat dit in deurwaarderskringen niet geheel onopgemerkt is gebleven, blijkt onder meer uit een brief die ik bij het voorbereiden van dit verhaal weer tegenkwam, waarbij een bestuurslid van de KVG een kopie van mijn bijdrage aan de begrotingsbehandeling in het jaar 1985 toezond aan het toenmalige lid van de Tweede Kamer, mr. B. Korthals. Ook

op dit punt stond ik in mijn oordeel niet alleen, want de Tweede Kamer heeft datzelfde oordeel bij motie uitgesproken.

Inmiddels heeft de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders onlangs haar 125-jarig bestaan gevierd. Anders dan 25 jaar geleden schitterde bij deze viering zowel de politieke als de ambtelijke top van het ministerie van Justitie door afwezigheid. Het komt mij voor dat dit niet zo had moeten zijn, maar dat terzijde. Waar het me nu om gaat is: er is na meer dan 25 jaar en twee moties van de Tweede Kamer nog steeds geen gerechtsdeurwaarderswet, en het verdriet mij te moeten vaststellen dat ik het ook gedurende mijn lidmaatschap van deze Kamer niet meer zal meemaken dat die wet het Staatsblad haalt. Ik zou graag van de bewindslieden willen horen hoe het er nu mee staat, waarom het zo lang moet duren, en graag de toezegging dat er nu eens wat druk op de ketel gezet zal worden.

Tot slot maak ik nog een enkele opmerking over het beheer van de rechterlijke macht. Ik acht het een grote winst dat in de loop van een aantal jaren het beheer over de bedrijfsvoering is verschoven van het departement naar de arrondissementen. Daar heeft men veel meer zicht op wat er nodig is en kan men veel slagvaardiger handelen. Echter: er is een probleem, gelegen in de samenloop van een rechterlijke functie met een managementfunctie. In de rechterlijke functie wordt men benoemd voor het leven. Daarin ligt de grondwettelijke bescherming van de onafhankelijkheid van de rechtspraak besloten. Als manager echter, dient men over zijn beleid verantwoording af te leggen, onder meer aan de verschaffer van de middelen. Een manager dient ook afzetbaar te zijn indien hij of zij niet tot tevredenheid van de betrokkenen functioneert. Indien de managementbevoegdheid wordt verbonden aan een rechterlijke functie, hebben wij dus een probleem. Ik ben dan ook van oordeel dat de instelling van de functie van coördinerend vice-president, die juist speciaal hiervoor bedoeld was, een misgreep is geweest. De rechterlijke macht zelf was daar dan ook tegen. Helaas was deze instelling verborgen in een voorstel van wet dat nog vele andere elementen bevatte, waaronder een aantal waaraan grote behoefte was, de even verwerpelijke als gebruike-

Heijne Makkreel

lijke koppelverkoop waartegen deze Kamer al vaak geprotesteerd heeft. Nu worden presidenten en vice-presidenten benoemd om hun bekwaamheid leiding te geven aan de rechtspraak in engere zin. Geschiktheid voor management-functies vloeit daar niet zonder meer uit voort, en soms is ook de belangstelling daarvoor helemaal niet aanwezig. Het is ook bepaald niet noodzakelijk om die koppeling aan te brengen. De benoeming van sectorvoorzitters en arrondissementen-bestuurders zou zeer wel losgemaakt kunnen worden van deze functies, en ook uitdrukkelijk voor bepaalde tijd moeten geschieden gedurende welke de betrokken functionaris dan vrijgesteld wordt van een deel van de rechterstaak. Nogmaals: benoeming in een functie die managementverantwoordelijkheid met zich brengt, mag niet voor het leven geschieden. Ik zou de bewindslieden willen aanbevelen daarover nog eens na te denken.

Voorzitter! Wij wachten de reacties van de bewindslieden op deze beschouwingen met belangstelling af.

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! In aansluiting op het betoog van mijn collega Heijne Makkreel wil ik nog graag ingaan op twee bijzondere punten. Zij zijn ook al door de heer Glasz genoemd: het asielbeleid en de geweldplegingen. Net als hij wil ik proberen, met concrete punten, voorstellen, suggesties en vragen een bijdrage te leveren aan het oplossen van beide problemen. Ik ben over het asielbeleid iets minder pessimistisch dan de heer Glasz zei en dat moge blijken uit hetgeen ik daarover ga zeggen.

Ook mijn fractie – dat is al vaker betoogd, maar ik zeg het nog een keer – is uitdrukkelijk van mening dat het uitgangspunt van het asielbeleid moet zijn dat de echte asielzoeker, de echte asielgerechtigde zonder enige beperking en dan volledig volgens het verdrag en de wettelijke regelingen moet worden opgevangen, erkend en gesteund. Daar mag geen enkele twijfel over zijn. Het is alleen zo jammer dat er ook veel anderen zijn die daar niet aan voldoen. Daar zou nader op moeten worden ingegaan, juist om die echte asielzoekers sneller, beter en rechtvaardiger aan hun nieuwe

status te doen komen dan nu het geval is.

Ik wijs erop dat de ernstig uit de hand gelopen kosten van het hele asielvraagstuk – ik hoor al bedragen noemen van een tekort dit jaar van meer dan 1 mld. – niet in de eerste plaats zijn veroorzaakt door de grotere behoefte aan personeel, maar voor het overgrote gedeelte door de extra kosten van opvang in allerlei vormen van allerlei soorten asielzoekers. Dat alleen al zou een duidelijke reden kunnen en moeten zijn om die nog steeds veel te lang lopende procedures waarin veel te weinig tijd wordt besteed aan echte voorbereiding van beslissingen en veel te lange tijd aan wachten en nog eens wachten drastisch terug te brengen. Het is ieders doel, maar ik wil een paar steentjes bijdragen om daaraan iets meer effect te geven.

Het euvel van de paspoorten in vliegtuigen die worden weggemaakt of aan een medereiziger worden gegeven die als een reisagent ze weer terugneemt voor een volgende zending, is tot mijn spijt nog steeds niet opgelost. Ik heb het probleem hier al enkele jaren genoemd. Aanvankelijk zei de toenmalige bewindsvrouw dat het juridisch niet kon. Een volgend jaar zei zij dat het politiek niet kon. Van deze staatssecretaris heb ik begrepen dat het naar zijn mening wel kan, maar het is nog niet gebeurd. Er gebeurt wel wat, maar er is altijd nog een aarzeling om luchtvaartmaatschappijen die dat natuurlijk buitengewoon onplezierig vinden, omdat het hun wat scheelt in hun omzet of omdat een transitovlucht niet meer via Schiphol gaat, daartoe te verplichten. In het belang van deze ernstige zaak zullen wij daar doorheen moeten breken. Daar is waarschijnlijk niet eens een wetswijziging voor nodig. Als dat wel zo is, moet die er komen.

Het is doodeenvoudig als je het consequent toepast. Op sommige punten waar men aan boord gaat, is al een bepaalde controle door Nederlandse functionarissen. De luchtvaartmaatschappij dient verplicht te worden om hetzij de paspoorten van deze asielzoekers die meestal geen visum hebben, in te nemen tegen een reçu dat zij bij de marechaussee terug kunnen krijgen op Schiphol. In ieder geval dient van het paspoort consequent een fotokopie te worden genomen en moeten asielzoekers op Schiphol naar de marechaussee worden

verwezen. Ik begrijp dat dit nog steeds niet zonder meer gebeurt. Dat heeft te weinig te maken met de toevloed van asielzoekers, maar alles met doortastende besluitvorming en zo nodig wetgeving. Ik verneem graag van de staatssecretaris of ik dit min of meer feitelijk juist schets en wat hij daaraan op korte termijn denkt te doen.

Een ander, naar mijn mening ernstiger punt is dat mij dezer dagen langs verschillende kanalen berichten bereiken dat het zogenaamde Havank-systeem dat bij de aanmeldcentra zou worden gehanteerd en wordt gehanteerd nog steeds niet binnen alle Schengenlanden functioneert. Ik ben zelf vier jaar geleden bij de opening aanwezig geweest van het aanmeldcentrum Zevenaar. Daar werd mij vol trots getoond dat een van de allereerste gebeurtenissen waaraan een binnenkomende asielzoeker wordt onderworpen, het nemen van zijn vingerafdrukken is. Die worden via een wiskundig cijfersysteem verwerkt tot een gecodeerd systeem. Dat zou ook kunnen gelden voor bijvoorbeeld DNA-gegevens. Daarmee zou binnen alle landen van het Schengenakkoord zonder meer door het indrukken van enkele toetsen van een computer kunnen worden afgelezen of in welk van die landen ook deze betrokken persoon al aanwezig was. Los daarvan is het een buitengewoon nuttige zaak dat alle asielzoekers aan een herkenbaar systeem gekoppeld zijn via deze registratie. Het systeem zou in maart 1995, dus vier jaar geleden, zijn ingegaan. Er zal best wel wat op dit gebied gebeurd zijn, maar als het werkelijk waar is dat het nog niet echt goed functioneert, is het evident dat het hele Dublin-systeem, dus het verwijzen naar het eerste land van aanmelding, niet goed functioneert. Ook dit is niet een kwestie van een grote toevloed, maar een kwestie van een snelle besluitvorming en een invoering. Ik weet dat het hele internationale contact op het gebied van asielvraagstukken überhaupt erg moeilijk is, maar dit concrete punt dat in het Verdrag van Schengen uitdrukkelijk staat als een verplichting voor alle deelnemende landen, zou dan toch nog eens krachtig op tafel moeten komen. Ook hierop hoor ik graag commentaar.

Bij het bezoek aan Zevenaar is mij uitvoerig uiteengezet dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat

Talsma

men daar niet langer dan 24 uur – men spreekt nu over 48 uur, akkoord! – zou blijven en dat er dan een aanvankelijke beslissing zou worden genomen aan de hand van de vraag of de betrokkene überhaupt een asielzoeker is, dus of de betrokkene met recht en reden mogelijk asiel zoekt. Men zei toen dat in ongeveer 16% van de gevallen een afwijzende beslissing werd genomen. Ik heb mij nu laten vertellen dat het zelfs nog wat meer is, namelijk zo'n 25%. Indien de betrokkene beroep tegen die afwijzing zou wensen in te stellen, was het de bedoeling dat dit beroep bijna direct daarna door een rechter die in dat aanmeldcentrum zitting heeft, zou worden beoordeeld. Dat was een heel goed systeem, maar de rechterlijke macht heeft toen te kennen gegeven dat zij daar niet voor voelde. Daardoor is het ook niet gebeurd.

Voorzitter! Ik kom daar toch nog even op terug, omdat het naar mijn mening een buitengewone bespoediging zou zijn. Maar men moet dan niet eerst op een wachtlijst komen. Ik weet dat er nu zelfs sprake is van een wat langere wachtlijst. Er is na de afwijzende ambtelijke beslissing ook een wachtlijst, omdat de rechtbanken daar dan tijd voor moeten vrijmaken. Ik wil hier toch even met een voorbeeld aangeven dat het niet zo hoeft. Er is al tientallen jaren het instituut van de rechter-commissaris in strafzaken, die moet beslissen over de wel of niet inbewaringstelling; daarna krijg je een beslissing van de rechtbank over de gevangenhouding. Dat moet gewoon gebeuren. Ik heb nog nooit gehoord of meegemaakt dat ook maar één rechter heeft gezegd dat hij daar geen tijd of mensen voor beschikbaar had. Uiteraard gebeurt dat, want het is een wettelijk vereiste.

De staatssecretaris is bezig met een wijziging van de wet. Ik geef hem in overweging om een soortgelijke verplichtende bepaling in die wijziging op te nemen. Ik heb het gevoel dat dit een buitengewoon grote versnelling met zich zal brengen. Het zou best kunnen zijn dat daar nog wat meer rechters voor nodig zijn. Het is de bewindspersonen ongetwijfeld bekend dat de commissie-Leemhuis in het kader van de toekomstige regeling rechterlijke macht heeft gesproken over 470 mln., waarvan slechts 130 mln. is toegewezen. Dat zou

natuurlijk ook aan de orde kunnen komen, maar dan vind ik het altijd nog beter dat die miljoenen worden besteed aan een betere uitrusting van het rechterlijke apparaat dan aan een veel te grote omvang van de onder te brengen en te verzorgen asielzoekers.

Wij zijn het er allemaal over eens dat een asielzoeker die is afgewezen op het primaire criterium of hij überhaupt een asielzoeker is, niet meer verzorgd en gehuisvest moet worden. Het doet mij genoegen dat niet alleen de staatssecretaris dat al lang zegt, maar dat ook belangrijke politici aan de overzijde deze gedachte steeds meer uitdrukkelijk onderstrepen.

Voorzitter! Ik wil nog een enkele opmerking in het algemeen maken. Een tijdje terug heeft minister Van Boxtel gezegd dat Nederland een immigratieland is. Daar is heel wat commotie over ontstaan en een discussie in de Tweede Kamer en in de pers. De minister bedoelde met "immigratieland" een land waar meer mensen binnen komen dan er weggaan. Dat is een puur feitelijke beschrijving. Ik betwijfel of dat het meest gangbare begrip is. Dat zou betekenen dat een land waar in het ene jaar wat meer mensen de grens passeren dan in het andere jaar, het ene jaar een immigratieland zou zijn en het volgende jaar niet. En het derde jaar is dat land dan misschien weer wel een immigratieland. Het eigenlijke begrip "immigratieland" is wat anders dan dit. De meer gangbare betekenis is dat een immigratieland een land is dat doelbewust als beleidsuitgangspunt heeft om de immigratie naar dat land toe te bevorderen, zoals de Verenigde Staten dat 100 jaar geleden lange tijd zeer uitvoerig hebben gedaan. Na de laatste oorlog waren dat Canada en Australië. Dat is het echte immigratieland!

De heer **Glastra van Loon** (D66): De heer Talsma heeft natuurlijk volstrekt het recht om een woord de betekenis te geven die hij eraan wenst te geven, maar ik moet hem er toch op wijzen dat in de sociaal-wetenschappelijke literatuur een immigratieland anders wordt gedefinieerd dan door hem.

De heer **Talsma** (VVD): Ik vind dat uitstekend als wij dat dan maar over en weer signaleren. Ik weet niet welke sociaal-wetenschappelijke

bronnen de heer Glastra van Loon bedoelt. Ik constateer alleen dat dit begrip in de totale Tweede Kamer en in de pers totaal niet zo is gehanteerd en dat men geen splitsing heeft gemaakt. We zijn het erover eens dat je meerdere interpretaties kunt geven, maar dat moet je dan signaleren en dan moet je je redenering op dat punt helder maken. Het is duidelijk zo gegaan dat het begrip "immigratieland" door bepaalde mensen die dat beleid niet wilden, is beschouwd als een uiting van deze minister dat hij dat wél zou willen. Ik zeg niet dat dat zo is; ik signaleer alleen de onduidelijkheid.

De heer **Glastra van Loon** (D66): Ik heb bij een vorige gelegenheid in deze Kamer bij de behandeling van een wetsvoorstel al hetzelfde gesignaleerd als nu; de heer Talsma had dat dus kunnen weten.

De heer **Talsma** (VVD): Ik zeg niet dat ik het niet wist, maar ik heb het niet over de heer Glastra van Loon en zijn wijsheid, maar over het politieke krachtenveld in Nederland, dat reageerde op opmerkingen van minister Van Boxtel. De heer Glastra van Loon en ik zijn het erover eens dat er gesignaleerd moet worden dat er verschillende opvattingen zijn. Daar is deze minister echter nooit mee geconfronteerd en tot mijn spijt is dit geluid, voorzover mij bekend, ook niet in de discussies in de Tweede Kamer naar voren gekomen.

In dit verband reageer ik, voordat ik naar het tweede punt overstap, eerst op datgene wat de heer Glasz heeft aangedragen. Hij heeft gevraagd of je bij de ook door mij genoemde binnenkomstprocedure de mensen moet terugsturen en ook aan de grens moet controleren. Ik geloof niet dat dat in de praktijk werkt, want wij hebben helemaal geen grenzen. Het staat iedereen vrij – dat wordt ook nergens gecontroleerd – om het land binnen te komen en te verlaten. Dat geldt ook voor afgewezenen. Het zou dus best kunnen zijn dat je zo'n iemand in Zevenaar in een auto van de marechaussee over de grens zet – voorzover die grens nog te vinden is, want alle borden zijn verdwenen – maar het staat hem vrij om de volgende dag terug te keren. Ik vrees dus dat dat niet zal werken. Natuurlijk helpt het af en toe wel als je eens systematisch controleert, zoals dat met de drugsmokkel langs

Talsma

de zuidgrens van Nederland gebeurt. Dat biedt volgens mij op dit punt echter geen soelaas.

Een ander punt is natuurlijk dat wij de consequentie onderstrepen dat, als iemand afgewezen is, hij niet in het land mag blijven; daar zijn de verschillende partijen het steeds meer over eens. Dat is tot nu toe te weinig gebeurd. Als iemand dat eens durfde te suggereren, kreeg hij vaak het geëmotioneerde verwijt dat we niet aan razzia's moesten doen. Volgens mij was dat een zeer verkeerd beeld, maar de suggestie legde het in de emotionele sfeer daartegen af.

De heer **Glasz** (CDA): Dat laatste is precies het punt; daar heeft de heer Talsma volstrekt gelijk in. In de praktijk komt het niet tot terugzenden; dat hoeven we niet te adstrueren, want dat is gewoon het probleem. Om iets te bedenken waardoor je niet tot terugzenden hoeft te komen, maar tot regulering bij de grens, is de categorie Dublin-gangers juist zo interessant. Bij die categorie wordt immers niet gezegd: u kwalificeert zich niet en – zoals wel eens gezegd wordt – we dumpen u daarom in de samenleving; dankzij die categorie krijg je immers juist het land aan tafel dat al die asielzoekers zo eenvoudig naar Nederland heeft laten doorreizen. Dat is een van de grote voordelen en ik denk dat wij ons op die Dublin-gangers moeten concentreren. Daarbij is de toegang een wezenlijke gedachtegang.

De heer **Talsma** (VVD): Ik ben het daar best mee eens, ook al heb ik mijn twijfels of dat zo effectief kan zijn als de heer Glasz stelt; we moeten het echter proberen. Ik noem in dit verband het zojuist genoemde punt: zolang het Havank-systeem niet werkt, ben ik erg bang dat we alleen al daarom geen goed en snel contact met Duitsland hebben. Daarom dring ik er nogmaals op aan om dat in elk geval in orde te brengen.

Voorzitter! Mijn tweede punt was de geweldpleging. Ik zal proberen om daar zo beknopt mogelijk op in te gaan.

Er zijn vele geweldplegingen geweest. Ik noem de recente, hoogst ernstige gevallen in Gorkum en de daarop gevolgde indrukwekkende en massale demonstratieve optocht. Die hebben nog eens onderstreept hoezeer de burger ten diepste is

verontrust over de geweldplegingen en onveiligheden op straat. Ik bepleit dat op plaatsen waar geweldplegingen en ordeverstoringen dreigen of vroeger al eens hebben plaatsgevonden, politiemensen de bevoegdheid krijgen om aanwezig te fouilleren op messen- en vuurwapenbezit en videocamera's aan te brengen om eventueel later verdachten te kunnen herkennen. Dat is al door vele anderen gesuggereerd. De minister zelf heeft deze mogelijkheid ook genoemd.

Er wordt vaak gezegd, ook nu weer, dat dit toch wel een ernstige inbreuk is op het recht van eenieder om zich vrij en ongehinderd op straat te bewegen of in cafés of in andere openbare gelegenheden te vertoeven. Dat erken ik gaarne. Ik wil er met nadruk op wijzen dat, juist in de situatie van nu met de verontrusting die het Gorkumse geval opnieuw heeft veroorzaakt, er ook een recht is van iedere burger om ongehinderd, zonder in elkaar geslagen te worden of zelfs de dood te moeten riskeren, over straat te gaan. Ik denk dat de weegschaal bij de afweging van deze beide rechten bij de huidige, steeds ernstiger wordende situatie, moet doorslaan naar het controleren. Men moet dan op de koop toe nemen dat het andere recht af en toe niet helemaal tot zijn recht kan komen.

Ik denk niet dat de burger daar zoveel bezwaar tegen zal hebben als gemerkt wordt dat de controles en fouilleringen effect hebben. Ik ben zo vrij om dat aan te nemen. Jaren geleden werden er zeer veel vliegtuigen gekaapt door terroristen, gestoorden of wie dan ook. Toen is over de hele wereld een scherpere controle ingevoerd met fouilleringen en poortjes, kortom een intensieve veiligheidscontrole. Dat was geen inbreuk op het recht van de betrokken burger. Die moest dan maar niet gaan vliegen. Ik noem dit, omdat ik ervan overtuigd ben dat deze scherpe controle vooraf zeer veel potentiële kapers heeft belet om hun plannen uit te voeren.

Ik denk dat dit ook gezegd kan worden voor het dragen van messen en vuurwapens door jongeren als zij merken dat zij daarmee op korte termijn door de mand kunnen vallen. Op dit punt noem ik ook de "pepper-spray". Blijkbaar is dat een middel dat korte tijd verdovend of irriterend werkt. Het ligt in ernst tussen de wapenstok en het

vuurwapen in. Dat middel moet een zekere wettelijke status krijgen, althans voor politiemensen. Ik weet er te weinig concreets van af om erop in te kunnen gaan. Ook hier zeg ik echter dat het risico van het een afgewogen moet worden tegen het risico van het ander.

In het algemeen is het ook niet zo dat dit soort algemene controlebevoegdheden niet bestaan. Ik noem de Wegenverkeerswet, waarmee de politie een buitengewoon vergaande bevoegdheid heeft om zonder enige verdenking systematisch auto's op een parkeerplaats te geleiden en auto's en bestuurders op allerlei wijze te controleren in het belang van de verkeersveiligheid. Het gaat dan om de toestand van de wagen en het drankgebruik van de chauffeur.

In het totale kader van afweging citeer ik nogmaals de oud-staatsraad mr. J.M. Polak. Dat heb ik al vaker gedaan vanaf deze kathedr. Die heeft al in 1987 gezegd: "Verkregen rechten moeten worden geëerbiedigd, ook al hebben degenen die zich op die rechten beroepen, zich schandelijk misdragen." Hij vervolgt: "Dan moet wel vaststaan dat tot de rechtsstaat niet meer wordt gerekend dan strikt noodzakelijk is en dat moet worden opgepast dat verworvenheden niet worden gepromoveerd tot essentiële waarborgen."

En dan zeg ik nog eens: de afweging van de burger van zijn recht om vrij en ongehinderd op straat te lopen, moet in dit kader wijken voor het recht van de burger om ongeschonden op straat te lopen.

Voorzitter! Ik kom nog te spreken over de inwerkingtreding. Ik heb daarover met de minister gesproken bij de behandeling van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Ik heb er toen kritiek op gehad dat die wet een dag na publicatie in het Staatsblad in werking zou treden. Het is nog sterker: het heeft meer dan een maand geduurd tussen de handtekening van de Koningin en de plaatsing in het Staatsblad. Dat had blijkbaar alle tijd. Die ene dag was daarom niet nodig. De minister zei toen: het gaat hier om een kleinigheid en die past wel in de aanwijzingen voor de regelgeving. Het ging om een jaar verhoging van het maximum. Dat is mijn punt overigens niet. De praktijk is niet in staat om als het vandaag in het Staatsblad staat, het morgen te weten. Bij de meeste rechtbanken en

Talsma

parketten houdt een secretaris of een griffier dat bij. Hij stuurt dan briefjes rond met de mededeling: wilt u er rekening mee houden dat dan en dan dat en dat in werking treedt. Daarvoor is nu juist die termijn die de Bekendmakingswet heeft, namelijk de eerste van de tweede maand na de publicatie, dus gemiddeld zes weken, zo noodzakelijk, ook voor kleinigheden. Het gebeurt nu buitengewoon algemeen: de wet treedt de volgende dag in werking. Dat is volstrekt onbruikbaar voor het publiek.

Voorzitter! Er is nog een discussie geweest in de Tweede Kamer over de vervroegde invrijheidstelling van gevangenen, die na tweederde van hun tijd in vrijheid worden gesteld. Vroeger was dat een voorwaardelijke invrijheidstelling. Het is destijds afgeschaft in dit huis met 31 tegen 30 stemmen. Het was dus een zeer verdeelde opvatting. Mijn pleidooi – destijds door de heer Wagemakers van het CDA gedeeld – is om dit weer in te voeren. Iedere gevangenebewaarder en iedere gevangenisdirecteur zal bevestigen dat het afwezig zijn van deze prikkel op goed gedrag hun de mogelijkheid ontnemt om iets meer orde en rust in een gevangenis te bewaren. Je moet het nu wel buitengewoon bont maken, je schuldig maken aan ernstige delicten, wil die vervroegde invrijheidstelling niet plaatsvinden. Vroeger moest je die verdienen. Ik geef de minister graag in overweging dit nauwkeurig te willen bekijken. Hij heeft gezegd, dat hij het probleem nog eens wil bekijken. Zijn voorganger voelde er niet voor. Ik pleit ervoor dat het in positieve zin aan de orde wordt gesteld.

De vergadering wordt van 13.35 uur tot 14.35 uur geschorst.



De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik spreek namens mijn fractie de woorden van mevrouw Le Poole, die door ziekte is verhinderd. Als ik goeie dingen zeg, zijn het woorden van haar; de onzin is geheel van mij afkomstig.

Ook ik verwelkom beide bewindslieden bij hun eerste beleidsdebat in de senaat, zoals ook mijn voorgangers op dit spreekgestoelte terecht hebben gedaan. Ik herinner mij ervaringen met beiden. In de vaste commissie voor Justitie van de

Tweede Kamer heb ik naast de heer Korthals gezeten, in die van de Eerste Kamer naast de heer Cohen. Dat kan dus alleen maar goed aflopen.

De minister heeft bij zijn aantreden bij Justitie gezegd dat hij de rust in de tent wil herstellen. Justitie moet weer betrouwbaar, degelijk en vol zelfvertrouwen worden. Wij gaan ervan uit, voorzitter, dat de minister met zijn opmerkingen niet bedoelt dat tot dan toe een sfeer van gezapigheid en zelfingenomenheid en gebrek aan sociale betrokkenheid aanwezig was. In het NJB van 23 oktober 1998 werd door twee medewerkers van de Leidse Universiteit, Rosenthal en Muller, de wankele situatie van het ministerie voor een groot deel toegeschreven aan het feit, dat justitie de afgelopen jaren in toenemende mate gesuggererd heeft voor allerlei maatschappelijk kwaad, zoals diverse vormen van criminaliteit, oplossingen te kunnen bieden, en dat dan vervolgens niet deed. De minister kreeg het advies mee om de beperkingen van het justitieel instrumentarium bij het interveniëren in maatschappelijke ontwikkelingen niet alleen te onderkennen maar ook uit te dragen naar parlement en publiek. Wij vinden dat een verstandig advies. Vinden de bewindslieden dat ook?

Voorzitter! De spreektijd die mijn fractie bij deze behandeling heeft, wordt verdeeld over collega Meeter en mijzelf. Ik zal mij vooral op het niet-civiele gedeelte richten en begin met het onderwerp geweld.

In de toelichting op de begroting wordt gesteld dat justitie en politie werken aan de aanpak van geweld op straat, zoals aangekondigd in de notitie "Geweld op straat" van het vorige jaar. Tevens wordt onderzoek aangekondigd naar de resultaten van deze aanpak. Inmiddels blijven zich geweldincidenten voordoen, die begrijpelijk ontzetting, verontwaardiging en angst opwekken. Deze algemene verontwaardiging heeft ook positieve kanten. Als mensen echt geschokt zijn door het geweld, zou dat hen ook misschien kunnen inspireren om er iets aan te doen en bij zichzelf te beginnen. Voor een deel ligt daar ook de oplossing. Zo zouden veel mensen in staat moeten zijn om te besluiten tot minder drankgebruik en een minder opgefokt reageren op elkaar. Dit zou kunnen bijdragen aan een vermindering van geweldsdelicten.

Er zitten ook minder positieve kanten aan de massale ontsteltenis over geweld. Te gemakkelijk wordt alle relativering uit het oog verloren. Nederland is in vergelijking met andere landen nog altijd een land, waar het geweldsniveau betrekkelijk laag is. Ook historisch gezien is het niet duidelijk dat het geweldsniveau in Nederland echt is verhoogd. Desalniettemin zeggen veel mensen dat zij zich onveilig voelen, hoewel niet zeker is dat dat er meer zijn dan vroeger. In de notitie "Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld op straat" van minister Sorgdrager wordt met dit alles terecht rekening gehouden.

Voorzitter! Ook wordt vaak te gemakkelijk gedacht over oorzaken en oplossingen van geweldsdelicten die zich voordoen. Als gepraat wordt over zinloos geweld, gaat het om vele verschillende vormen van geweld. Zo was de zaak-Tjoelker anders dan de zaak-Gorkum. Er zijn vele oorzaken; het probleem is gecompliceerd; wat de oplossing is, is niet duidelijk. Wat opvalt in vele reacties, is dat snel de beschuldigende vinger op Justitie wordt gericht, dat de problemen nog steeds niet zou hebben "opgelost". De minister van Justitie zegt dan niet, dan men niet – alleen – bij hem moet zijn. In plaats daarvan put hij zich uit in het bedenken van steeds weer nieuwe oplossingen. Dat is natuurlijk bijzonder aardig, maar ik vrees dat daardoor de indruk aanwezig blijft, dat Justitie daaraan een einde moet maken.

Waarom is dit eigenlijk zo? Uit elke verstandige beleidsanalyse komt naar voren, dat de oorzaken van het geweld gecompliceerd en uiteenlopend zijn. De eerder genoemde notitie verwijst naar ontwikkelingen in de samenleving, zoals vergrijzing van de bevolking, toename van de etnische verscheidenheid, de mate van integratie in de samenleving, de grotere nadruk op individualisering en hedonisme, economisch-technologische ontwikkelingen die bijdragen tot verminderde sociale cohesie en het mindere zicht op en zorg voor collectieve waarden. Dat zijn nogal wat oorzaken, aan het tegengaan waarvan Justitie maar een bescheiden bijdrage kan leveren. Sociale ongelijkheid in sommige grote steden en gebrek aan mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding spelen wellicht ook een rol. Ook de Raad voor maatschappelijke

Jurgens

ontwikkeling heeft hierover in december 1998 het een en ander gezegd in zijn rapport over geweld in relatie tot waarden en normen. De criminoloog De Haan stelt elders, dat de relatief lage geweldscijfers in Nederland in vergelijking tot Amerika vooral te danken zijn aan goede sociale uitkeringen, een hoger niveau van opleidingen en aan ons volkshuisvestingsbeleid. Dit alles duidt erop, dat we over deze verschijnselen moeten nadenken en bezien of we in het algemene beleid bepaalde ontwikkelingen kunnen keren of bijsturen of in elk geval de negatieve effecten kunnen verzachten. Ik heb de indruk, dat dit de bedoeling van het kabinet is geweest bij de instelling van een minister voor het grotestedenbeleid. Daardoor geeft het aan dat hier een probleem is, dat zich overigens niet beperkt tot de grote steden, en een ruimer terrein bestrijkt dan alleen maar de justitiële kant.

Het is dan ook niet verbazingwekkend, dat de maatregelen, die de eerder genoemde justitienotitie over geweld op straat bespreekt, voor een groot deel op het beleidsterrein van andere ministeries liggen. De in de notitie genoemde maatregelen zijn ook in het algemeen heel zinnig, zij het dat wij er geen dramatische effecten van mogen verwachten. De Haan heeft in overweging gegeven belangrijke beleidsbeslissingen van tevoren op veiligheidseffecten te evalueren. Dat zou geen geringe operatie zijn. Maar het zou al wat zijn als je dat steekproefsgewijze zou kunnen beginnen! Maar een toets achteraf kan wel worden opgelegd: welke beleidsbeslissingen uit het verleden hebben effecten gehad op veiligheid? Dat is een gemakkelijker onderzoek dan dat voor de toekomst en ik kan mij voorstellen, dat dit ook enige informatie geeft.

Een maatregel die we in die notitie missen en die wel op de eerste plaats op het terrein van justitie ligt, is de aanpak van wapenbezit en -handel. Wij zijn het geheel met de uitlatingen van de minister in de media eens, dat dit verontrustende verschijnselen zijn. Tot voor kort leken deze in Nederland redelijk onder controle. Dit lijkt veranderd. Hoe komt dat eigenlijk, zo vragen wij ons af. Het lijkt ons toe, dat de open grenzen en de gigantische toename in mobiliteit hierbij een belangrijke rol spelen. Is de minister het hiermee eens? Zijn er mogelijkheden om in

Europees verband hier weer meer greep op te krijgen?

Verder kan Justitie bijdragen door ervoor te zorgen, dat haar eigen apparaat op orde is, dat delicten snel en efficiënt worden opgespoord en vervolgd en op een verstandige wijze worden berecht. De minister heeft volgens de media bij herhaling gezegd, dat verhoging van de straffen in het algemeen geen nuttige bijdrage is. Mijn fractie wil uitdrukkelijk uitspreken, dat zij het daarmee eens is, dat wil zeggen dat verhoging van de straffen op zichzelf geen bijdrage levert aan de oplossing van deze problemen. Wel denken wij, ik geloof met de minister, dat een verhoogde pakkans en een snellere berechting zouden helpen. We juichen dan ook recente plannen van het OM, die hiertoe waarschijnlijk zullen bijdragen, toe.

Een onderwerp dat mijn fractie altijd ter harte gaat, is dat van de dwelms. De minister van Justitie weet nog niet, dat ik deze term consequent gebruik in plaats van het woord "drugs" omdat het woord "drugs" in de Nederlandse zin moeilijk uitgesproken wordt en het meestal "druks" wordt. Dwelms is een goed oud-Nederlands woord. De justitiebegroting zwijgt erover dit jaar. Onder de vorige minister van Justitie is een beleidsnotitie totstandgekomen. De discussie hierover heeft toen plaats gehad in een ongunstig tijdsgewricht door de uitermate negatieve houding van de Franse regering tegenover het Nederlandse drugsbeleid. Inmiddels is er een andere regering in Frankrijk en komen er meer positieve geluiden vanuit die richting. Ook in Duitsland is de politieke constellatie op bondsniveau veranderd, terwijl bij Länder al langere tijd interesse bestond voor onze oplossing van het probleem. En ja, zelfs uit de Verenigde Staten kwamen kortgeleden de hernieuwde signalen, dat er daar ook voorstanders zijn van een andere benadering. Wij zouden graag zien, dat de minister deze ontwikkelingen nauwlettend volgde en een gunstiger politiek klimaat gebruikte om te komen tot legalisering van in elk geval zachte dwelms, ook wel "softdrugs" genoemd, met alle voordelen van dien, die wij vandaag hier niet uitgebreid uit de doeken kunnen doen.

Overigens is er hier een mooi voorbeeld van het nut van het schrappen van onwerkzame regels,

zoals de heer Heijne Makkreel zojuist bepleitte. Als je merkt dat je met je strafrechtregels het probleem niet in de hand weet te houden, is het zoeken naar andere oplossingen beter dan het vasthouden aan de strafrechtelijke weg.

Het derde punt is het vreemdelingen- en asielbeleid. Wij hebben in de afgelopen jaren regelmatig de gelegenheid gehad om met de staatssecretaris van Justitie te praten over vreemdelingenzaken in verband met een reeks wetswijzigingen in de Vreemdelingenwet. Wij verwachten in het komende jaar weer een majeure herziening van die wet. Wat wij de afgelopen jaren benadrukt hebben, is dat voor ons van belang is dat die wetgeving goed doordacht is, uitvoerbaar en in overeenstemming met verdragsrechtelijke verplichtingen. Dit lijkt een cliché, maar juist op dit gebied schort er nog wel eens wat aan wetgeving, ook als deze van het ministerie van Justitie komt.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord toegezegd een visie op het vluchtelingenvraagstuk te zullen ontwikkelen. Dat is voor mij de kern. Wij zijn benieuwd, hoe het daarmee staat. Aangekondigd werd ook, dat het beleid gericht zou zijn op het ontwikkelen van een Europees asielbeleid. Dat zou een systeem zijn, waarbij het land van binnenkomst of een Europees orgaan beoordeelt of de vreemdeling recht heeft op bescherming als vluchteling en vervolgens op basis van een verdeelsleutel en, voorzover mogelijk, op basis van de eigen voorkeur van de vreemdeling, beslist in welk land de vreemdeling zal worden opgevangen. Denkt de staatssecretaris in deze richting? Een dergelijke opvatting wordt overigens door het Dublinverdrag gefaciliteerd.

Interessant vinden wij de ideeën die ontwikkeld zijn door C.D. de Jong. Zie nr. 9 van Justitiële Verkenningen, 1998. De Jong pleit voor een mondiale aanpak. Hij bepleit een wereldwijd opvangsysteem, waarbij meer dan nu het geval is afgesproken zou worden, dat opvang in de allereerste plaats in de eigen regio dient plaats te vinden. De ex-Joegoslaven die hebben moeten vluchten zie je bijvoorbeeld in de hele wereld, maar degenen die uit Rwanda hebben moeten vluchten vanwege de vreselijke genocide daar, zijn met name in de drie omliggende landen opgevangen. De internatio-

Jurgens

nale gemeenschap zou humanitaire hulp moeten bevorderen en in geval van langdurige vluchtelingensituaties voor "resettlement" moeten zorgen. Ziet de staatssecretaris enig perspectief in de door De Jong beschreven benadering?

Ondertussen willen wij graag van de staatssecretaris vernemen wat hij dit jaar gaat ondernemen om de verwachte toestroom van vluchtelingen het hoofd te bieden. Vanmorgen lazen wij in de Volkskrant, dat hij het niet gemakkelijker krijgt vanwege de problemen bij de IND. Ik begrijp dat het hierbij gaat om een sector die onder grote druk staat en de medewerkers eveneens onder grote druk staan. Met enige voorzichtigheid vraag ik de staatssecretaris om, voorzover hij kan, deze Kamer duidelijk te maken wat het probleem is en wat hij daaraan denkt te kunnen doen. Misschien is deze sector een van de sectoren van de samenleving waar de werknemers het het moeilijkst hebben.

In het artikel wordt de OR van de IND geciteerd. Volgens mij is een overheidsdienst geen onderneming, maar misschien vervlakt tegenwoordig alles. Ik weet dat dit orgaan zo heet, maar het is wel raar dat wij dat zo genoemd hebben.

Voorzitter! Nu enkele woorden over het onderzoeksbeleid. Al voordat de recente commotie rondom het RIVM, het milieuonderzoek en de heer De Kwaadste niet ontstond, had ik het in mijn hoofd om hierover te praten, zo schreef mevrouw Le Poole in mijn tekst. Het onderwerp bleek actueler dan zij gedacht had. Dit moet overigens niet worden misverstaan. Er zijn geen concrete signalen van ernstige misstanden met betrekking tot justitieonderzoek. Waakzaamheid kan echter geen kwaad. Bovendien is het wel eens goed, dat een sector van het departement specifiek aandacht van het controlerende orgaan krijgt.

Ik hoef niet uit te leggen, wat het belang is van onderzoek op justitieel terrein ter ondersteuning van het beleid. Ook voor de wetgevings- en controleactiviteit van de Staten-Generaal is deugdelijk onderzoek cruciaal. Hoe vaak worden wij bij twijfel niet over de streep getrokken door de toezegging van een evaluatie.

De begroting – zie blz. 113 – geeft onvoldoende houvast om het onderzoeksbeleid van het ministerie

van Justitie te kunnen beoordelen. Daaruit blijkt vooral dat de komende jaren sprake zal zijn van een geleidelijke afnemende van de middelen beschikbaar voor het WODC en dat het aandeel van het WODC in de interne bezuiniging van het ministerie van Justitie ten koste is gegaan van het externe onderzoek. Om te kunnen beoordelen op grond waarvan die bezuinigingen zijn doorgevoerd en wat de gevolgen daarvan zijn, willen wij graag meer gegevens. Ik kan mij voorstellen dat de minister er de voorkeur aan geeft om die schriftelijk te geven. Ik neem overigens aan dat het onderzoeksbeleid onder de minister valt. Ik zie dat dit zo is. Wij willen graag nadere gegevens over de volgende vier punten:

- een gedetailleerd overzicht van alle bestedingen voor wetenschappelijk onderzoek, waaronder intern onderzoek, extern opdracht-onderzoek, extern subsidieonderzoek en de subsidie voor het Nederlands studiecentrum voor rechts-handhaving en veiligheid;
- een evaluatie van de doelmatigheid van deze verschillende vormen van onderzoek;
- een uiteenzetting over het beleid ten aanzien van de keuze tussen intern en extern onderzoek;
- een oordeel over de wenselijke verhouding tussen intern en extern justitieonderzoek.

Het parlement heeft in het verleden zorgen geuit ten aanzien van de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het justitieonderzoek. Deze zorg heeft toen geleid tot de instelling van de Adviescommissie extern wetenschappelijk onderzoek. Deze commissie is echter weer opgeheven in het kader van de vermindering van het aantal adviescolleges. Wij vragen ons af hoe de onafhankelijkheid van onderzoek nu wordt bewaakt. Verder valt ons op dat uit het overzicht in bijlage 7 bij de justitiebegroting het vermoeden ontstaat dat het beleidsperspectief op korte termijn overheersend is in het justitieonderzoek. Er wordt weinig aandacht besteed aan fundamenteel lange-termijnonderzoek dat een inzicht in beleidsvraagstukken zou geven dat verder gaat dan de evaluatie achteraf van een concreet geval. Wij hebben naar aanleiding van het voorgaande een aantal vragen aan de bewindslieden. Hoe wordt het wetenschappelijke gehalte van het intern en extern

onderzoek thans gewaarborgd? Is het niet zinnig om opnieuw een soort ACEWO op te richten om dat te waarborgen?

Mijn laatste punt in deze sfeer betreft de criminologie. Dat is een punt van bijzondere zorg. Aan de universiteiten zijn de leerstoelen criminologie vrijwel verdwenen. Wat er overblijft aan criminologisch onderzoek, is sterk op Justitie gericht of vindt zelfs op het ministerie van Justitie plaats. Ziet de minister kans om met zijn collega van Onderwijs te overleggen over afspraken met de universiteiten, zodat althans de kritische massa van criminologen in het wetenschappelijk onderwijs voldoende is om tegenwicht te bieden aan het eigen onderzoek van Justitie?

Tot slot kom ik op evaluatie en reflectie. Wij willen graag vernemen hoe het staat met evaluaties die zijn toegezegd in het kader van de ingrijpende veranderingen in het familierecht in de afgelopen kabinetsperiode. Wij denken aan de evaluatie van het gewijzigd naamrecht. Dat zou gevolgen hebben voor de emancipatie. Heeft dat ook die gevolgen gehad? Verder denken wij aan de evaluatie van het geregistreerd partnerschap en met name de problemen die nu bestaan bij de omzetting daarvan in een huwelijk en vice versa. Men moet eerst scheiden om de andere vorm te kunnen kiezen. Ook vragen wij om een nadere bezinning op artikel 160 BW in verband met de alimentatieverplichting ingevolge dat geregistreerd partnerschap. Tot slot denken wij hierbij aan de problematiek rond het huwelijk en een rechtsgeldige verblijfstitel. Deze zou geëvalueerd worden na de evaluatie van de aanwezigheid van schijnhuwelijken. Je ziet dit overigens ook bij andere wetsvoorstellen. Het wetsvoorstel inzake de export van uitkeringen borduurt bijvoorbeeld voort op het vraagstuk wat er gebeurt met iemand die achterblijft na het overlijden van de partner. Als dat binnen de termijn van drie jaar gebeurt, komt men zelfs niet voor een uitkering in aanmerking. Dat zijn typische voorbeelden van evaluaties. Ik heb vaak het gevoel dat de Kamer haar tijd beter zou kunnen besteden aan een evaluatie over het functioneren van wetgeving dan aan de totstandkoming daarvan. De evaluatie komt meestal te kort, terwijl wij daar juist aandacht voor

Jurgens

moeten hebben. Ik kan mij voorstellen dat de minister de laatste vragen schriftelijk wil beantwoorden, omdat zij zeer gedetailleerd zijn en ik ze niet eerder aan hem heb voorgelegd. Ik laat dat echter graag aan hem over.

□

De heer **Meeter** (PvdA): Voorzitter! Wanneer wij het begrotingsdebat in de Tweede Kamer nalezen en zien wat beide bewindslieden allemaal van plan zijn – ik doel daarbij in het bijzonder op de door de minister afgelegde "proeve van het werk dat hij doet" – kunnen wij niet anders dan onder de indruk zijn. Wellicht was dat ook de bedoeling van de minister. Ik moet mij beperken, en stel mij voor iets te zeggen over de noodzaak van herziening van het burgerlijk procesrecht, de verbetering van de structuur van de rechterlijke organisatie en juridisering. Deze onderwerpen hebben alle te maken met dat deel van de portefeuille van beide bewindslieden dat je uniek zou kunnen noemen, bestaande uit de zorg voor het oplossen van conflicten in de samenleving. Uniek ten opzichte van de taken van andere ministeries. Die geven ook wet en besturen, maar dit aspect kennen zij niet.

Voorzitter! Dat de minister bij zijn opsomming dat ook extra aandacht aan de rechterlijke macht heeft gegeven, lijkt mij juist. Dat siert hem, temeer omdat in het regeerakkoord de rechterlijke macht wordt weggestopt in paragraaf 3, onder het hoofdstuk Veiligheid. Onder het hoofd juridisering wordt nog iets gezegd over de bestuursrechter, die toch vooral in het oog moet houden dat hij marginaal moet toetsen. Hij wordt aan termijnen gebonden en dient strakker de hand te houden aan termijnen voor procespartijen. Ik vind dat wat magertjes. Het lijkt mij als tegenhanger juist om wat meer aandacht aan de rechterlijke macht te geven. Het betoog van de minister in de Tweede Kamer werd besproken in een hoofdartikel in de NRC. Het recht zou de laatste religie in een geseculariseerde maatschappij zijn. Als rechters dan met priesters of predikanten zouden worden vergeleken, gaat dat misschien iets te ver, zoals juridisering moet worden tegengegaan als zij doorslaat.

Voorzitter! Ik kom toe aan mijn eerste onderwerp: de noodzaak van

herziening van het burgerlijk procesrecht. Uit de Contourennota lijkt te volgen, dat de minister bij wet versnelling en stroomlijning van het civiele proces wil doorvoeren. Ik heb dat kort gezegd zo begrepen, dat de versneldregimeprocedure gecodificeerd zou moeten worden en dwingend zou moeten worden voorgeschreven. Is het inderdaad de bedoeling van de minister om een desbetreffend wetsvoorstel in de eerste helft van dit jaar in te dienen? De versneldregimeprocedure is in 1996 bij wege van experiment in acht arrondissementen ingevoerd als een gezamenlijk project van rechterlijke macht en advocatuur. De procedure is bedoeld voor eenvoudige zaken en wordt toegepast op verzoek van een van beide partijen. De procedure combineert elementen uit het conclusie-na-antwoordmodel met elementen uit de verkortetermijnprocedure. Daar wordt dan nog het een en ander bijgevoegd. Bij de desbetreffende rechtbanken worden jaarlijks zo'n 12.000 handelszaken aangebracht. In 1996 werd daarvan 4,3% en in 1997 7,1% als versneldregimezaak aangebracht. Naar verluidt, zou deze stijgende lijn zich in 1998 hebben voortgezet. Dit zou wellicht aanleiding kunnen zijn om dat experiment ook in de andere arrondissementen in te voeren. Maar men houde de uitgangspunten in het oog: eenvoudige zaken, op initiatief van een van de procespartijen. Zou het dan wel een goed idee zijn, dat tot op heden positief beoordeelde experiment dwingend in de wet voor te schrijven? Wat vindt de minister hiervan? In dit kader heb ik nog een andere vraag. Het experiment is uitgebreid tot appèlzaken bij het Hof Leeuwarden. Weet de minister al iets over het resultaat van deze uitbreiding?

Bij lezing en analyse van het WODC-rapport "Een kwestie van tijd" blijkt dat de lange doorlooptijd van civiele procedures bij trage rechtbanken niet het gevolg is van slechte procesbewaking of onvoldoende slagvaardig werken. Deze zogenaamd trage rechtbanken kampen met grote, vaak in een verleden opgelopen werkvoorraden. Deze bevinding leidt tot de conclusie dat een snellere doorlooptijd bij trage rechtbanken alleen bereikt kan worden door meer mankracht en niet door een wettelijk versneld regime. Ik heb daar meer twijfels over dan collega Glasz. Hij verwacht wel heil

van zo'n nieuwe wettelijke regeling. Het experiment leidt niet tot grotere efficiëntie als het bijkomend effect is dat de gewone bodemprocedure langer duurt. Die observatie is in het rapport te vinden. Voor de vraag of dit wettelijk moet worden ingevoerd, is veel belangrijker dat in de overgrote meerderheid van zaken partijen dat regime niet kiezen, bijvoorbeeld omdat de aard van de zaak zich er niet voor leent. Indien de wetgever partijen toch wil dwingen, lijkt hij te veronderstellen dat hij het beter weet en dat partijen te dom of onwillig zijn om dat in te zien. Dat is een zwakke basis voor regelgeving. Korthedshalve verwijs ik naar de column van Huydecoper in Account van deze maand.

"Een proceshervormer offere niet te veel tijd aan de theorie en vooral voere hij geen onnodige vrijheidsbeperkingen in." Onder dit motto, afkomstig van Star Busman, de godfather van het procesrecht en de schrijver van het boek, waaruit wij allen het procesrecht hebben geleerd, althans degenen die zich daarmee bezighouden, preadviseerde de oud-president van de Rotterdamse rechtbank, Nivard, in 1968. Hij wordt nog steeds genoemd in het WODC-rapport.

Bij de modernisering van de rechterlijke organisatie gaat het voorts om een verbetering van de structuur van deze organisatie. Daarover is in januari 1998 het rapport-Leemhuis verschenen, dat blijkens het regeerakkoord als leidraad zal dienen om te komen tot een nieuwe structuur van de rechterlijke macht. Over dit onderwerp richt ik mij in het bijzonder tot de staatssecretaris, want hij heeft dat onderwerp in zijn portefeuille, uiteraard via u, mijnheer de voorzitter.

Ik zou een enkele opmerking willen maken over het bestuur van een gerecht en over de Raad voor de rechtspraak. Wat de samenstelling van het collegiale bestuur van een gerecht betreft wordt in de Contourennota een vergelijking getrokken met grote advocatenkantoren. De beheersdeskundigheid bij rechters zou moeten worden vergroot, net zoals bij advocaten die manager zijn op die kantoren. Dat lijkt ons een mooi streven. Anders dan collega Heijne Makkreel zie ik het bezwaar niet van rechters die tegelijk manager zijn. Die twee taken zijn niet zozeer gecombineerd dat je

Meeter

dan voor het leven manager moet zijn.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! De heer Meeter heeft mij kennelijk niet goed aangehoord. Ik heb geen enkel bezwaar tegen rechters die tegelijk manager zijn. Sterker nog, ik ben van mening dat het management van de rechtbank in overwegende mate door rechters dient te geschieden. Ik heb alleen beweerd dat rechters die manager zijn als manager moeten kunnen worden afgezet. Dat belet om de functie van manager vast te koppelen aan enige rechterlijke functie.

De heer **Meeter** (PvdA): Dan heb ik de heer Heijne Makkreel inderdaad misschien niet goed begrepen. Als ik het goed heb, wordt het loskoppelen van die twee functies ook vermeld in de contourennota. Dat is dus niks nieuws in de voorliggende plannen. Je kunt je voorstellen dat een president q.q. in het bestuur zit. Daar zou je bezwaar tegen kunnen hebben. Echter, tot op heden was datzelfde bezwaar aan die functie verbonden, voorzover de president de leiding had op een rechtbank, want hij bleef van het begin tot het eind president. Het lijkt mij denkbaar dat een president dan een stapje terug doet. Of daar in de praktijk zo makkelijk toe wordt overgegaan wanneer het bestuur vernieuwd zou worden, weet ik niet.

Het streven om rechters manager te doen zijn, lijkt mij een mooi streven. Je bent er natuurlijk niet met alleen maar een bestuur dat integraal management moet plegen, ook niet als dat een collegiaal bestuur is. Ik heb moeite gehad met het begrip "integraal management", maar ik begrijp dat het in tegenstelling tot duaal management wordt gebruikt. Het betekent dus dat rechters en ondersteunend personeel op een rechtbank door één bestuur integraal worden gemanaged. Als ik dat verkeerd heb begrepen, hoor ik dat graag.

Hoe zou je zo'n bestuur ook beleidsinstrumenten kunnen geven? Ik heb gearzeld of ik zou willen verdedigen dat elke rechter tijd zou moeten gaan schrijven. Dat wil ik niet als een gedachte lanceren, want ik realiseer mij dat advocatenkantoren een extra belang hebben bij tijdschrijven, omdat zij op die basis hun declaraties uitsturen. Op

advocatenkantoren wordt echter ook niet declarabele tijd geschreven. Dat gebeurt niet zomaar. Dat gebeurt om te analyseren wat op dit terrein het beste gedaan kan worden, hoe dat het beste gedaan kan worden en wie dat het beste kan doen. Tijd schrijven is kortom een beleidsinstrument. Een bestuur, een zekere hiërarchie op de rechtbank, zal ook met zich brengen dat een collegevergadering minder bevoegdheden heeft dan voorheen. Ook dat is een onderwerp dat zich nog verder moet uitkristalliseren. Het feit dat de rechtbanken zeer verschillend van omvang zijn, brengt de staatssecretaris voor de keuze of hij daar een al te stringente regel voor moet formuleren of niet. Ik denk dat hij er goed aan zal doen om, als er op dit punt wetgeving komt, een soepele regeling te maken die van toepassing is op rechtbanken van verschillende omvang. Ik hoor graag het standpunt van de staatssecretaris hierover.

Dan kom ik op de Raad voor de rechtspraak. Op diverse plaatsen heeft de staatssecretaris laten weten dat hij bij de aanwijzingsbevoegdheid van deze raad een onderscheid wil maken tussen beheerszaken en beleidszaken. Ik vraag mij af hoe hij dat onderscheid denkt te kunnen maken. Ik noem iets praktisch zoals de rolreglementen. Blijkens het WODC-rapport kunnen die sterk verschillen. Vindt de staatssecretaris dat de Raad voor de rechtspraak moet worden belast met het harmoniseren van die rolreglementen, of vindt hij dat een taak voor bijvoorbeeld de Hoge Raad, die zich hiervoor ook heeft opgeworpen? Het zijn verkennende vragen, want de zaak ligt nog geheel open. De rechterlijke macht zal zich primair een mening hierover moeten vormen en dat gebeurt in het project Versterking rechterlijke organisatie.

Mijn conclusie is dat wat er ook zij van die structuurverandering en van een nieuw burgerlijk proces, de extra menskracht die aan de rechterlijke macht toegevoegd moet worden, het enige middel is om die doorloop-snelheid, zeker bij rechtbanken die achterstanden hebben, te verbeteren. Onze fractie heeft twijfels over de vraag of daar voldoende financiële middelen voor beschikbaar zijn. Na bestudering van de uitsplitsing in de Contourennota van die extra 130 mln. – de heer Glasz sprak over 140 mln. – zouden wij van de minister of de staatssecretaris willen horen of

dat bedrag inderdaad volstaat om op langere termijn deze benodigde menskracht te kunnen financieren.

Tot slot wil ik nog een enkel woord zeggen over juridisering. Over dit verschijnsel is op 21 december het kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden door de minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de minister van Justitie. Over het begrip juridisering is een discussie ontstaan, aangezwengeld door de openbare bestuurders onder aanvoering van Van Kemenade, commissaris van de koningin in Noord-Holland. Een voorbeeld van deze discussie is te vinden in het eerste nummer van het Nederlands juristenblad van dit jaar waarin Van Kemenade zich verweert tegen een aanval door prof. Van der Heijden in de rubriek *Opinie*. Een aspect van deze discussie dat ik naar voren wil halen, is dat de bestuursrechter verweten wordt, het openbare-besluitvormingsproces negatief te beïnvloeden, uitmondend in het verwijt dat de rechter te zeer op de stoel van de bestuurder gaat zitten.

Dat is ook gezegd direct na de instelling van de Ondernemingskamer. Ook die werd verweten zich met de bedrijfsvoering in te laten. Het kabinet komt in genoemde notitie Juridisering in het openbaar bestuur tot de conclusie dat afgezien van incidenten die doorgaans door de appelrechter worden gecorrigeerd, niet kan worden volgehouden dat de rechter de staatsrechtelijke grenzen onvoldoende in acht neemt. Onze fractie neemt met genoegen kennis van deze conclusie.

De notitie is breed van opzet. Het verschijnsel juridisering wordt gezien in samenhang met maatschappelijke ontwikkelingen zoals de voortdurende emancipatie en individualisering en de daarmee samenhangende verzakelijking van de samenleving. Het gebruik van juridische instrumenten en procedures is daarin een belangrijk element, aldus de notitie. Op zichzelf is de juridisering een verschijnsel waar wij niet omheen kunnen en dat wij in zekere zin aanvaard hebben en toejuichen.

Terecht moet geconstateerd worden dat te ver doorgeschoten juridisering gecorrigeerd moet worden, hoewel het hier in Nederland best meevalt. Het kabinet heeft daartoe een aantal voornemens geformuleerd die onze fractie grosso modo onderschrijft. Het kabinet is inzake de bestuursrechter voorne-

Meeter

mens te bezien in hoeverre de bestaande omschrijving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur helderder zouden kunnen worden geformuleerd. Wij plaatsen daar een vraagteken bij. Is de minister niet met ons van oordeel dat ook een andere omschrijving van deze beginselen noodzakelijkerwijze globaal zal zijn? Waar het op aankomt, is dat de rechter bij de invulling van de globale norm zijn plaats kent of, mooier geformuleerd, zijn staatsrechtelijke grenzen in het oog houdt. Marginale toetsing dus, en dat doet hij blijkens de notitie. Het rapport van Van Kemenade is in zoverre positief te beoordelen dat het dit vraagstuk nog eens aan de orde heeft gesteld.

Zoals gezegd, moet te ver doorschietende juridisering worden gecorrigeerd. In dit kader heeft de minister gewezen op de claimcultuur in de Verenigde Staten. Deze in Nederland niet gewenste cultuur voert hij terug op een aantal typisch Amerikaanse verschijnselen die in de Nederlandse situatie geen rol zouden spelen. Als een van die verschijnselen noemt hij "no cure, no pay". De vorige minister van Justitie heeft op de jaarlijkse advocatenvergadering in 1997 expliciet beleden, geen voorstander van "no cure, no pay" te zijn. Een dergelijke regeling diende volgens haar een wettelijke basis te hebben als die zou moeten worden ingevoerd. Is de minister op de hoogte van het voorlopige oordeel van de Nederlandse mededingingsautoriteit van 21 januari jongstleden, waarin het "no cure, no pay"-verbod van rechtswege nietig wordt verklaard op grond van artikel 6 van de Mededingingswet. Dit voorlopige oordeel heeft veel consternatie gegeven. Ik verwijs korthedshalve naar het laatste nummer van het Juristenblad.

Is de minister met ons van mening dat een dergelijk besluit, als het definitief zou worden genomen, ongewenst is, mede met het oog op het effect van een te ver doorgeschooten juridisering? Ik sluit mij op dit punt dus aan bij de woorden van de heer Glasz. Zijn suggestie om de kosten waartoe een procespartij in een civiele procedure veroordeeld zou kunnen worden, te verhogen, is het bestuderen waard. Ik ben het in ieder geval helemaal met hem eens dat een hungry lawyer dangerous kan zijn en dat hun honger geen grenzen kent.

Mijnheer de voorzitter! Mijn tijd is op; ik ben er zelfs overheen gegaan. Ik moet bovendien mijn plaats kennen. Ik zou toch nog van deze gelegenheid gebruik willen maken om beide bewindslieden een voortgezette termijn toe te wensen die even voorspoedig zal zijn als het begin van hun termijn. Ik wacht met veel belangstelling af wat zij in reactie op mijn vragen te zeggen hebben.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om twee opmerkingen vooraf te maken. In de eerste plaats bied ik graag mijn excuses aan aan de bewindslieden en de collega's, in het bijzonder de heren Glasz en Heijne Makkreel, voor het feit dat ik als gevolg van de afhandeling van de agenda een deel van hun bijdrage, of soms zelfs hun gehele bijdrage, heb gemist. In de tweede plaats zal ik, zoals min of meer gebruikelijk, mijn bijdrage leveren mede namens de fracties van RPF en GPV.

Voorzitter! "Vertrouwen in justitie keldert", kopte het dagblad Trouw begin van dit kalenderjaar op de voorpagina. Het betrof de uitkomst van een enquête over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding die het dagblad zelf had laten uitvoeren door het marktonderzoekinstituut NIPO en de Erasmus Universiteit onder ruim 1000 Nederlanders van 18 jaar en ouder, representatief voor de totale bevolking. De minister kent het onderzoek. Zoals bekend, was het beeld dat uit de enquête naar voren kwam, bepaald niet opgewekt. Vindt 71% van de Nederlanders dat het strafrechtstelsel belangrijk is voor het goed functioneren van de samenleving, bij de uitvoering daarvan plaatsen 6 van de 10 burgers grote vraagtekens. De huidige aanpak van de criminaliteit wekt duidelijk weinig vertrouwen onder de bevolking, althans onder de ruim 1000 geënquêteerden. Van hen is 88% van mening dat veel overtreders niet worden opgepakt en dat dit leidt tot normvervaling, terwijl 95% vindt dat de welgepakte door de rechters te soepel worden gestraft. Meer in het bijzonder vinden acht van de tien burgers dat misdadigers hun straf te vaak ontlopen door vormfouten van officieren van justitie en rechters.

De minister toonde zich in een interview in dezelfde aflevering van "Trouw" bezorgd over de uitkomst van deze enquête. Hij sprak zelfs over wantrouwen in de rechtsstaat – wat overigens niet hetzelfde is als het geconstateerde gebrek aan vertrouwen – en over het niveau van de strafrechtspiegeling dat niet naar behoren is. Ons is niet duidelijk geworden wat met dat laatste precies door hem werd bedoeld. Misschien kan hij deze gelegenheid aangrijpen om dat toe te lichten. Een andere reactie kwam van de voorzitter van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak. Die reactie luidde dat hij niet wakker lag van de kritiek uit de samenleving. Hij trok de kwaliteit van het werk van het NIPO in twijfel en had het over "die vermaledijde kennisachterstand van het Nederlandse publiek".

Ons heeft de uitkomst van het NIPO-onderzoek niet echt verbaasd. De belangrijke vraag is natuurlijk of wij er iets mee moeten doen en zo ja, wat. Het is niet denkbeeldig dat de beeldvorming over de kwaliteit van de rechtsstaat in niet onbelangrijke mate berust op of beïnvloed is door de mediaconsumptie; daarbij krijgen geruchtmakende zaken en in het oog springende incidenten over het algemeen meer aandacht dan verantwoorde analyses en trends. Gelukkig lijken we echter het stadium voorbij te zijn waarin iedere verontrusting over het criminaliteitsniveau werd afgedaan met het advies – naar het schijnt oorspronkelijk afkomstig van de criminoloog Nagel – dat men een ander dagblad moest gaan lezen. Tot de feiten van de criminaliteitsbestrijding behoort immers óók dat in de afgelopen tien jaar in Nederland het aantal verdachten dat voor de rechter is gebracht met 30% is gestegen. Het betreft ruim 110.000 zaken per jaar. In 95% van de gevallen wordt door de rechter een schuldigverklaring uitgesproken, een stijging met 11% in 10 jaar. De gemiddelde onvoorwaardelijke gevangenisstraf is de afgelopen jaren 50% langer geworden en bedraagt thans zo'n 7 maanden. Het aantal zaken dat het openbaar ministerie aan de kant legt, is met ruim 40% gedaald, terwijl het aantal verdachten dat buiten de rechter om een boete moet betalen met ruim 100% steeg. Zo zouden er in dezelfde geest nog wel een aantal gegevens naar voren te brengen zijn.

Holdijk

Een volgens mij juiste reactie op dit alles zou kunnen zijn dat deze gegevens alleen maar accentueren hoezeer in dezelfde tijd de criminaliteit is toegenomen en verhard. Onze samenleving produceert inderdaad veel meer criminaliteit dan 10 à 15 jaar geleden. De primaire verklaring hiervoor ligt bij de samenleving zelf, niet bij het apparaat dat die criminaliteit moet bestrijden. Het gaat daarbij om zaken als de toegenomen individualisering, het wegvallen van sociale controle, ontkerkelijking, internationale mobiliteit, stijgende welvaart, doorgesloten burgerlijke tolerantie, enz. Wel is duidelijk dat de organen die verantwoordelijk zijn voor de rechtshandhaving in het belang van de kwaliteit van de rechtsstaat zich niet alleen kunnen en mogen bedienen van gegevens en criteria als de beleving van het publiek en NIPO-enquêtes. Een beleving is niet zelden gebaseerd op beelden en indrukken, soms zeer persoonlijk getint en soms ook vermengd met een concrete persoonlijke ervaring, terwijl de feiten geheel of gedeeltelijk anders kunnen liggen. Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde kan en mag slechts uitgegaan worden van de vaststaande feiten – wat overigens meer is dan statistieken – en niet van subjectieve gevoelens. Indien een publieke opinie niet stoelt op de feiten – en dat komt voor – is zij niet de maat bij de opsporing, vervolging en berechting.

Voorzitter! Met dit alles kan onmogelijk gesteld worden dat de publieke beeldvorming irrelevant is. De kwaliteit van de rechtsstaat wordt nu eenmaal mede bepaald door de beleving door het publiek. Strafrechtspleging heeft immers ook een psychologische kant. Is de beleving negatief, hoe feitelijk onjuist misschien ook, dan kan dat de drempel voor crimineel handelen respectievelijk eigenrichting bevorderen of op z'n minst onveiligheidsgevoelens aanwakkeren. Dat zou niet goed zijn en daar moet iets aan gedaan worden, maar wat?

Dat fouten in de rechtspleging zoveel mogelijk moeten worden voorkomen en de gevolgen ervan beperkt moeten worden, behoeft naar mijn idee geen betoog. Daar is in de afgelopen jaren ook via wetgeving het een en ander aan gedaan. Maar zou het vervolgens

ook op de weg van Justitie kunnen liggen om aan actieve publieke voorlichting te doen, opdat inzicht in de beoordelingen en afwegingen wordt gegeven en daarmee de aanvankelijke beeldvorming kan worden beïnvloed? Het spreekt, na het voorgaande betoog, wel vanzelf dat daarbij alleen de feiten, zonder manipulatie, mogen spreken.

In de derde plaats is uiteraard het politieke antwoord op de criminaliteitsontwikkeling en de bestrijding daarvan van het hoogste belang. Zonder te willen beweren dat er niets is gebeurd, moeten wij vaststellen dat het antwoord nadrukkelijk niet is geweest de omvang van het zogenoemde repressieve apparaat: politie, officieren van justitie en rechters in gelijke mate mee te laten groeien met de omvang van de criminaliteit. In repressie alleen zag men geen oplossing. De maatschappij zelf en niet het strafrecht moet de oplossing bieden, zei men. Daar valt iets voor te zeggen, maar deze benadering zal eerst op lange en misschien wel heel lange termijn vruchten kunnen afwerpen. Het gevolg van deze insteek is dat, gegeven de beperkte middelen, politie en justitie altijd keuzen moeten maken: wat doen wij wel en wat doen wij niet. De ernstige zaken en de zaken waar de politiek op een zeker moment op hamert eerst, en de rest voorzover mogelijk. Er worden, om ons nu tot de rechterlijke macht te beperken, diverse ongetwijfeld goed bedoelde lapmiddelen bedacht: uitgetreden rechters weer inschakelen, opleidingen bekorten, voorrangspedures, enz. Dat is niet zonder waarde. Een structurele aanpak, resulterend in een vergroting van de capaciteit, zal voor een oplossing zorgen. Meer geld alleen lost niet alles automatisch op. Daarvan zijn wij inmiddels voldoende doordrongen. Bedrijfsmatiger werken, voorzover redelijk mogelijk, is aan te bevelen. Daarbij plaats ik de kanttkening dat justitie geen productielijn in een fietsenfabriek kan of mag worden. De bewaking van de kwaliteit van de rechtsstaat ziet onze fracties nog altijd als een kerntaak van de eerste orde voor de overheid. Dat veel Nederlanders daar zo over denken, blijkt gelukkig ook uit de NIPO-enquête: 43% is bereid meer belasting te betalen voor meer politie en justitie. Dat gegeven zou de

minister, en met hem het kabinet, ter harte moeten nemen.

Tot slot van dit onderdeel een zeer concrete vraag. De voorgangster van deze minister heeft besloten dat advocaten niet meer of slechts in beperkte mate, niet in het eigen arrondissement, ingeschakeld mogen worden als rechter-plaatsvervanger. In het najaar van 1998 werd ons de mededeling dat overwogen werd deze maatregel terug te draaien. Wat is de situatie van het moment?

Eerder noemde ik de onveiligheidsgevoelens. Het CBS liet ons eind vorig jaar nog weer eens weten hoe onveilig mensen zich voelen zowel in de openbare ruimte als in eigen huis. Volgens deze gegevens is een op de zes Nederlanders zo benauwd slachtoffer te worden van een misdrijf, dat zij in de avonduren zelf de deur niet meer uitkomen noch de deur voor anderen open doen. Die reactie staat niet los van de cijfermatig te constateren toename van geweld, met name van diefstal met geweld, straatroven, bedreigingen en mishandelingen, een landelijke trend. Tegelijkertijd valt ook hier de merkwaardige discrepantie tussen feitelijke gegevens en subjectieve gevoelens te constateren. Negen van de tien bejaarde vrouwen en zeven van de tien mannen zijn bang om 's avonds open te doen. Toch blijken juist oudere Nederlanders heel weinig risico te lopen om bij een geweldsmisdrijf, diefstal of vernieling betrokken te raken. Mannen tussen de 15 en 25 jaar in de grote steden hebben daarentegen veruit de meeste kans om slachtoffer van geweld te worden. Hiermee is echter allerm minst iets gezegd over de relatie tussen verwachtingspatroon, het mede daarop gebaseerd gedragspatroon en geregistreerde aangiften. Hoe dit zij, de werkelijkheid is meer dan voldoende grimmig om de overheid aanleiding te geven tot verscherpte aandacht voor de onveiligheid op straat. De collega van Binnenlandse Zaken heeft bij de behandeling van de politiebegroting in de Tweede Kamer een resultaatsverplichting op zich genomen, in die zin dat hij zijn eventueel voortijdig politieke einde verbonden heeft aan het aantoonbaar veiliger worden van Nederland. Ik heb niet vernomen dat de minister van Justitie dit voorbeeld heeft nagevolgd. Dat behoeft wat ons betreft ook niet, als er maar wel iets gebeurt. Allerlei ideeën en

Holdijk

voorstellen gaan inmiddels over tafel: aanpak van het wapenbezit, uitbreiding van fouilleringsmogelijkheden, snelrecht en voorlopige hechtenis voor stelselmatige daders, anonieme getuigenverklaringen en een initiatiefwetsvoorstel ter verhoging van de strafmaat met een derde voor geweldsdelicten tegen personen die voor een ander in de bres springen, om maar enkele te noemen.

Wat de bestrijding van het illegaal wapenbezit betreft, hebben wij begrepen dat de minister voornemens is om de maximale strafmaat te verhogen van negen maanden tot vier jaar. Dat idee, dat misschien als zodanig niet iets oplost en dat wij op enig moment als wetsvoorstel hopen te kunnen begroeten, heeft uiteraard ten principale onze instemming. Is echter onze informatie juist dat de bewindsman aarzelingen heeft als het gaat om uitvoering te geven aan het advies van de Raad van hoofdcommissarissen en de Raad van korpsbeheerders, dat ertoe strekt om controle op wapens in auto's mogelijk te maken? Zo ja, welke zijn die aarzelingen? De heer Talsma veronderstelde, dat deze onderzoeken thans reeds mogelijk zijn.

Nog een andere vraag houdt ons bezig als het gaat om de beveiliging van de openbare ruimte. Omstreeks midden november vorig jaar werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de voorzitter van de Raad van hoofdcommissarissen verklaard dat het streven naar "meer blauw op straat" geen prioriteit meer heeft en dat voorrang krijgt de inzet van politiemensen op plaatsen waar dat het meest nodig is om resultaten te boeken bij de bestrijding van de misdaad. Volgens de genoemde voorzitter berust deze gewijzigde benadering op het voornemen het politiewerk bedrijfsmatiger uit te voeren en te richten op het oplossen van problemen, zodat het op resultaat beoordeeld kan worden. Het is ons niet duidelijk wat deze benadering feitelijk te betekenen heeft. Ze roept de vraag op welke plaats in deze filosofie wordt toegekend aan preventie. Valt dat aspect buiten de boot, omdat preventie niet te meten is? Dat is een eerste vraag, maar een tweede vraag luidt hoe we de volgende verklaring van de voorzitter moeten begrijpen. "We zullen ons bij het verdelen van nieuwe mensen niet langer concentreren op de openbare orde

en veiligheid." (Algemeen Dagblad 13 november 1998). Wat betekent dit voor de bestrijding van de gewelds-criminaliteit op straat?

Eerder in mijn bijdrage bracht ik de rechterlijke macht ter sprake. Die stel ik opnieuw aan de orde, maar nu in het kader van de integriteit van de publieke sector. Voordat nu diverse wenkbrauwen worden gefronst, licht ik toe dat ik de aandacht vraag voor het arrest van de ombudskamer van de Hoge Raad van 30 maart 1998, gepubliceerd in de Nederlandse Jurisprudentie van 1998 onder nummer 554. Het betreft de problematiek die in het septembernummer van "Trema" is aangesneden onder de titel "Aangifte door de rechter" door de heren Grauss, Hofhuis en Schrijnen. De problematiek is blijkens de door een tweetal Tweede-Kamerleden gestelde schriftelijke vragen en de antwoorden daarop van de minister bekend. Ter wille van mijn medeleden licht ik de kwestie kort toe. Het komt af en toe voor, zo blijkt dat een rechter, bijvoorbeeld de civiele rechter, bij de behandeling van een aan hem voorgelegde zaak wordt geconfronteerd met (sterke) aanwijzingen dat er een strafbaar feit is gepleegd. De vordering blijkt bijvoorbeeld mede op zwart geld betrekking te hebben of er worden valse stukken overgelegd. De vraag is dan of de civiele rechter moet doen alsof zijn neus bloedt of dat hij aangifte moet doen bij de officier van Justitie. De zaak waar het arrest van de Hoge Raad betrekking op heeft, betrof – verkort weergegeven – een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit waarvan een kantonrechter in een ontbindingszaak op de hoogte kwam. Tegen de kantonrechter die de kennisgeving van aangifte deed uitgaan, werd op basis van artikel 14a Wet RO een klacht ingediend bij de Hoge Raad, omdat de betrokken rechter zou handelen in strijd met zijn geheimhoudingsplicht van artikel 28a Wet RO. De procureur-generaal achtte de klacht gegrond. De geheimhoudingsplicht stond in de weg aan het doen van aangifte uit eigen beweging, nu er geen sprake was van strafbare feiten in de zin van artikel 160 Wetboek van Strafvordering. Dit artikel houdt, kort gezegd, in dat ieder die kennis draagt van bepaalde, ernstige strafbare feiten (veiligheid van de staat, levensdelicten) verplicht is daarvan onverwijld aangifte te doen. De

procureur-generaal stelde voorts vast dat zich ook niet één van de in artikel 162, lid 1, Strafvordering genoemde gevallen voordeed. Dit artikellid behelst een aangifteplicht voor ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van bepaalde, in dit artikel omschreven misdrijven met de opsporing waarvan zij niet zijn belast. Ook was volgens de procureur-generaal geen van de uitzonderingen van artikel 28a Wet RO aan de orde. De Hoge Raad verklaarde de klacht gegrond: het staat de rechter niet vrij uitvoering te geven aan zijn (...) voornemen tot het doen van aangifte. De Hoge Raad overweegt daartoe allereerst dat de kantonrechter niet wettelijk verplicht was tot aangifte, aangezien het niet ging om strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 160, lid 1, of 162, lid 2, Strafvordering.

Voorts overwoog de Hoge Raad dat artikel 6 EVRM voorziet in het recht op een eerlijk proces. In dit begrip "eerlijk proces" ligt besloten, en de naar intern Nederlands recht geldende eisen van een goede procesorde in burgerlijke zaken brengen mee, dat partijen alle feiten en omstandigheden welke naar hun inzicht van belang kunnen zijn voor de beslissing van hun geschil, vrijelijk ter kennis van de rechter moeten kunnen brengen. Partijen zouden daarin kunnen worden belemmerd indien zij rekening ermee zouden moeten houden dat het de rechter vrij staat om, zo hij in het hem meegedeelde een begaan strafbaar feit ontwaart, daarvan desgeraden aangifte te doen bij de officier van justitie.

Voorzitter! Het standpunt van de Hoge Raad is duidelijk: in alle gevallen waarin de rechter niet de verplichting heeft tot het doen van aangifte – zelfs ook als er sprake is van meeneed – is het hem niet toegestaan aangifte te doen, óók niet wanneer hij, als ieder ander, de bevoegdheid daartoe zou kunnen ontlenen aan artikel 161 Strafvordering. De duidelijkheid van de beslissing is een waarde op zichzelf, al is natuurlijk niet elke duidelijke norm daarmee een goede norm.

Wij vinden de apodictische uitleg van artikel 6 EVRM niet erg overtuigend en het begrip "eisen van een goede procesorde" weinig verhelderend. Eigenlijk motiveert de Hoge Raad het beroep op artikel 6 EVRM niet. Wij vinden het jammer dat er in de visie van de Hoge Raad

Holdijk

blijkbaar geen plaats is voor een afweging van de in de zaak aan de orde zijnde belangen of voor het in een afweging betrekken van andere aspecten. Wij onderschrijven de door de auteurs van het Trema-artikel aangevoerde zeven argumenten vóór de mogelijkheid tot het doen van aangifte stuk-voor-stuk. Wij zullen ze nu niet herhalen. Als algemene overweging brengen wij naar voren dat het schadelijk voor de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving kan zijn indien een rechter mogelijk ernstige strafbare feiten "gewoon" moet laten passeren en daarmee een schijn van legitimiteit aan deze feiten verleent. Als integer onderdeel van een integere publieke sector mag men hem dit niet aan doen, en als voorbeeld in de samenleving al evenmin.

Het "eerlijk proces" en de eisen van een goede procesorde zoals opgevat door de Hoge Raad, zijn normen van hoge waarde, maar het zijn niet de enige normen die hier gelden, en misschien zelfs niet bij voorbaat de hoogste. Het zou ongelukkig zijn als de integriteit van de rechter als instituut schade zou oplopen door een sterke beklemtoning van de eisen van de procesvoering. Hier botsen beginselen, enigszins vergelijkbaar met de botsing die zich heeft voorgedaan bij de fiscale beoordeling van aftrekbare kosten terzake van criminele activiteiten.

Hoe nu verder? Voorzitter! Het arrest van de Hoge Raad heeft tot gevolg dat de consciëntieuze rechter die van mening is dat aangifte verantwoord of zelfs geboden is, daartoe niet meer zal overgaan. De discussie hiermee sluiten, kan door onze fracties moeilijk als een goed signaal worden gezien. In een bespreking van het arrest, in zijn column in Vrij Nederland van 4 juli 1998, concludeert Lex Dura – hij waardeert het arrest overigens niet negatief – met een zekere berusting dat rechters en advocaten onderdeel worden van het zwarte circuit. Wij kunnen deze berusting niet opbrengen en bepleiten herstel van de praktijk van vóór het arrest, waarin partijen rekening moesten houden met de mogelijkheid van aangifte. Ook Lex Dura erkent dat de onzekerheid dienaangaande alleen maar voordelen had. Om tot dat herstel te komen, zal de nationale wetgever in actie moeten komen

binnen de ruimte die het EVRM biedt. De auteurs van het Trema-artikel doen een suggestie. De minister heeft in antwoord op de Tweede-Kamervragen meegedeeld nog niet toe te zijn aan het innemen van een definitief standpunt over deze materie. Hij wil eerst het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak inwinnen. Wij respecteren dat voorlopige standpunt van de minister en wij vragen of wij nader van hem mogen vernemen zo spoedig mogelijk nadat het advies is uitgebracht. Ik hoop echter dat intussen op het departement de ruimte voor de nationale wetgever naarstig wordt onderzocht en dat ik met deze bijdrage een deel van de medewetgever aan het denken heb mogen zetten.

Tot besluit van mijn bijdrage wend ik mij tot de staatssecretaris terzake van het vreemdelingen- en asielzoekersbeleid.

Hem enigszins kennende, zal hij er geen behoefte aan hebben dat wij hem beklagen of ons medelijden uitspreken met de lastige en dikwijls ondankbare taak die hij op zijn schouders heeft genomen. De beleidsinstrumenten dreigen telkenmale, ondanks kleine aanpassingen, te bezwijken onder de aanhoudende en wassende stroom asielzoekers. Wij hopen, dat de bewindsman zich staande zal weten te houden. Dat zal sterk afhangen van het politieke en vooral van het maatschappelijke draagvlak voor zijn beleid. Het ijs waarop hij schaatsen moet, is soms dun en vertoont verraderlijke wakken. Of hij zich gesteund weet door de uitspraak van zijn collega voor het grotestedenbeleid in de nota "Kansen krijgen, kansen pakken" dat Nederland een immigratieland is, wagen wij ten eerste te betwijfelen. Ook al heette de uitspraak niet meer te zijn dan een feitelijke constatering, de commotie die zij heeft veroorzaakt wijst erop dat ze door menigeen is verstaan als een proclamatie. De discussie over het vreemdelingen- en asielzoekersbeleid is gediend met nuchterheid, maar of deze uitspraak daartoe een bijdrage heeft geleverd is nog maar de vraag.

Met de portee van een feitelijke constatering is Nederland de eeuwen door een immigratieland geweest. Wie de geschiedenis van bijvoorbeeld na de Reformatie kent, weet dat. E.J. Potgieter herinnerde daar de vorige eeuw nog eens aan in zijn

bekende gedicht "Holland", waarvan ik de derde strofe citeer:

"Blijf wat ge waart, toen ge blonkt als een bloem:
Zorg, dat Europa den zetel der orde,
Dat de verdrukte zijn wijkplaats u noem,
Land mijner Vad'ren, mijn lust en mijn roem!"

Dat is het verleden. Wat de toekomst betreft, dringt de onvermijdelijkheid en de urgentie van een Europese aanpak zich op. Het verdrag van Amsterdam wil trouwens dat na een overgangstermijn van vijf jaar het hele asiel- en immigratiebeleid op Europese leest wordt geschoeid, als solidariteit binnen Europese leest wordt geschoeid. Als solidariteit binnen Europa echter meer is dan een term die staat voor een vrije markt en alleen interessant is voor de vraag wie wat uit de Europese "ruif" kan halen, dan zal het geen vijf of meer jaren behoeven te duren voordat er iets substantieels in de zin van geharmoniseerde regelgeving en een evenredige verdeling van lasten tot stand komt. In dit verband herhaal ik tot slot een bij een eerdere gelegenheid gemaakte opmerking, namelijk of het VN-verdrag uit 1951 ongewijzigd en onaangevuld in stand kan blijven, gelet op de huidige situatie in Europa en in de wereld.

Mijnheer de voorzitter! Ik wacht met belangstelling de reactie van de bewindslieden af.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66):
Mijnheer de voorzitter! Wanneer wij iets te weten willen komen over feiten, gebeurtenissen, mensen en situaties die wij niet zelf kunnen waarnemen, staan ons twee wegen open om die wens te vervullen. We kunnen luisteren naar de verhalen en beschrijvingen van anderen die het voor ons niet waarneembare zelf hebben waargenomen of die daarover van andere waarnemers hebben gehoord. Eeuwenlang, verreweg het grootste deel van het bestaan van over taal beschikkende mensen, was dat de enige manier waarop wij van het direct voor ons kenbare iets te weten konden komen. Daar is intussen een tweede manier bijgekomen en niet zo'n geringe, namelijk die van het opslaan van door anderen geregistreerde gegevens in statistieken en hun verwerking door berekeningen die

Glastra van Loon

zijn gebaseerd op veronderstellingen over de samenhang tussen die gegevens. Een voorbeeld hiervan wordt geleverd door de periodiek door het Centraal bureau voor de statistiek vastgestelde criminaliteitscijfers en de conclusies die hieraan worden verbonden voor toekomstige ontwikkelingen van de criminaliteit in ons land.

Ik zal voor het gemak de eerste methode voortaan de vertellende of, met een mooi woord, de narratieve methode noemen en de tweede de wetenschappelijke. De eerste methode maakt gebruik van woorden die samen verhalen opleveren, de tweede bedient zich vooral van cijfers die worden verkregen door tellingen van zo eenvoudig mogelijke waarnemingen. Het optimum van eenvoud wordt bereikt door waarnemingen te laten doen door apparaten die onder wisselende omstandigheden onveranderlijk functioneren en door deze de waarden van telkens een en niet meer dan een variabele te laten meten. De rol van het menselijke subject wordt in dat geval gereduceerd tot het noteren van de in cijfers uitgedrukte uitkomsten van de metingen van die apparaten.

Mijnheer de voorzitter! Het kost niet veel moeite om in te zien, dat de wetenschappelijke methode bepaalde voordelen heeft boven de narratieve. Die voordelen betreffen vooral de betrouwbaarheid van de door metingen verkregen in vergelijking tot die door waarnemingen van verschillende mensen met het "blote oog" verkregen gegevens en de relatieve eenduidigheid van de relaties tussen cijfers in vergelijking met de meerduidigheid van woorden en zinnen in verhalen. Geen wonder dus, dat in onze oordeelsvorming over de werkelijkheid de volgens de wetenschappelijke methode verkregen voorstellingen van zaken de volgens de narratieve methode verkregen voorstellingen steeds meer in de schaduw hebben gesteld en die zelfs hebben verdrongen. Nog minder verbazing wekt het, dat de volgens de wetenschappelijke methode verkregen inzichten en gegevens steeds meer de politieke besluitvorming zijn gaan overheersen. Wanneer mensen met van huis uit verschillende voorstellingen van de sociale werkelijkheid het eens moeten worden over te nemen besluiten en over het rechtvaardigen van genomen besluiten, dan bieden

cijfers, en vooral wetenschappelijk gelegitimeerde cijfers, daarvoor een veel beter aanknopingspunt dan verhalende betogen.

Wetenschappelijk verkregen gegevens en inzichten omtrent de niet direct voor ons kenbare werkelijkheid hebben kennelijke voordelen boven wat wij door verhalen en beschrijvingen van anderen over die werkelijkheid te weten kunnen komen. Die voordelen betreffen enerzijds hun objectieve betrouwbaarheid, anderzijds hun politieke bruikbaarheid. In de realiteit van het politieke debat blijkt de schijn van het eerste telkens goede diensten te leveren aan de opportuniteit van het tweede. Onmiskenbaar is, dat het politieke debat onder invloed van deze ontwikkeling onderhevig is aan verschraling. Voor buitenstaanders lijkt het er vaak op, dat minder sprake is van een politiek debat dan van een ruzie onder rekenmeesters en kassiers.

De verschraling van het politieke debat is een ongewenst bijverschijnsel van ons streven om de kenbaarheid van de wereld te vergroten. Er zijn echter twee meer fundamentele redenen om het groeiende vertrouwen in de uitkomsten van de wetenschappelijke methode kritisch te bekijken. De eerste reden hiervoor is dat de zogenaamde wetenschappelijke methode weliswaar relatief betrouwbare en op relatief eenduidige manieren met elkaar verband houdende gegevens oplevert, maar daarbij tegelijkertijd van heel veel gegevens afziet. Het statistische beeld dat men bijvoorbeeld volgens deze methode verkrijgt van de ontwikkeling van de criminaliteit in ons land laat alleen en uitsluitend datgene zien wat wij volgens een vastgestelde procedure registreren. Het verschijnsel van het "dark number" – dat wil zeggen van wel gepleegde, maar niet geregistreerde criminaliteit – is in dit verband algemeen bekend en veelzeggend. We moeten daarbij bedenken dat de waarnemingen waarom het hierbij gaat, niet die van onpersoonlijke meetapparaten, maar die van politiefunctionarissen, leden van het openbaar ministerie en leden van de rechterlijke macht zijn en dat hun waarnemingen behalve frequenties ook kwalificaties van strafbare feiten betreffen, zodat daarin onvermijdelijk subjectieve elementen een rol spelen. Zo puur wetenschappelijk als het beeld kan lijken, als alleen op de

cijfers wordt gelet, is het dus beslist niet. Dat beeld slaat bovendien veeleer op virtuele dan op concrete situaties en ontwikkelingen.

De tweede reden om ons niet ten koste van de in verhalen en beschrijvingen vastgelegde gegevens aan de volgens wetenschappelijke methodes verkregen kennis uit te leveren, is dat ooggetuigenverslagen weliswaar tekortkomingen van objectiviteit en eenduidigheid hebben, maar dat zij daartegenover het voordeel bezitten om concrete situaties en processen ten tonele te kunnen voeren. Iedere onderzoeker die te maken heeft met mondelinge of schriftelijke, directe of indirecte verslagen van ooggetuigen, kent een aantal procedurevoorschriften die het speculatieve karakter van zijn conclusies daaruit zo laag mogelijk en de objectiviteit daarvan zo groot mogelijk moeten maken. Hij zal zich onder andere ook bewust zijn van het voorwaardelijke karakter van de gevolgtrekkingen die hij uit de verschillende hem bereikende verslagen kan maken, en beseffen dat ieder daarop berustend beleid maar met kleine stappen vooruit zal mogen gaan en dat het zaak is de gevolgen van die stappen aan zorgvuldige monitoring te onderwerpen.

Wanneer je de twee werkwijzen zo naast elkaar zet, is het duidelijk dat ieder van beide zijn eigen sterke kanten en beperkingen heeft. Zij zouden daarom naast elkaar, elkaar aanvullend en corrigerend, gebruikt moeten worden. Helaas ziet men dat meestal anders. Over het algemeen wordt de wetenschappelijk genoemde methode superieur geacht aan de verhalende en wel zozeer dat de tweede naast de eerste niet of nauwelijks aan bod komt. Daarbij moet worden bedacht dat de beleidsmedewerkers en de adviseurs van onze departementen zelf wetenschappelijk opgeleid plegen te zijn, terwijl degenen die iets over de concrete effecten van het beleid kunnen vertellen, enkele echelons daaronder als lager opgeleide beroepskrachten met de uitvoering van de maatregelen zijn belast. Gegeven deze hiërarchische verhoudingen is het niet verwonderlijk dat aan de cijfers in de beleidsvorming een aanzienlijk groter gewicht wordt toegekend dan aan beschrijvingen. Vooral als men uit is op bezuinigingen, winnen de harde cijfers het gauw van softe narratieve

Glastra van Loon

uitspraken van onderaf in de organisatie.

In de criminaliteitsbestrijding speelt nog iets anders een rol, namelijk het feit dat de kosten van het daarop gerichte beleid nauwkeurig kunnen worden becijferd, maar de positieve effecten die daarmee worden beoogd en wellicht bereikt, alleen bij grove benadering. Preventieve maatregelen worden op grond van narratieve beschouwingen verondersteld mensen van bepaalde gedragingen af te houden, respectievelijk tot andere gewenste gedragingen aan te sporen. In welke mate dat het geval is, valt echter niet nauwkeurig te bepalen. Iets overeenkomstigs geldt voor de preventieve effecten van repressieve maatregelen. Er is maar een lichte groei van de neiging tot scepticisme over deze effecten enerzijds en van de behoefte om te bezuinigen anderzijds voor nodig om een accentverschuiving in het beleid van preventie naar repressie op gang te brengen. En heeft die verschuiving eenmaal plaatsgevonden, dan is de kans groot, dat het accent steeds meer op repressie komt te liggen en dat op preventie zal worden bezuinigd.

Mijnheer de voorzitter! Ik hoef maar mijn ogen en oren de kost te geven om te kunnen vaststellen, dat we zijn aangeland in een periode, waarin het vertrouwen in maatregelen die criminaliteit moeten voorkomen en in de betekenis van humane vormen van detentie en van bejegening van gedetineerden, om over die van hun reclassering maar te zwijgen, nog maar op een laag pitje brandt. Dat alles behoort in veler ogen tot de nonsense van een vorige, softe periode. Gewenst is nu een harde aanpak, zijn harde vormen van repressie. Alsof zo'n aanpak naar zijn aard met preventie en met humane vormen van detentie en bejegening in strijd zou zijn! Alsof deze niet op zichzelf van betekenis zouden zijn voor de sociale orde en voor het beschavingspeil van onze samenleving!

Mijnheer de voorzitter! Ik wil nu met behulp van een voorbeeld laten zien, waaruit die zelfstandige betekenis dan wel bestaat. Mijn voorbeeld is gegeven met de invoering van het sobere regime in het gevangeniswezen en de veronderstelling, dat hiervan geen negatieve sociale effecten zijn te verwachten, aangezien rijker

gevarieerde regimes geen daling van het recidivecijfer te zien hebben gegeven. Alsof, mijnheer de voorzitter, de daling van dat cijfer het enige voor het reilen en zeilen van onze maatschappij relevante gegeven zou zijn en alsof dat zo zou zijn, omdat de cijfers volgens een wetenschappelijke methode verkregen kennis vertegenwoordigen! Ik stel daartegenover, dat de zogenaamde versobering van het regime zowel binnen de inrichtingen als daarbuiten negatieve effecten heeft, die expliciet bij de ontwikkeling van de detentieregimes in aanmerking moeten komen en meegewogen moeten worden. Intern heeft de versobering van het regime negatieve effecten, zowel voor de gedetineerden als voor het inrichtingspersoneel. Versobering is eigenlijk een eufemisme voor afstomping van het leven van beiden en voor een brutalisering benaderende vergroving van hun omgang met elkaar. Deze ontwikkeling schiept nieuwe gevaren voor de veiligheid van beiden. Het is uiterst demotiverend voor de inrichtingswerkers, wier werkzaamheden weer worden teruggebracht tot die van de ouderwetse cipier die niet veel meer te doen stond dan het op gezette tijden in- en uitsluiten van de gedetineerden. Het laatste klinkt heel onschuldig. Pas wanneer je je bedenkt, dat dit zich week in week uit, maand in maand uit, iedere dag op dezelfde manier herhaalt, kun je je een voorstelling vormen van de afstompende werking hiervan op zowel de gedetineerden als hun bewakers. Ik kan niet met cijfers aantonen, dat deze interne negatieve effecten ook een uitwerking hebben buiten de penitentiaire inrichtingen. Om die externe uitwerking in het oog te krijgen, is het nodig kennis te nemen van de rapportages van de waarnemingen van anderen, zoals van de uitvoerders en de cliënten van het beleid. Voor een goede inschatting van het belang van deze uitwerking, moet men haar bovendien niet geïsoleerd beschouwen, maar in verband brengen met een in onze tijd veldwinnend scepticisme ten aanzien van humane vormen van detentie en van een groeiende neiging, maatschappelijk heil te verwachten van repressie en van verharding van repressie in alle in aanmerking komende vormen.

Mijnheer de voorzitter! Ik heb met het voorafgaande niet de noodklok

willen luiden over de geschetste ontwikkeling. Ik heb slechts aan de hand van een concreet voorbeeld willen laten zien, hoe op grond van een gangbare overwaardering van een wetenschappelijke methode van kennisverwerving verkeerde inschattingen tot stand kunnen komen over de niet volgens diezelfde methode registreerbare effecten van beleidsmaatregelen. De waarneembaarheid volgens de ene methode staat dan waarnemingen volgens de andere methode op zo'n manier in de weg dat telkens in abstracto ontworpen maatregelen, in plaats van concrete situaties, virtuele werkelijkheden op de korrel nemen. Het verraderlijke van deze gang van zaken is dat in de evaluatie van het gevoerde beleid telkens alleen die gegevens in aanmerking worden genomen die volgens dezelfde methode worden verkregen als waarmee de uitgangspunten voor dat beleid zijn gewonnen. Op die manier bevestigen de uitkomsten van de gevolgde werkwijze die werkwijze telkens en wordt men stap voor stap steeds verder een door zichzelf geconstrueerde fuik ingedreven.

Voorzitter! Ik wil met uw goedvinden nog één keer in dit huis de noodklok luiden over een beleid dat al enkele tientallen jaren de kwaal die het beoogt te bestrijden, verergert in plaats van haar vermindert. Ik bedoel het onder Amerikaanse regie gevoerde en internationaal aanvaarde drugsbestrijdingsbeleid. Ik signaleer dat nu mede, omdat in de heersende aanpak van het drugsprobleem een eenzijdigheid overheerst die omgekeerd is aan datgene wat ik in het voorafgaande heb belicht. Niet een zoveel mogelijk objectieve, wetenschappelijke, maar een sterk emotioneel en moreel geladen beschouwingswijze zwaait in het drugsbestrijdingsbeleid de scepter. Het beleid is in dit geval niet zozeer gebaseerd op een analyse van het verslavingsprobleem als maatschappelijk verschijnsel, als wel op de verontwaardiging en ontzetting – dat is zeer begrijpelijk – over de gevolgen van drugsverslaving in individuele gevallen. Hierdoor lijkt een totale oorlog zowel tegen het gebruik van als tegen de handel in drugs gerechtvaardigd en zelfs geboden. De miserabele toestand van de aan drugs verslaafden maakt zo'n indruk dat men uitsluitend

Glastra van Loon

openstaat voor een zich daarin verdiepende, empathische, narratieve beschouwing van hun problemen. Vergelijkende sociaal-wetenschappelijke analyses van deze en andere vormen van verslaving doen afbreuk aan de inleving in de ontreding van de drugsverslaafden, die nodig is om het praktisch-moreel voor hen op te nemen. Voor wat uit sociaal-wetenschappelijke analyses met het oog op een effectief drugsbestrijdingsbeleid valt te leren, houdt men de ogen dan stijf dicht.

Ik wil nu niet alle argumenten die pleiten voor een normalisatie van het drugsgebruik, overeenkomstig aan die van het gebruik van alcohol en tabak, maar ook koffie en andere lichte roesverwekkende middelen, nog eens uit de doeken doen. Ik noem alleen enkele hoofdpunten daaruit. Het eerste argument is dat het heersende beleid een uiterst lucratieve monopolistische positie schept voor de handel in drugs door criminele handelaren. Het tweede argument is dat het de gebruikers van drugs op zo'n manier criminaliseert dat zij niet of nauwelijks nog aan het normale maatschappelijke verkeer kunnen deelnemen, met alle maatschappelijke overlast van dien, en dat tegelijkertijd de gevoelens van eigenwaarde van de gebruikers, die zij bitter nodig hebben voor de motivatie om van de drugs af te komen, ernstig worden verzwakt of zelfs beschadigd. Een derde argument is nog dat de criminalisering van het drugsgebruik een barrière opwerpt tegen een maatschappelijke inbedding daarvan, overeenkomstig aan die van alcohol en tabak. Als wij daarbij nog in aanmerking nemen dat ten minste 50% van de capaciteit van politie, justitie en gevangeniswezen door de strijd tegen de drugs in beslag wordt genomen, dat de daarmee gemoeide kosten en inspanningen het gebruik niet hebben doen verminderen en dat naar schatting niet meer dan 50% van de handel is onderschept, dan rijst de vraag of wij ons niet op een betere manier voor een goed doel zouden kunnen inspannen.

Ik laat het nu bij deze drie argumenten tegen het heersende drugsbeleid. Het gaat er mij niet om het debat hierover nu voort te zetten. Op dit moment gaat het er mij om te laten zien, hoe een vastberaden eenzijdige keuze voor een van de twee manieren waarop wij kennis kunnen verkrijgen, de ontwikkeling

van een uiterst contraproductief beleid met zich kan brengen. Over het geheel genomen ging het mij erom, de relatieve verdiensten en beperkingen te laten zien van de twee manieren waarop wij met door onszelf niet direct waarneembare feiten en gebeurtenissen kunnen leren omgaan. Inzicht hierin kan, je weet maar nooit, bijdragen aan de vruchtbaarheid van de debatten tussen de aanhangers van deze twee werkwijzen.

Ik wacht met belangstelling de mening van de bewindspersonen in deze kwestie af.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter! Ik wil de bewindslieden van harte welkom heten en beiden een succesvolle verdediging van hun begroting toewensen, hetgeen ongetwijfeld zal lukken.

Mijn bijdrage valt in drie onderwerpen uiteen. Het eerste onderwerp betreft het functioneren van de Wet op de rechtsbijstand en de sociale advocatuur in dat kader.

Ik heb met waardering geluisterd naar de bijdrage van de eerdere sprekers, maar het heeft mij verbaasd dat dit onderwerp relatief weinig aandacht heeft gekregen. Toch is dat naar mijn mening nodig, want de positie van de sociale advocatuur is op dit moment bijzonder beroerd. Zoals gezegd, het is vijf voor twaalf voor de sociale advocatuur. Ik meen dat dit terrein alle aandacht vereist die wij kunnen opbrengen. In 1980, toen ik tot de advocatuur toetrad, was net de periode achter de rug die wij later hebben aangeduid met de leemte in de rechtshulp. Men was algemeen tot de conclusie gekomen dat dit een slechte periode was geweest en dat die leemte moest worden opgevuld. Dat gebeurde ook. Na verloop van tijd werd de positie van de sociale advocatuur, met name van de minen de onvermogenen, in het kader van de rechtshulp beter. Die periode van leemte in de rechtshulp had aangetoond dat zonder voldoende financiële steun van de overheid, het in de Grondwet en verdrag vastgelegde grondrecht van de rechtshulp vaak illusoir was en de toegang tot de rechter voor grote groepen in feite niet bestond. Dat was een belangrijke constatering. Zoals gezegd: de ontwikkelingen nadien

hebben die zaak in een goede richting gekeerd.

Maar wat zien wij de laatste jaren? De aanhoudende bezuinigingen hebben ons in feite weer teruggebracht naar de situatie van weleer, van 25 jaar geleden. Weer is er een tweedeling in het recht ontstaan. Mensen met voldoende financiële middelen kunnen hun recht halen. Zij hebben toegang tot de rechter. Mensen zonder voldoende financiële middelen blijven van dat recht verstoken. Zij blijven in de kou staan. Volgens mij is dat een ontwikkeling die het begrip rechtsstaat sterk onder druk zet.

De heer **Glasz** (CDA): Het lijkt erop dat de sociale advocatuur de schuld hiervoor bij anderen zoekt. Mag ik erop attenderen dat er tot het jaar 1992 nog steeds commerciële kantoren waren die een sociale "joenit" op hun kantoor hadden en dat, geboren uit het goede advocatenbloed, werkelijk nog wilden doen? Zij merkten echter veelal, zeker in Amsterdam, dat de sociale advocatuur die kantoren niet meer als leden wilden hebben. De bureaus voor rechtshulp stuurden het zo aan, dat die kantoren eerder werden gepasseerd dan dat zij daarin konden participeren. Ik wil alleen maar even opmerken dat het niet aan de hele advocatuur ligt en dat de sociale advocatuur wat dat betreft ook de hand in eigen boezem zou moeten steken.

De heer **Ruers** (SP): Ik kan de woorden van de heer Glasz alleen maar onderschrijven. De ontwikkeling die hij schetst in het Amsterdamse, is zeker geen ontwikkeling die ik wil goedkeuren, integendeel. Ik vind het een kortzichtige opstelling van zaken die de zogenaamde sociale advocatuur in dit opzicht heeft ingenomen. Ik vind het eerlijk gezegd onbegrijpelijk. Naar mijn idee werk je voor dezelfde doelgroep. Het is mij ook bekend dat, zoals collega Glasz zegt, met name de grote commerciële kantoren in dat opzicht zeker niet ondergedaan hebben voor de sociale advocatuur. Daar wil ik ook alle waardering voor uitspreken. Wat ik aansnijdt, geldt voor het hele gebied, ook voor de commerciële advocatuur, namelijk de negatieve ontwikkeling in de Wet op de rechtsbijstand.

Bij het van kracht worden van deze wet in 1994 sprak prof.

Ruers

Brenninkmeijer reeds de waarschuwing uit dat een ontwikkeling op gang werd gebracht die er naar zijn mening toe zou leiden dat het recht alleen nog maar voor de beter betaalden zou zijn weggelegd. Vijf jaar later moeten wij vaststellen dat hij helaas gelijk heeft gekregen, dat wil zeggen: de sociale rechtshulp is langzaam maar zeker teloor gaan en de leemte in de rechtshulp is weer teruggekeerd. Nog maar 43% van de bevolking komt op dit moment in aanmerking voor die gefinancierde rechtshulp. Ook de meest recente plannen van de regering brengen daar helaas geen verandering in.

Door de Orde van advocaten is de afgelopen periode en ook heel recent nog met klem aangedrongen op een substantiële financiële verbetering in het kader van de wet. De laatste was een brief van de Orde van twee, drie dagen geleden aan de leden van de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer. Ook op andere manieren is deze problematiek tot ons gekomen. Vorige week had het Advocatenblad een aparte bijlage getiteld: Ervaringen van advocaten met de gefinancierde rechtsbijstand. Die publicatie begint met een bijdrage van de landelijke deken Von Schmidt auf Altenstadt. Hij begint als volgt. Ik citeer. De burger heeft het recht om geschillen aan de rechter voor te leggen. Hij mag zich daarin laten bijstaan door een juridisch deskundige. Dat is een sociaal grondrecht. De overheid moet actief zorgen dat de burger deze aanspraak kan verwerkelijken. In de praktijk komt het erop neer dat de overheid de kosten van de rechtsbijstand voor haar rekening neemt. Dat laatste is natuurlijk de kern van de zaak.

Vervolgens gaat de deken na hoe het staat met dat sociale grondrecht. Zijn conclusie – ik moet dat helaas zeggen – stemt niet vrolijk. In een historisch overzicht geeft hij aan hoe de overheid telkens weer om financiële redenen de mogelijkheden tot het verkrijgen van rechtsbijstand beperkt, terwijl tegelijkertijd met prachtige woorden werd beleden dat het sociale grondrecht werd geëerbiedigd. Hij memoreert onder meer de Machtigingswet van 1983 waarin de regering ondanks verzet van de orde voor ingrijpende bezuinigingsmaatregelen koos. Ik citeer wederom.

Het vergoedingensysteem werd met een modulbesluit herzien en een selectief toevoegingsbeleid

moest voorkomen dat niet voor niets werd geprocedeerd. Tegelijkertijd bezwoer de wetgever dat de vergroting van de toegankelijkheid van de rechter ook voor de minder draagkrachtige burger stellig een uitdrukking is van het streven tot verbetering en uitbreiding van de door de rechtsstaat geboden voorzieningen. Daarbij gaat het bij uitstek om verworvenheden die van belang zijn voor het gehalte van het bestaan van de individuele mens. Ook waarschuwde diezelfde wetgever dat de wezenlijke aantasting daarvan voor de kwaliteit van onze rechtsorde en ons maatschappelijk stelsel moeilijk te aanvaarden consequenties zou hebben.

Ondanks deze mooie woorden was de werkelijkheid een heel andere. Allerlei excuses en veronderstellingen werden bedacht om de vraag naar rechtshulp en de kosten van de rechtshulp die daarmee samenhangen, terug te dringen. De bezuinigingen deden hun werk. De feiten tonen thans aan dat in de periode tussen 1979 en 1993 het percentage advocaten dat zich beschikbaar stelde voor toevoegingen daalde van 95 naar 80. Tegelijkertijd liep de sociale advocatuur in omvang terug van 17% naar 9% van de balie die dus bijna werd gehalveerd.

Von Schmidt auf Altenstadt vervolgt dan: Zoveel is wel duidelijk dat het ministerie niet het geringste inzicht had en heeft in de effecten van de maatregelen en evenzeer mistastte en mistast omtrent de oorzaken van de vergroting van de vraag naar rechtsbijstand. Om het tij te keren versterkte de wetgever dus de instrumenten die hun ondoelmatigheid al hadden bewezen.

In de nieuwe Wet op de rechtsbijstand werd in januari 1994 het mes verder gezet in het voorzieningenniveau. De effecten zijn niet anders dan die in 1983 werden gemeten. De minder draagkrachtige burger blijft gretig zijn gelijk najagen en de advocaten die er nog zin in hebben, hen op toevoegingsbasis te helpen, nemen verder af in aantal. De gemiddelde vergoeding per toevoegingsuur is beschamend laag, aldus de landelijke deken. Al jaren vreet de erosie aan het bestand van de advocaten dat zich beschikbaar stelt voor het doen van toevoegingen. De animo van de sociale advocatuur loopt sterk terug. Collectieven heffen zich op, sociale advocaten verlaten de praktijk voor

een functie elders. Door de uitstroom van ervaren advocaten die financieel de sociale praktijk niet langer kunnen volhouden, komt ook de kwaliteit van het toevoegingsproduct onder druk te staan. Maar zolang er nog voldoende aanbod van aanvaardbaar kwalitatief niveau is, vrees ik dat de roofofbouw op de sociale advocatuur doorgaat, gewoon omdat de politieke wil ontbreekt om een billijke honoreringsregeling op te zetten. Het aanbod van rechtshulp zal zeker op een aantal kwetsbare terreinen afnemen. Daarmee komt onvermijdelijk het moment dichterbij waarop de tweede doelstelling van de wet niet meer kan worden verwezenlijkt. De overheid kan namelijk niet meer voorzien in een voldoende aanbod van door haar gefinancierde rechtsbijstand. Hij sluit af met de oproep "laat de overheid eerst eens beginnen, de toegevoegde waarde van de toegevoegde advocatuur op hogere prijs te stellen, want zonder de inzet en toewijding van deskundige en onafhankelijke rechtshulpers wordt het grondrecht op gefinancierde rechtsbijstand een loze belofte".

Mijnheer de voorzitter! Ik denk dat wij hier kunnen spreken van een noodkreet van de landelijke deken, maar ook van harde woorden die onderbouwd worden door feiten. Ik onderschrijf zijn conclusie. Ook voor mij is het niet acceptabel dat de overheid enerzijds de wettelijke plicht heeft – wet, Grondwet, verdrag – om te voorzien in het sociale grondrecht van de rechtsbijstand en daarmee de toegang tot de rechter te realiseren, en dat de harde praktijk van alledag anderzijds aantoonde dat er sluipmoord plaatsvindt op het sociale grondrecht van de rechtsbijstand. Terecht pleit de Orde in haar brief van 19 februari dan ook nogmaals voor het optrekken van de gemiddelde uurvergoeding naar f 180. Dat is in de afgelopen jaren al een aantal keren gebeurd. Ik ben ervan overtuigd dat het einde van de sociale advocatuur en de effectieve toegang tot het recht zeer nabij is als die verhoging achterwege blijft.

Ik zei dus: het is vijf voor twaalf voor de sociale rechtshulp. Dat blijkt eveneens uit een aantal brieven die ook de leden van deze Kamer hebben bereikt. Maar een brief viel mij in het bijzonder op. Ik kreeg onlangs een kopie van die brief van vijf advocatenkantoren in het arrondissement Utrecht van

Ruers

december vorig jaar aan de minister van Justitie. In die kantoren werken advocaten die uitdrukkelijk gekozen hebben voor de rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen, omdat, zoals zij dat noemen, leemte in de rechtshulp geconstateerd werd. Ik weet ook – en zij schrijven dat zelf ook – dat zij de laatste kantoren in deze regio zijn die dat nog uitoefenen. Het zijn de laatste der Mohikanen die zich nog specifiek met sociale rechtshulp bezighouden. Het is eigenlijk ongelooflijk na 25 jaar. Zij geven gewoon ronduit aan dat zij het bijltje erbij neer moeten leggen, tenzij de uurvergoeding van f 120 naar f 180 gaat. Anders is het afgelopen.

Ik heb vroeger zelf in de sociale advocatuur gewerkt en heb ook mijn redenen gehad om daarvan terug te keren. Dat deed ik met name om deze redenen. Als je met de mensen spreekt die het nog steeds doen, dan is het roofofbouw plegen op zichzelf, op hun kantoor en op het product. En uiteindelijk, als je je werk goed wilt doen, moet je ermee ophouden.

En wat doet de regering? De regering wast haar handen in onschuld. Zij kondigt niet eens af dat de sociale rechtshulp wordt opgeheven. Dat doet zij niet. Zij hoeft ook niet af te kondigen dat een sociaal grondrecht wordt opgeheven. Nee, de overheid doet het op een heel andere manier. De regering zorgt er gewoon voor dat de noodzakelijke financiële middelen ontbreken en ziedaar: de sociale rechtshulp verdwijnt vanzelf.

Die ontwikkeling is niet alleen triest en slecht voor de sociale rechtshulpverleners, voor de sociale advocatuur en ook voor de hele samenleving, maar die is nog veel triester voor de andere kant, voor de justitiabelen, voor al die duizenden die jaarlijks een – nu vaak vergeefs – beroep doen op de sociale advocatuur of op de advocatuur en die daar hun recht meenden de kunnen halen of daar vastlopen.

Er is immers nog een andere kant. Ik heb de Wet op de rechtshulp nu alleen bekeken vanuit de invalshoek van de sociale advocatuur, maar er zitten aan die Wet op de rechtshulp natuurlijk nog een aantal andere ernstige belemmeringen voor fatsoenlijke rechtshulp. Ik denk daarbij aan de eigen bijdrage, aan de financiële grenzen die gesteld zijn en aan het feit dat er, zoals wel eens vergeten wordt, ook een eigen

vermogen meespeelt om toegang te krijgen tot de gefinancierde rechtshulp. Er is geen grens van f 14.000 voor een alleenstaande. Heb je meer, dan moet je het zelf betalen. Ik weet uit de praktijk dat het regelmatig voorkomt dat oudere mensen voor hun begrafenis wat centjes gespaard hebben en daardoor op de giro- of bankrekening een bedrag hebben staan dat hoger dan f 14.000 is. Kom je daarmee eerlijk aan bij de Raad voor de rechtsbijstand, dan is het einde oefening en is de gefinancierde rechtshulp niet meer mogelijk. En dan zie je ook dat deze mensen afhaken. Zij verdwijnen, want zij kunnen het niet aan. Zij kunnen het niet betalen en de rechtshulp is voor hen voorbij. Ik pleit er daarom nogmaals nadrukkelijk bij de regering voor – ik overweeg om daar in tweede termijn een motie over in te dienen – om de gemiddelde uurverhoging in het kader van de gefinancierde rechtshulp te verhogen tot f 180.

In dat kader is ook gesproken over juridisering en het oproepen van de vraag. Wij moeten goed bekijken wat de vraag naar recht precies in de samenleving oplevert. Daarvoor hoeven we niet zover te kijken, want waar rechten in het geding komen en aangetast worden en waar maatschappelijke ontwikkelingen aan de gang zijn die mensen in hun maatschappelijke positie aantasten, ontstaat behoefte aan recht, rechtsbijstand en rechtsondersteuning. Je ziet dat bijvoorbeeld heel nadrukkelijk – daar kun je de liniaal gewoon langs leggen – bij de afkalvende sociale zekerheid. Ik wijs op de afschaffing van de Ziektewet, op de aantasting van de WW, de WAO en de AWW en op de flexwet. Al die wetten zijn zo ingrijpend dat je, als je daardoor geraakt wordt, wel gedwongen bent om na te gaan of er geen mogelijkheid is om de zaak aan de rechter voor te leggen. Je loopt dan immers vast op de betrekkelijk beperkte rechtshulp. Wat zien we dan? De mensen blijven in de kou staan. Als we praten over juridisering en over de behoefte aan rechtshulp, moeten we ook die ontwikkelingen meenemen, want daar ligt natuurlijk voor een groot deel de bron van de behoefte aan juridische bijstand.

Mijn tweede onderwerp is het punt van de rechtshandhaving. Daar hebben anderen al over gesproken, maar ik wil er toch nog één aspect

uitlichten. In december 1996 werd op verzoek van de regering de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving ingesteld onder voorzitterschap van prof. Michiels. Die commissie heeft een aantal terreinen onderzocht en de bevindingen zijn neergelegd in het bijzonder dikke, lijvige boek "Handhaven op niveau". Er is onderzoek gedaan in de landbouw, de horeca en op allerlei andere terreinen. Ik haal daar één terrein uit om aan te geven hoe allerlei ontwikkelingen in elkaar haken, namelijk het terrein van de arbeidsomstandigheden en de Arbowet. Op dat terrein werd onderzoek verricht en daaruit bleek onder andere dat de frequentie van het toezicht op de naleving van de bestaande wetgeving erg laag was. De commissie zei bovendien dat dat toezicht gekenmerkt werd door reactief optreden naar aanleiding van ongevallen en klachten. Juist op het gebied van bedrijfsongevallen en beroepsziekten is naar mijn mening de invloed van en de aansturing door de overheid ver onder de maat. Als de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid spreekt over het terugdringen van de arbeidsongeschiktheid en het aantal personen in de WAO – daar heeft hij recent over gesproken en dat heeft mijn volledige steun, want ik vind dat deze mensen daar niet in zouden moeten zitten – zouden juist op het gebied van de arbeidsomstandigheden nader onderzoek en vooral preventief toezicht en nakoming van de wetten wenselijk zijn. In 1997 vonden bijvoorbeeld 800 ernstige bedrijfsongevallen plaats. Als je daarin duikt, blijkt dat er in die zaken vaak iets aan de hand was: regels waren overtreden of niet nagekomen. Daarnaast zijn er vele duizenden gevallen waarin werknemers ten koste van hun gezondheid in onveilige en gevaarlijke arbeidsomstandigheden moeten werken. Die situaties zijn bekend, ook bij de arbeidsinspectie, maar er wordt niet tegen opgetreden. Handhaving, aldus de commissie, blijft te lang en te vaak in het informele circuit van het toezicht hangen, zonder dat dit tot naleving leidt. Er ontbreekt nogal het een en ander aan de handhaving van de wetten door de arbeidsinspectie samen met het OM.

De commissie heeft ook geconstateerd dat het door de inspecteurs van de arbeidsinspectie verrichte toezicht onvoldoende is. Veel

Ruers

inspecteurs gedragen zich, aldus de commissie, als consultants en meedenkers en niet als handhavers, terwijl dat laatste toch een belangrijk deel van hun taak is. Daaraan ligt een bewuste keuze ten grondslag die op zichzelf begrijpelijk en verdedigbaar is. Wie zichzelf primair als begeleider en adviseur ziet ten behoeve van het zo goed mogelijk uitvoeren van de wet, handelt ook zo. Uit het oogpunt van handhaving is deze keuze evenwel niet altijd de meest gelukkige. Zowel in de eerste lijn als in de tweede lijn zal een combinatie van advisering en een meer repressief optreden heel denkbaar zijn. De wet laat daar ook de ruimte toe, zegt de commissie. Zij wijst vervolgens op een aantal knelpunten in de praktijk, met name op het punt van de samenwerking tussen de arbeidsinspectie en het openbaar ministerie. Bij onveilige arbeidsomstandigheden en bedrijfsongevallen moet er een nauwe samenwerking zijn tussen beide instanties voor het goed handhaven van de wet, maar toch laat dat veel te wensen over. De commissie constateert dat er aan de kant van de arbeidsinspectie kritiek is op de lange duur van de afhandeling van de door haar aangedragen zaken. Daarmee sluit ik aan bij de al door anderen genoemde verstopping bij de rechterlijke macht; die verstopping speelt hierbij zeker een rol, maar dat geldt ook de geringe hoogte van de schikkingen of van de geëiste boetes. Daarnaast kritiseert het OM de slechte kwaliteit van de processen-verbaal. Men wijst de kritiek op de lange afhandelingstermijn af, omdat de rechtbanken te weinig Arbozittingen plannen. Bovendien vinden de officieren en de parketsecretarissen dat de arbeidsinspecteurs te weinig processen-verbaal opmaken, hetgeen nog steeds aan de bestaande overlegcultuur wordt geweten. Dit alles is te lezen in het livijge rapport van de commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Ook dat aspect van de handhaving zal naar mijn mening, omdat het vooral preventief kan werken, meer aandacht nodig hebben. Dat vereist overigens wel visie, daadkracht en financiën. Zeker bij de arbeidsinspectie moet behoorlijk geïnvesteerd worden. Ik hoor graag van de regering hoe men daar tegenaan kijkt.

Bij het punt van de wetgeving noem ik twee aspecten over wetgeving en wetgevingskwaliteit, ontleend aan de praktijk en de actualiteit. Het Burgerlijk Wetboek kent een aantal verjaringsbepalingen, met name de lange of objectieve verjaringstermijn van twintig of dertig jaar leidt voor de slachtoffers die te maken krijgen met beroepsziekten met een latentietijd van meer dan dertig jaar tot een onredelijke en onacceptabele uitkomst. Deze categorie slachtoffers ziet zich op het moment dat de schade ontstaat, geconfronteerd met het verweer van de wederpartij dat het vorderingsrecht reeds is verjaard. Het gevolg is dat hier een groep slachtoffers aanwezig is die nimmer de kans krijgt, schade te verhalen. Dat is niet alleen in strijd met algemene rechtsbeginselen, maar ook niet uit te leggen aan de gelaedeerden in kwestie. Zij zeggen terecht dat zij zich niet binnen de wettelijke verjaringstermijn hadden kunnen melden. De schade was er eenvoudigweg nog niet. Zonder schade kan men moeilijk een vordering tot schadevergoeding indienen.

Deze beperking van de wet manifesteert zich met name bij lange latentietijden, zoals bij asbestslachtoffers, van dertig jaar of meer. Twee jaar geleden, in 1997, is deze kwestie met name door een rapport van prof. De Ruiter, de oud-minister van Justitie, bij de regering aan de orde gesteld. Toen heeft de regering bij monde van de minister van Sociale Zaken toegezegd, op korte termijn met een antwoord en een oplossing te komen. Het is mij bekend dat het ministerie van Justitie intensief bij deze kwestie betrokken is geweest, ook bij de advisering en voorbereiding van het voorstel dat gaat komen. Ik verneem derhalve graag van de regering wanneer deze kwestie wordt opgelost en wanneer het parlement een voorstel op dat punt tegemoet kan zien van de regering.

Een tweede groep slachtoffers waarvoor ik de aandacht wil vragen, omdat ook zij tussen wal en schip vallen, is een heel andere categorie, namelijk die van oorlogsslachtoffers, met name de ex-dwargarbeiders. Het gaat om oud-dwargarbeiders die meer dan vijftig jaar na dato nog steeds geen erkenning en genoegdoening hebben gekregen. De manier waarop de afgelopen vijftig jaar met hun belangen is omge-

sprongen, is op zichzelf al treurig. De kwestie is onlangs door acties van slachtoffers in de Verenigde Staten opnieuw actueel geworden. De kranten hebben erover gemeld. Dat heeft ertoe geleid dat de Duitse overheid en vooral de grote Duitse bedrijven inmiddels een algemeen schadefonds hebben toegezegd voor deze slachtoffers. Ik las vanochtend in de krant dat IG Farben ook een potje heeft ontdekt met een flink bedrag voor deze slachtoffers van de oorlog. Beter laat dan nooit. Laten wij niet vergeten dat het hier alleen gaat om de slachtoffers die zich tot de Duitse bedrijven hebben gericht vanuit de Verenigde Staten.

In Nederland zijn er naar schatting nog 200.000 oud-dwargarbeiders, die nimmer behoorlijke erkenning en genoegdoening hebben gekregen. Het gaat, dat is te begrijpen, om bijna allemaal mensen ouder dan 75 jaar. Die zijn vaak belast met de psychische gevolgen van de dwangarbeid van destijds. Ik pleit ervoor dat de regering het voortouw neemt om voor al deze slachtoffers een gezamenlijke en efficiënte collectieve erkenning te verkrijgen, zonder de extra juridische lijdensweg die er is bij individuele gevallen. Wij moeten zeker niet toe naar de individuele rechtsgang die sommigen nu in Duitsland proberen. Dat is een juridische lijdensweg, die men deze mensen eenvoudigweg niet mag aandoen. Ik zou het dus op prijs stellen indien de regering begrip kan opbrengen voor de moeilijke positie van deze slachtoffers. Ik doe daarom de suggestie dat de Nederlandse overheid namens al deze slachtoffers zich collectief tot de Duitse overheid en de Duitse bedrijven wendt. Een individueel slachtoffer redt dat gewoon niet. Dat is onmogelijk. Wij moeten niet vervallen in eindeloze procedures en detailgevechten. Deze slachtoffers moeten snel collectieve erkenning en genoegdoening krijgen. Ik hoor graag of de regering daartoe bereid is, ook met het oog op de mogelijke verjaringstermijnen die daarbij spelen.

Vervolgens wil ik graag reageren op een opmerking van de collega's Glasz en Meeter naar aanleiding van de kwestie "no cure, no pay". Hierover zijn in een artikel in de Volkskrant opmerkingen gemaakt, waar ik helemaal achter kan staan. Als ik het goed heb begrepen, stellen Glasz en Meeter voor om als eventueel alternatief te komen tot

Ruers

een hogere proceskostenveroordeling. Daar zit iets in. Dat is dan een honorering voor degene die anders die kosten zelf voor een deel zou moeten dragen. Echter, dit heeft ook een schaduwkant. Als men wil gaan procederen en je moet betrokkene uitleggen wat de consequenties van de procedure kunnen zijn, zul je meemaken dat juist de proceskostenveroordeling een belangrijke barrière kan zijn voor betrokkene om te gaan procederen. Als je eerlijke voorlichting geeft – en dat doe je toch – moet je betrokkene ook inlichten over het risico inzake de proceskostenveroordeling. Mijn ervaring geeft aan dat, als je dat doet, mensen kunnen afhaken. Daarmee is dan weer de toegang tot de rechter verdwenen omdat de financiële risico's te groot zijn. Ik weet dat men in het buitenland rechtssystemen kent, waarbij de proceskostenveroordeling naar draagkracht plaatsvindt. Mijns inziens zou moeten worden nagegaan of dit niet een mogelijkheid biedt om de onevenredigheid waarop ik heb gedoeld, weg te nemen. Graag verneem ik de mening van de regering hierover.

De **voorzitter**: Ik stel mij voor dat de regering om vijf uur antwoordt waarna de dinerpauze volgt, tenzij de regering zó bekwaam en snel antwoordt dat wij voor die pauze nog het wetsvoorstel inzake de wijziging van het Wetboek van Strafrecht zouden kunnen behandelen. Ik ga er vooralsnog van uit dat dit het eerste agendapunt wordt na de dinerpauze.

De vergadering wordt van 16.37 uur tot 17.00 uur geschorst.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Allereerst wil ik de geachte afgevaardigden danken voor hun bijdragen die een aantal fundamentele aspecten van de Nederlandse rechtsorde tot onderwerp hadden. Dit dankwoord past des te meer nu verschillende leden binnenkort de Eerste Kamer zullen verlaten. Hun bijdragen zullen, zo heb ik vandaag kunnen begrijpen, niet worden gemist. Overigens heb ik er het volste vertrouwen in dat zij waardige opvolgers zullen krijgen.

Ik maak graag ook van deze gelegenheid gebruik om de heer

Meeter te feliciteren met het feit dat hij vandaag grootvader is geworden van de kleinzoon Friso, kennelijk naar hem genoemd.

Voorzitter! Uw Kamer heeft een aantal zeer actuele thema's aangevoerd. Graag ga ik op aspecten nader in en wil ik de mij gestelde vragen beantwoorden. De staatssecretaris van Justitie, die weer blij is in uw midden te mogen zijn, zal ingaan op beleidsterreinen en projecten uit zijn portefeuille, waarvan de belangrijkste natuurlijk het asielbeleid, de versterking van de rechterlijke organisatie, het familierecht en de sociale advocatuur zijn.

De leden Glasz en Jurgens zijn hun betoog begonnen met enkele opmerkingen over de huidige positie van het ministerie van Justitie. Hun opmerkingen hadden een nogal sombere toon en ik voel behoefte om daarop te reageren. Ik ben het namelijk zeker niet eens met deze sombere toon. Ik ervaar mijn ministerschap en de organisatie van Justitie ook helemaal niet somber. Integendeel, Justitie heeft een sterke positie binnen de overheid. Ik zou helemaal niet de overgang van het beheer over de politie naar BZK willen beklemtonen, maar de besturing in de strafrechtsketen, die mede door het vaststellen van een veiligheidsbeleid vorm kan krijgen. Evenmin zou ik willen beklemtonen dat Justitie geen greep heeft op het wetgevingsproces van andere departementen. Daarentegen vind ik het veel beter de aandacht te vestigen op de door mij ingestelde visitatiecommissies die de wetgevingsprocessen bij alle departementen, inclusief Justitie, doorlichten.

Voorzitter! Mijnerzijds ook een korte reactie op de woorden van de heer Glasz over de viering van 200 jaar Justitie. Ik kan zeggen dat ik zelf zeer verheugd was over het gebeuren aldaar. Hij gaf aan dat de officiële viering een beeld te zien gaf van een gehavend Justitie. Hij is de eerste die ik zo over de viering hoor praten. Als ik mij het informele gedeelte van deze viering weer voor ogen haal, dan zie ik uitsluitend feestende mensen. Dat geeft maar aan hoe je dingen verschillend kunt beleven. Misschien is de heer Glasz eerlijker dan alle anderen die tegen mij daarover met waardering gesproken hebben.

U zult van mij begrijpen dat dit geen allegorie op de Justitie-

organisatie mag zijn, maar Justitie is, zoals ik al eerder aangaf, dynamisch op weg met veel aandacht voor de maatschappelijke problemen. Dat laatste punt is overigens ook typerend voor de wijze waarop de essaybundel is opgesteld, waarvan ik hoop dat de heer Glasz deze met evenveel genoegen heeft gelezen als ik. Het was nu juist de bedoeling om auteurs van buiten de Justitie-organisatie te vragen een beeld te schetsen van Justitie in de nabije toekomst. Ik vat dat juist positief op, omdat ik vind dat de hele Justitie-organisatie open moet staan voor maatschappelijke veranderingen. Ik merk daarbij op dat er naar mijn oordeel veel rechters en ook advocaten aanwezig zijn geweest. Ik ben er zelfs door de deken van de Orde van Advocaten benaderd om bij zijn afscheid aanwezig te zijn. En, ik hing derhalve!

Voorzitter! Sturing van de Justitie-organisatie acht ik van het allergrootste belang en dit wordt nu ook actief door Justitie ter hand genomen. Hier past ook een reactie op de vraag van de heer Glasz over corporate governance. Ik kan hem zeggen dat Justitie inmiddels een project government governance heeft opgezet. Government governance is een op de overheid toegespitst model van het door de heer Glasz genoemde corporate governance. Daarmee kan ik meteen de vrees wegnemen dat wij de kant van een shareholders governance op zouden gaan. Het government governance-project schenkt evenwichtige aandacht aan sturingsrelaties met betrekking tot plannen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Zowel het project als de projectorganisatie is inmiddels gereed. Op korte termijn start een eerste pilot binnen het veld van preventie-, jeugd- en sanctiebeleid.

De heer **Glasz** (CDA): Ik hoor dit met vreugde aan. Mag ik hieruit afleiden dat het bericht in The Financial Times van 5 november 1998 onder de grote kop "Dutch company law likely to be tightened", luidende: "The Dutch government is likely to tighten company law in order to improve the position of shareholders according to Gerrit Zalm, the finance minister", wat voorbarig is?

Minister **Korthals**: Dat is in ieder

Korthals

geval wat overdreven en dus ook wat voorbarig.

Voorzitter! Het governance government-model zal gehanteerd worden om de sturingsrelaties ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen en gesubsidieerde private instellingen tegen het licht te houden en mogelijke verbeteringen voor te stellen.

Na deze opmerking vooraf wil ik mijn betoog vervolgen. Zoals ik reeds aangaf, wil ik mijn betoog in de eerste plaats richten op het thema van de kwaliteit van de Nederlandse rechtsorde. Onder deze noemer zou ik verschillende aspecten uit de bijdragen van de verschillende woordvoerders naar voren willen brengen. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de wetgevingskwaliteit, inclusief het belang van de handhaafbaarheid. Dit onderwerp kent een belangrijke Europese component, zoals Securitel ons heeft laten zien. Ook de kwaliteit van de organisaties die tot taak hebben ons rechtsbestel te onderhouden is daarmee gemeoid. Dit betreft niet alleen de zittende en de staande magistratuur, maar zeer zeker ook ons sanctiestelsel. Eveneens wil ik onder dit thema onze verantwoordelijkheid voor de Europese rechtsorde brengen, waarbij ik met name denk aan de steun in het kader van de preaccessie van de landen van Midden- en Oost-Europa tot de Europese Unie.

Onze rechtsorde is een gegeven. Het vraagt voortdurend om onderhoud. De maatschappelijke veranderingen hebben ook gevolgen voor onze rechtsorde. De laatste jaren geven overduidelijk een ontwikkeling te zien die ik, zoals men in de memorie van toelichting heeft kunnen lezen, zou willen kenschetsen als een verstopping van het recht. Dit kabinet wil aan het wegnemen daarvan hard werken. Uit het regeerakkoord volgt dat de dejuridisering moet worden aangepakt. Daarnaast wil ik het burgerlijk recht moderniseren. De staatssecretaris en ik hebben in december vorig jaar reeds een wetsvoorstel tot modernisering van het burgerlijk procesrecht aan de Raad van State voor advies gezonden. In dezelfde adem wil ik ook noemen de ontwikkeling van wat tot mijn spijt nog steeds met de Engelse term "alternative dispute resolution" wordt aangegeven. Ook de toegang tot de rechter vraagt om aandacht.

Met deze indicaties van de thema's kwaliteit van de rechtsorde en de verstopping van het recht wil ik enkele onderwerpen die in de bijdragen zijn aangestipt graag verder uitwerken. Ik begin met de kwaliteit van de wetgeving.

Kwaliteit van wetgeving is een abstract begrip. Wetgeving moet evenredig, doelmatig, doeltreffend, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Bij het laatste aspect heeft vooral de heer Heijne Makkreel uitvoerig stilgestaan. Bij de minister van Justitie berust een algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving. Van mijn ministerie mag worden verwacht dat concreet invulling wordt gegeven aan het wetgevingskwaliteitsbeleid. Ik vind het ook om inhoudelijke redenen van groot belang dat dit met de nodige slagvaardigheid gebeurt. Te vaak wordt wat mij betreft soms ook terecht geroepen dat de wetgeving niet deugt. De Securitel-affaire wordt dan vaak als voorbeeld genoemd. Diezelfde affaire heeft ertoe geleid dat de zorg voor wetgevingskwaliteit weer op de agenda is gekomen. Mijn ambities op dit punt zijn hoog. Mijn manoeuvreerruimte is daarentegen nog steeds beperkt. De primaire verantwoordelijkheid voor de wetgeving berust bij het departement dat verantwoordelijk is voor het desbetreffende beleidsterrein. Dit maakt dat de wetgevingskwaliteit met gezag en stevig moet worden bewaakt door mijn ministerie, maar wel in het besef dat wij elkaar uiteindelijk toch nodig hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat mijn medewerkers hun instemming aan een conceptregeling moeten onthouden als het voorstel de toets der kritiek niet doorstaat.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Wie maakt dan uit, welk beleidsterrein prevaleert? Wie bepaalt bij een grensoverschrijdend onderwerp, zoals misbruik van voorwetenschap, waarover zowel Justitie als Financiën het nodige te vertellen heeft, wie de zaak trekt?

Minister **Korthals**: Dat is uiteindelijk een zaak van het kabinet, maar het hangt er natuurlijk heel erg van af, wat de invalshoek is. Vaak is het burgerlijk recht de invalshoek, in welk geval het ministerie van Justitie het voortouw zal moeten nemen, maar u heeft er terecht op gewezen

dat dit tegenwoordig niet meer in alle gevallen zo is. Bij de Flexwet heeft zo langzamerhand Sociale Zaken het voortouw gekregen, dat is al in de vorige kabinetsperiode begonnen. Ik heb er zelf als Kamerlid wat vraagtekens bij gezet en wij proberen het logischerwijze terug te krijgen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat bijvoorbeeld ook de Tweede Kamer beseft dat zo'n zaak bij Justitie ligt. Dit betekent dat de vaste Kamercommissie voor Justitie erop zal moeten aandringen, altijd gehoord in gevallen die daarmee te maken hebben. Overigens ben ik ervan overtuigd dat de huidige commissie in de Tweede Kamer dit ook doet. Ik neem aan dat het ook voor de vaste commissie voor Justitie in deze Kamer geldt, maar die in de Tweede Kamer heeft het primaat. Dit betekent dat een weg waarbij het ministerie iets verloren heeft – je zou het drugsbeleid kunnen noemen, maar er zijn ook andere voorbeelden te geven – naar Justitie terugkeert.

Voorzitter! Ik ga verder. Wat ik zojuist aangaf, betekent evenzeer dat mijn medewerkers bereid moeten zijn, mee te denken over alternatieven die wel aan de kwaliteitsmaatstaven voldoen. In het regeerakkoord is neergelegd dat er meer geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van de wetgeving. Dit is voor mij aanleiding geweest, een aantal initiatieven te ontplooiën en enkele reeds lopende projecten, bijvoorbeeld marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, krachtig voort te zetten. Ik noem slechts de verdere ontwikkeling van de wetgevingstoets door het ministerie van Justitie, gericht op specifiek onderzoek naar handhaafbaarheidsproblemen, en de wetgevingsvisiteatie.

De heer Heijne Makkreel vroeg nog, hoe ik het horizonprincipe zie, het principe dat wetgeving na verloop van een bepaalde periode van rechtswege zou komen te vervallen. Ik begrijp de achtergrond van zijn vraag, maar ik zie toch ook problemen. Als hij bedoelt dat elke wet na verloop van enige tijd vervalt, tenzij uitdrukkelijk wordt beslist tot verlenging van de geldigheid, dan heeft dat grote gevolgen voor de belasting van de wetgever. Dan zou immers telkens beslist moeten worden of een wet kan vervallen of dat de geldigheid moet worden verlengd. Bovendien zou het uit een

Korthals

oogpunt van rechtszekerheid voor de burgers principieel ongewenst zijn. Voor burgers is dan immers niet zonder meer kenbaar of en hoe lang een ooit vastgestelde wet nog van kracht is. Om het hoofd te bieden aan de problemen die de heer Heijne Makkreel noemde, zou het eerder wenselijk zijn, werking, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wetgeving te evalueren, zodat dan op grond van een gedegen onderzoek een besluit kan worden genomen. Het komt ook steeds vaker voor dat een wet na enige tijd geëvalueerd wordt.

De heer Heijne Makkreel heeft ook vragen gesteld over de aansprakelijkheidswetgeving. Zijn vraag of er op Justitie is nagedacht over de door hem gesignaleerde uitbreiding van civielrechtelijke aansprakelijkheid in de jurisprudentie, kan ik bevestigend beantwoorden. Wij hebben dit echter gedaan binnen de bredere context van de veelbesproken opkomende claim-cultuur. Hiermee doel ik op de ontwikkeling dat burgers elkaar in toenemende mate voor steeds hogere bedragen aanspreken. Een onderdeel van deze ontwikkeling vormen de claims tegen de overheid, waaraan de heer Glasz refereerde. Misschien is het eigenlijk het beste om in dit verband al naar voren te brengen dat hij gevraagd heeft, wat de gevolgen ervan zijn dat er steeds meer een beroep wordt gedaan op de artikelen 89 en 90 van het Wetboek van Strafvordering. Ook mij is dat een doorn in het oog en het wordt een steeds grotere post. Ik zeg hem gaarne toe om daar in ieder geval een onderzoek naar te doen, om eens te kijken of we dat op enigerlei wijze een halt zouden kunnen toeroepen. Dan ga ik ervan uit dat de politie, op het moment dat er inderdaad tot opsporing is overgegaan en de in verzekeringstelling en de voorlopige hechtenis daar het gevolg van zijn, een redelijk vermoeden had.

De heer **Glasz** (CDA): Dat klinkt mij als muziek in de oren, voorzitter, zeker als ik daar nog aan toe mag voegen dat misschien het onderzoek zich ook mag uitstrekken tot de onrechtmatige daad. Immers, bij die aanvullende claims wordt de onrechtmatige daad wel degelijk te hulp geroepen; vaak zijn de claims gemengd.

Minister **Korthals**: Ja, dat is waar. Ik

wil het doen, maar als u mij nu vraagt of ik op voorhand denk dat dit veel zin heeft, dan moet ik u als volgt antwoorden. Ik denk dat je het niet tegenhoudt, wanneer burgers uit hoofde van onrechtmatige daad een actie willen instellen bij de rechter. De vraag hoe je dat zou moeten afbakenen als wetgever, lijkt mij moeilijk te beantwoorden, maar ik ben bereid om het in ieder geval in het geheel van het onderzoek mee te nemen.

Voorzitter! Ik doel op de ontwikkeling dat burgers elkaar in toenemende mate voor steeds hogere bedragen aanspreken. Een onderdeel van deze ontwikkeling vormen de zojuist genoemde claims. Bij dit verschijnsel spelen ook andere aspecten dan uitbreiding van aansprakelijkheid een rol, zoals ontwikkelingen op het gebied van de gefinancierde rechtsbijstand, waaronder de discussie over het verbod inzake "no cure, no pay". Over het verschijnsel van de claimcultuur zal ik op korte termijn een brief aan de Tweede Kamer sturen, waarin ook het door mij voorgestane beleid op dit punt zal worden uiteengezet.

Voorzitter! Naast de kwaliteit van de wetgeving is ook de kwaliteit van de organisaties die zorg dragen voor de handhaving van de rechtsorde aan de orde. Zoals u weet, is de reorganisatie van het openbaar ministerie een feit en wordt onder dit kabinet een begin gemaakt met de versterking van de zittende magistratuur. Met de formele afronding van de reorganisatie van het OM duid ik enerzijds op de stand van zaken betreffende het voorstel van wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, en anderzijds op de afronding van praktisch alle reorganisatieprojecten die in het plan van aanpak reorganisatie OM zijn aangekondigd. U weet dat ik op 3 februari jongstleden de nadere memorie van antwoord op het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie aan u heb aangeboden. Daarmee lijkt de weg vrij voor een spoedige plenaire behandeling, waarop ik vurig hoop. Zoals u weet, zal de nieuwe voorzitter van het college van PG's per 1 april zijn functie op zich nemen. Ik meld het maar; ik bedoel daar eigenlijk weinig mee, maar wellicht heeft u de hint begrepen.

Uit de schriftelijke gedachte-wisseling kan worden afgeleid dat

onze plenaire dialoog intensief en constructief zal zijn. Met de constatering dat de wet bijna een feit kan zijn en de reorganisatieprojecten zijn afgerond, is echter nog niet alles gezegd. Reorganisaties beginnen vaak pas echt, als ze zijn afgerond. Dan blijkt of de aan de reorganisaties ten grondslag liggende overwegingen wortel hebben geschoten, of dat oude karrensporen weer worden opgezocht.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik ijel nog wat na. De minister had het zojuist over de toegang tot de rechtshulp. Daar heeft hij gezegd dat er een brief wordt geschreven naar aanleiding van "no cure, no pay" en de MMA.

Minister **Korthals**: Nee, ook de staatssecretaris komt hier in het kort nog op terug.

De heer **Glasz** (CDA): Dus ook op mijn alternatief? Komt dan ook nog aan de orde dat punt van de kosten?

Minister **Korthals**: Ja, dat komt ook nog aan de orde. Het lijkt wel het Justitiefest, mijnheer Glasz!

Voorzitter! De reorganisatie van het OM is te ingrijpend en te zeer ingebed in de hele organisatie om te kunnen zeggen dat nu pas echt begonnen wordt. Toch is de huidige eindfase net zo cruciaal als de beginfase. Geconstateerd is dat het college de eenheid binnen het OM moet blijven organiseren, uiteraard met inachtneming van de professionele zelfstandigheid waarmee officieren werken en van het gegeven dat het OM een landelijke maar gedeconcentreerde dienst is. Dat vereist stuurmanskunst. Het is mede daarom van zo'n groot belang dat de nieuwe voorzitter van het college binnenkort zal aantreden. Het zal aan hem zijn om het gereorganiseerde schip op volle zee te brengen. Overigens pluk ik als minister reeds de vruchten van de vorming van het OM tot een échte organisatie. Dat komt onder meer tot uiting in de wijze waarop ik mijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde vorm kan geven.

Verschillende van uw leden hebben gewezen op het belang van een goede communicatie met onder anderen leden van het OM én op de positie van de minister van Justitie. Zoals u weet, concentreert het

Korthals

regeerakkoord de beheersverantwoordelijkheid van de politie bij de minister van Binnenlandse Zaken. Dat impliceert dat ik in een vroeg stadium bekend moet maken wat Justitie zowel op nationaal als op regionaal niveau van de politie verlangt. Mede op basis daarvan geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervolgens zijn beheersverantwoordelijkheid vorm. Dat vraagt om een nauwe en tijdige afstemming tussen het openbaar ministerie – gezagsdrager over de politie waar het de opsporing betreft – en mijn departement, dat betrokken is bij de opstelling van de jaarlijkse centrale beleidsbrief politie.

Het is onmiskenbaar te danken aan de reorganisatie van het openbaar ministerie dat die afstemming het afgelopen halfjaar voortreffelijk heeft gefunctioneerd. Er bestaat duidelijkheid over wat op landelijk niveau moet worden geregeld en wat door de hoofdofficieren op regionaal niveau moet worden ingebracht. Dat heeft ertoe geleid dat mijn verantwoordelijkheid voor het justitiële deel van het politiewerk helder en herkenbaar is weergegeven in het beleidsplan Nederlandse politie. Met prof. Elzinga heb ik daarover een aardige polemiek gevoerd. Ik denk dat hij mijn eerdere artikel daarover had gemist. Maar goed, ik heb hem daaraan helpen herinneren.

Voorzitter! Inmiddels vindt de concretisering van dit alles plaats in de planning voor 2000. De in samenspraak met het college door mij vastgestelde beleidskaders fungeren als input voor de beleidsbrief politie waaraan thans wordt gewerkt. Ik durf de stelling wel aan, dat méér dan in het verleden samenhang bestaat tussen de inzet van het OM en de planning van werkzaamheden bij en door de politie. Die planning moet worden gevolgd door verantwoording. Ik constateer dat het gereorganiseerde OM ook in dat opzicht grote sprongen voorwaarts maakt.

Voorzitter! De staatssecretaris zal na mij verder ingaan op het project versterking van de rechtelijke organisatie. Wachten totdat dit omvangrijke project is afgerond, is uiteraard niet aan de orde. Eind vorig jaar is duidelijk geworden dat in verschillende arrondissementen capaciteitsproblemen bestaan. Dit is niet alleen een zorg voor de

rechtbanken en gerechtshoven, maar natuurlijk ook voor mij. Bij het vinden van oplossingen blijft de status van de rechtelijke macht uiteraard een factor van betekenis. Verschillende leden hebben vragen gesteld over de wijze waarop de capaciteitsproblemen worden opgelost. Daarbij zijn ook opmerkingen gemaakt over de positie van de rechter-plaatsvervanger en de doorlooptijden.

Ik begin met het laatste aspect. Verschillende leden hebben aandacht gevraagd voor de duur van civiele zaken. De heer Glasz sprak in dat verband over een verstopping van de rechtbankzaken. De heer Heijne Makkreel heeft daarop gereageerd met de opmerking, dat de doorlooptijden voor een belangrijk deel worden bepaald door de vele uitstellen die partijen, of beter gezegd hun advocaten, elkaar toestaan. De tijd die het gerecht vervolgens na sluiting van het debat tussen partijen nodig heeft voor het uitspreken van een vonnis, is goed te overzien, aldus de heer Heijne Makkreel. In een procedure die de heer Glasz uit eigen wetenschap bekend is, wachten partijen echter reeds enige jaren op vonnis. Met de heer Heijne Makkreel meen ik dat een wachttijd voor vonnis zoals door de heer Glasz genoemd, uitzonderlijk is.

Wat de uitstellen betreft die partijen elkaar verlenen, meen ik dat alle partijen – advocaten en rechters – moeten streven naar grote terughoudendheid. Rechtzoekenden mogen verwachten dat vlot en voortvarend wordt geprocedeerd. Een werkgroep van mijn ministerie heeft vorig jaar becijferd dat knelpunten in de civiele rechtspleging de maatschappij als geheel honderden miljoenen per jaar kosten.

Er is door verschillende sprekers gevraagd naar de inzet van advocaten als rechter-plaatsvervanger. Het beleid dienaangaande heeft nuanceringen ondergaan en bestaat thans uit de volgende componenten. Het instituut van de rechter-plaatsvervanger wordt niet afgestraft, mede gezien de voordelen die daaraan verbonden zijn. De procedure inzake het conceptwetsvoorstel waarin een onverenigbaarheid wordt gevestigd voor de rechter-plaatsvervanger die tevens advocaat is in hetzelfde arrondissement, wordt niet voortgezet. De heer Holdijk vroeg daar in het bijzonder naar. De huidige wettelijke

situatie die inhoudt dat advocaten ook in het rechtsgebied als plaatsvervanger kunnen worden benoemd, wordt derhalve thans gehandhaafd. Toekomstige voordrachten zullen dan ook worden gehonoreerd. De toetsing of de inzet van een advocaat als rechter-plaatsvervanger geoorloofd is, zal in het concrete geval plaatsvinden. Toch moet worden getracht de afhankelijkheid van de rechterlijke macht van de inzet van plaatsvervangers te verminderen. Dit is onder andere mogelijk door de strafsector van de gerechten structureel te versterken, onder andere door de Bolkestein-gelden en de investeringen die in de rechterlijke macht worden gepleegd op basis van de voorstellen in de Contourennota.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik constateer dat de bewindslieden het goed vinden dat advocaten in het arrondissement waarin zij werkzaam zijn, ook rechter-plaatsvervanger kunnen zijn. Nemen zij daarmee afstand van het feit dat daarmee de schijn van belangentegenstelling wordt opgeroepen?

Minister **Korthals**: In ieder geval is het niet een zodanig bezwaar dat wij er daarom van zouden moeten afzien. Het is ook een erkenning van het feit dat zoveel advocaten goed hebben gefunctioneerd als rechter-plaatsvervanger. Bovendien heeft het in de huidige situatie niet de grootste prioriteit om daar iets aan te veranderen.

De heer **Glasz** (CDA): De advocaten die aarzelen, hebben dan wel recht op de keiharde mededeling van de bewindslieden dat Justitie rugdekking zal leveren als in de pers artikelen verschijnen over advocaten, rechter-plaatsvervangers en belangentegenstellingen.

Minister **Korthals**: Uit het feit dat wij het goed vinden dat een advocaat in eenzelfde arrondissement rechter-plaatsvervanger kan zijn, blijkt dat wij deze rechter-plaatsvervangers volledig steunen. Anders zouden wij het niet doen. Wij hebben er genoeg vertrouwen in. Ik voeg eraan toe dat in concrete gevallen natuurlijk wel de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Daarom moeten de regelingen die de transparantie van de rechterlijke organisatie reguleren, worden nageleefd.

Korthals

In de wet zal voorts een algemene bepaling worden opgenomen waaraan het concrete handelen van een rechter, bijvoorbeeld door zijn functionele autoriteit, kan worden getoetst. De strekking van deze bepaling is dat door een rechter of rechter-plaatsvervanger geen betrekkingen mogen worden vervuld waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt of op de handhaving van onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Een voorbeeld daarvan staat al in artikel 7 van de Wet op de Raad van State.

Voorzitter! In het kader van de herziening van het burgerlijk procesrecht, waartoe thans een wetsvoorstel voor advies bij de Raad van State ligt, wordt op een aantal manieren gewerkt aan het in de hand houden van de doorlooptijden in civiele zaken. In de Contourennota is het wetsvoorstel reeds aangekondigd. Voor een deel is inspiratie geput uit de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met experimentele versneld regimes. Van partijen wordt gevraagd sneller tot de kern van het geschil te komen. Nadere schriftelijke conclusiewisselingen worden zoveel mogelijk beperkt, maar ook wordt de mogelijkheid voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur beperkingen te stellen aan de uitstellen die kunnen worden verleend of verkregen. Het wetsvoorstel zal, naar wij hopen, nog voor de zomer worden ingediend.

Het sluitstuk van de rechtsketen wordt, na vervolging en berechting, gevormd door de tenuitvoerlegging van de opgelegde strafmaatregel. Ook op dit punt is de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie eind vorig jaar aan de orde geweest, en wel in verband met de onbenutte detentiecapaciteit. In combinatie met de ombuigingstaakstelling uit het regeerakkoord voor de Dienst justitiële instellingen van het ministerie voor 115 mln. in 2002 heeft dit ertoe geleid dat ik mij wil bezinnen op het sanctiestelsel als geheel. Eerste prioriteit heeft uiteraard de invulling van deze taakstelling, doch in de loop van dit jaar wil ik voorstellen uitwerken die op het sanctiestelsel betrekking hebben. Heel concreet met betrekking tot de relatieve onderbenutting van de bestaande sanctiecapaciteit spelen de nieuwe prognoses een rol. In juni kunnen de cijfers van het CBS

voldoende geduid worden om aan te geven dat de huidige prognoses voor de benodigde sanctiecapaciteit bijgesteld moeten worden.

De heer Talsma stelde de huidige regeling van de vervroegde invrijheidsstelling ter discussie, waarbij het overgrote deel van de gedetineerden na twee derde van de gevangenisstraf op vrije voeten komt. Deze discussie is reeds in de Tweede Kamer gevoerd en volgens mij hebben wij er onlangs ook hier over gesproken naar aanleiding van vragen van de heer Hirsch Ballin. Ik heb een notitie in het vooruitzicht gesteld over de consistentie en de onderlinge samenhang van de verschillende strafrechtelijke sanctie- en executiemodaliteiten. In deze notitie zal ik in brede zin ingaan op de wenselijke regeling van de vervroegde invrijheidsstelling. Daarbij zullen de argumenten pro en contra een aanpassing van de regeling in de door de heer Talsma gewenste richting worden afgewogen.

Voorzitter! Ik kom op het thema "de verstopping van het recht". Verschillende leden hebben gewezen op de toenemende regeldichtheid. Ik wijs erop dat dit kabinet hier krachtiger aan wil werken, zoals uit het regeerakkoord blijkt. Over de juridisering in het openbaar bestuur hebben de minister van Binnenlandse Zaken en ik kort voor de jaarwisseling een nota uitgebracht.

De hoofdlijn van die nota is dat wij ons systeem van rechtsbescherming tegen de overheid niet fundamenteel ter discussie moeten stellen, maar wel op een aantal punten moeten stroomlijnen. In dat kader zal onder meer een aantal wetsvoorstellen tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht worden ingediend. Beide openbare voorbereidingsprocedures die de AWB nu kent, worden samengevoegd en gestroomlijnd. Het wordt mogelijk gemaakt om de bezwaarschriftprocedures met wederzijds goedvinden van bestuur en burger over te slaan. Er wordt nagegaan of de bestuursrechter meer mogelijkheden kan krijgen om vormfouten te passeren.

Voorts wordt onderzoek verricht naar de gevolgen van een eventuele afschaffing van de actio popularis, het vooral in het milieu- en ruimtelijkeordeningsrecht voorkomende fenomeen dat niet slechts belanghebbenden maar iedereen beroep kan instellen, en naar

alternatieven voor beslechting van geschillen tussen bestuursorganen onderling. Daarbij kan worden gedacht aan beslechting door een andere instantie dan de rechter. Op iets langere termijn – het is een razend ingewikkelde materie – kan de Kamer een wetsvoorstel tegemoetzien dat beoogt de procedures rond verschillende vergunningen voor dezelfde activiteit beter op elkaar af te stemmen.

Al met al is het een fors wetgevingsprogramma, maar daarmee zijn wij er nog niet. Juridisering in de zin van opeenspel van procedures wordt ook veroorzaakt door bijzondere wetten waarin te veel beslismomenten worden opgenomen of die gewoon nodeloos ingewikkeld worden gemaakt. Daar zal de wetgever voortdurend alert op moeten blijven. Dat is en blijft een belangrijk aandachtspunt bij de wetgevingstoetsing door Justitie.

De heer Meeter heeft een vraag gesteld over een passage uit de kabinetsnota inzake juridisering in het openbaar bestuur. In reactie op opmerkingen van de werkgroep Van Kemenade staat daarin dat het kabinet aan de hand van een jurisprudentieonderzoek zal bezien of sommige algemene beginselen van behoorlijk bestuur helderder in de wet kunnen worden omschreven, teneinde het bestuur waar mogelijk meer houvast en rechtszekerheid te bieden. De heer Meeter merkt op dat dit nooit helemaal zal lukken, omdat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur noodzakelijkerwijs algemene abstracte normen zijn waaraan de rechter altijd een nadere invulling zal moeten geven. Ik ben dat geheel met hem eens. Dat staat trouwens ook in die kabinetsnota op blz. 24. Het zal dus nooit lukken om uitputtend in de wet te omschrijven wat nu een zorgvuldige beslissing is. Maar wat soms wel lukt, is om deelaspecten van een algemene norm als zorgvuldigheid te vertalen in meer concrete regels. In de huidige AWB is dat al gebeurd met regels voor het horen van belanghebbenden, voor het omgaan met adviezen en nog enkele aspecten. Wij willen onderzoeken of zo'n uitwerking op meer punten mogelijk zal blijken.

Een specifiek aspect van de claimcultuur betreft de gedachte om de figuur van "no cure, no pay" toe te laten. Deze ontwikkeling leidt tot

Korthals

veel gedachten van veel hooggeleerde heren, zoals uit het laatste nummer van het Nederlands Juristenblad blijkt. Ik acht deze wetenschappelijke discussie buitengewoon nuttig in de beleidsvorming over dit onderwerp en zal daarom hierover het woord aan de staatssecretaris laten.

Naast het wetsvoorstel dat de staatssecretaris en ik naar de Raad van State hebben gestuurd over de modernisering van het burgerlijk procesrecht, willen wij ook de manier waarop burgers hun onderlinge geschillen aan de rechter kunnen voorleggen, aan de eisen van deze tijd aanpassen. Deze tijd staat ook andere vormen dan de traditionele geschillenbeslechting door de rechter toe. Sterker nog, de tijd die met het huidige procesrecht gemoeid is en de vormvoorschriften die worden gecreëerd, maken het moeilijk om snel een geschil voor de burgers op te lossen. De heer Meeter heeft aandacht gevraagd voor de herziening van dat burgerlijk procesrecht. In de eerste plaats vraagt hij of het juist is dat het versneld regime wettelijk zal worden voorgeschreven en of een daartoe strekkend wetsvoorstel nog voor de zomer zal worden ingediend. Een wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht zal inderdaad nog voor de zomer bij de Tweede Kamer worden ingediend. Ik heb al gezegd dat op dit ogenblik de zaak voor advies bij de Raad van State ligt. Belangrijke elementen van het versneld regime lenen zich goed voor een bredere toepassing. Op dit moment, zo kan ik de heer Meeter zeggen, is nog niet bekend wat de resultaten zijn van het experiment "versneld regime" bij de gerechtshoven. Het wetsvoorstel heeft daarop overigens geen betrekking.

In het WODC-rapport "Een kwestie van tijd" is aangegeven dat alleen wettelijke maatregelen onvoldoende soelaas bieden voor de oplossing van de opgelopen doorlooptijden. Dat is juist. Ook door ons wordt gestreefd naar uitbreiding van de rechterlijke capaciteit en een professionelere organisatie van de gerechten. Dat neemt echter niet weg dat op de lange duur wetswijziging wel degelijk een belangrijke bijdrage kan leveren aan het binnen de perken krijgen en houden van de doorlooptijden in civiele zaken. Een rode draad in dit geheel wordt gevormd door de toegang van de

burgers tot het recht. Dat is een essentieel onderdeel van onze rechtsstaat. Op dit punt, met name de vraag van de heer Ruers over de bijdrage van de overheid voor de sociale advocatuur, zal de staatssecretaris ingaan.

De heer Jurgens constateert met betrekking tot het beleid op het gebied van drugs, door hem "dwelms" genoemd, terecht dat er uit de ons omringende landen minder kritiek en meer positieve geluiden komen. Op zijn vraag of meer positieve geluiden uit Frankrijk komen, kan ik zeggen dat de dialoog en de samenwerking met Frankrijk sterk zijn verbeterd. Dit zal er bijvoorbeeld toe leiden dat binnenkort ambtelijke vertegenwoordigers van de Franse ministeries van justitie, binnenlandse zaken en volksgezondheid bij ons op bezoek komen. Het bezoek zal gevolgd worden door een tegenbezoek van vertegenwoordigers van dezelfde ministeries uit ons land aan Frankrijk. Het doel van dit wederzijds bezoek is, bij elkaar in de keuken te kijken en van elkaar te leren over een aantal onderwerpen verband houdend met drugs.

Het door de heer Jurgens genoemde idee van het legaliseren van softdrugs gaat mij echter te ver. Ik ben dan ook niet voornemens een dergelijk initiatief te nemen. Naast formele bezwaren tegen een dergelijk initiatief zou dit ook betekenen dat wij hierdoor in internationaal verband alleen komen te staan. Steun en begrip voor ons beleid uit het buitenland zouden daardoor snel afbrokkelen. Kort gezegd, het drugsbeleid gaat verder op de wijze zoals in de Drugsnota door het vorige kabinet is vastgelegd. Dat betekent een pas op de plaats voor Nederland en op grote schaal uitwisseling van gegevens met de Europese landen. Dan kunnen wij bezien wat het beste systeem is. Wij gaan ervan uit dat de ons omringende landen zich in zekere mate zullen aanpassen aan het drugsbeleid dat wij in Nederland voeren. Wij zullen echter niet verder gaan, omdat dat om juridische redenen niet kan en mag, wij in een verkeerd daglicht bij het buitenland komen te staan en omdat wij vinden dat wij ons eigen drugsbeleid nog beter zullen moeten evalueren.

Voorzitter! De heer Glastra van Loon stelde dat in het beleid met betrekking tot drugs eenzijdigheid

overheerst, waardoor de totale oorlog zowel tegen het gebruik van als tegen de handel in drugs gerechtvaardigd en zelfs geboden is. Zojuist heb ik impliciet al aangegeven dat ik de visie van de heer Glastra van Loon niet deel. Op internationaal niveau is veel aandacht voor de bestrijding van de productie van en handel in drugs. Daarbij gaat het met name om de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Ook in Nederland leveren wij daar een sterke bijdrage aan. Aan de andere kant is er echter ook veel aandacht voor preventie en vermindering van de vraag naar drugs. Hiermee kom ik op de bejegening van de individuele gebruiker, hetgeen in belangrijke mate de primaire verantwoordelijkheid van mijn ambtgenoot van VWS is. Volgens de justitiële benadering blijft er echter sprake van een lage opsporingsprioriteit ten aanzien van bezit van kleine hoeveelheden softdrugs voor eigen gebruik en daarmee van decriminalisering van de gebruiker. Mijsn inziens is hiermee een blijvend, evenwichtig drugsbeleid gewaarborgd.

De heer Jurgens heeft een aantal indringende vragen gesteld over het WODC. Het WODC stelt tweejaarlijks een onderzoeksprogramma op. Recent is het programma 1999/2000 vastgesteld. Het programma komt tot stand na een inventarisatie van onderzoeksbehoeften binnen het departement en na bespreking van het programma in de raad van advies van het WODC. In deze raad van advies hebben externe deskundigen uit wetenschap en praktijk zitting. Ter informatie het volgende. De begroting van het WODC bedraagt voor 1999 ruim 19 mln. De door het departement aan het WODC opgelegde bezuinigingen bedragen in 1999 0,5 mln. en lopen op tot 1,2 mln. in 2002. Dus besparingen komen ten laste van het externe onderzoeksbudget. Het WODC-budget loopt als gevolg hiervan terug van 19,8 mln. tot 18,1 mln. Met betrekking tot de vraag naar de doelmatigheid van het verrichte onderzoek kan ik het volgende meedelen. Het WODC inventariseert jaarlijks de benutting van het WODC-onderzoek. Zeer recent is het overzicht van 1998 gereedgekomen. Van de 54 in 1998 gereedgekomen onderzoeken – 15 intern, 39 extern – bleek 80% geleid te hebben tot concreet aanwijsbare resultaten voor

Korthals

beleid. Ik vind dit een goed resultaat. De heer Jurgens heeft voorts vragen gesteld over de door het WODC gehanteerde keuzecriteria intern en extern onderzoek en over de gewenste verhouding tussen beide. Ik zal de Kamer hierover nader informeren.

Voorzitter! Verschillende sprekers hebben het onderwerp geweld en dan met name het geweld op straat ter sprake gebracht. Op een drietal aspecten ga ik nader in, te weten de onveiligheidsgevoelens, een toets op veiligheidseffecten van belangrijke beleidsbeslissingen en de bestrijding van het illegaal wapenbezit.

De heer Holdijk haalde in zijn bijdrage CBS-gegevens aan over onveiligheidsgevoelens. Ik ben het met hem eens dat mannen tussen de 15 en 25 jaar in grotere steden veruit de meeste kans hebben om slachtoffer van geweld te worden. De onveiligheidsgevoelens van met name ouderen in onze samenleving worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de mate van berichtgeving in de verschillende media. Echter, recente cijfers van de politiestatistiek laten zien dat in 1997 sprake was van meer gevallen van mishandeling, bedreiging, gewapende overval en straatroof dan in eerdere jaren. Bijna 6 op de 1000 inwoners tussen de 12 en 79 jaar zijn hierbij betrokken. Ten opzichte van 1990 zijn de geweldsmisdrijven met bijna de helft toegenomen. Dus er is niet alleen het gevoel dat de geweldscriminaliteit stijgt, de cijfers wijzen daar ook op. Mede door activiteiten en maatregelen op het terrein van de aanpak van geweld op straat streef ik ernaar, de onveiligheidsgevoelens aan het einde van deze kabinetsperiode te verlagen.

Voorzitter! Tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer heb ik toegezegd dat het kabinet voor het zomerreces met een voortgangsnotitie betreffende de aanpak van geweld op straat zal komen. Het ligt voor de hand om in deze notitie ook aandacht te besteden aan de mogelijkheid van een toets op veiligheidseffecten van de belangrijkste beleidsvoornemens die in deze voortgangsnotitie worden opgenomen. Daarnaast zal naar verwachting in april het kabinet komen met het integraal veiligheidsplan.

Voorzitter! De heren Talsma, Glasz, Jurgens en Holdijk en op zijn eigen wijze de heer Glastra van Loon – ik

heb bij hem college rechtsfilosofie gevolgd en zijn betoog herinnerde mij daaraan – hebben aandacht gevraagd voor geweldpleging specifiek door middel van het gebruik van vuurwapens. De heer Talsma concentreerde zich daarbij op de politieke en justitiële bevoegdheden. Ik begin met enige woorden van reflectie omdat dit in dit huis past. Er is brede maatschappelijke verontrusting over geweldsgebruik en meer in het bijzonder over geweldsgebruik waarbij onschuldigen betrokken zijn. Die verontrusting is als zodanig op zichzelf hoopgevend. Het zou verontrustend zijn als men in de samenleving schouderophalend voorbij zou gaan aan geweldsgebruik. Die verontrusting wordt tragischerwijze gevoeld door ernstige incidenten, bijvoorbeeld in Amsterdam, Leeuwarden, Den Haag en recent in Gorinchem. In het laatste geval waren, zoals bekend, wapens in het geding.

In hoeverre die – de heer Glastra van Loon zou zeggen narratieve – verontrusting vastgelegd wordt door een objectief vaststelbare toename van het gebruik van geweld en wapens met name in uitgaansgebieden is onduidelijker. Het OM constateert een toename van gewelds zaken, hetgeen wijst op een toename van de problematiek. CRI en politiekorpsen constateren een toename van wapengebruik bij overvallen. Het aantal in beslag genomen illegale wapens is de laatste jaren toegenomen. Daaruit mag helaas worden afgeleid dat ook het aantal in het verkeer zijnde wapens is toegenomen. Dat is voor mij een van de redenen om de in de Wet wapens en munitie opgesomde strafmaxima te verhogen. Maar of het geweldsgebruik en dan met name het wapengebruik in uitgaansgebieden toeneemt en dus noopt tot maatregelen zoals preventief fouilleren van personen en preventief controleren van voertuigen, weten wij eigenlijk niet. Nog minder staat vast dat wij met deze maatregelen afschuwelijke incidenten zoals die in Gorinchem kunnen voorkomen.

De achtergronden van het toegenomen wapenbezit zijn complex. De beschikbaarheid van wapens speelt in ieder geval een rol. De zo gelukkige val van de Muur en de zo wanhopige oorlog in het voormalige Joegoslavië spelen hierbij zeker een rol, net als de op zichzelf zo wenselijke opening van de

grenzen in Europa. Ik ben bezig samen met collega Peper de laatste hand te leggen aan een notitie over de bestrijding van illegaal wapenbezit en -gebruik. De raad van hoofdcommissarissen komt in maart of april met aanbevelingen over de aanpak van illegale vuurwapens.

Ik wil niet te zeer vooruitlopen op de notitie van collega Peper en mij over de bevoegdheden tot controle op aanwezigheid van wapens, maar ik wil er wel dit van zeggen. Het is noodzakelijk dat politie en justitie maximaal gebruikmaken van de bevoegdheden die men nu reeds heeft op basis van de Wet wapens en munitie. Het controleren van bagage en van voertuigen kan reeds op vrij ruime schaal plaatsvinden en ook preventief, als er aanwijzingen zijn dat overtreding van de WWM dreigt. Met andere woorden, de indruk bestaat wel degelijk dat er voor de politie op dit moment meer mogelijkheden zijn, zeker als de officier van justitie daartoe een aanwijzing geeft, en dat van die mogelijkheden nog niet in voldoende mate gebruik wordt gemaakt.

Het fouilleren van personen is aan minder voorwaarden verbonden dan in het Wetboek van Strafvordering. Wij zijn nu aan het afwegen of die voorwaarden, die dus altijd gelden, te streng zijn om in de praktijk goed te kunnen worden toegepast. Denkbaar is om wat dichter te gaan zitten bij de voorwaarden die gelden bij de controle van bagage en voertuigen, zoals vandaag ook hier genoemd. Dan resteert de vraag naar de echte preventieve foullering. De gedachte is om de burgemeester in staat te stellen gebieden aan te wijzen waarbinnen iedereen kan worden onderworpen aan preventieve foullering.

Ik deel de mening van de heer Talsma dat foullering op luchthavens stellig vruchten heeft afgeworpen. Wij zullen de voors en tegens van de ruimere, preventieve foullering moeten onderzoeken – denk aan het risico van escalatie – alvorens hiertoe over te gaan. Ik erken volmondig dat hiermee haast geboden is, maar ik breng in herinnering dat wij reeds in oktober van het vorig jaar hebben gezegd dat er in maart 1999 een standpunt van de regering over de voor- en nadelen komt, omdat er echt heel veel aspecten aan vastzitten, die goed doordacht moeten worden alvorens wij met voorstellen terzake komen. Aanpas-

Korthals

sing van de wetgeving vergt tijd. Ik ga dat niet uit de weg, maar bepleit vooral dat politie en justitie nu al meer gebruikmaken van de bevoegdheden waarover zij beschikken.

De constatering van de heer Ruers is juist over de rol van de arbeidsinspectie bij de handhaving van de Arbowetgeving, voorzover deze een weerslag is van hetgeen is geconstateerd door de commissie-Michiels. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan het kabinetsstandpunt over de commissie-Michiels. Ik verwacht dit aan het begin van het tweede kwartaal te kunnen aanbieden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De heer Ruers vraagt ook aandacht voor de inzet van mensen en middelen voor de repressieve kant van het werk van de arbeidsinspectie. Ik verwijs uiteraard naar mijn collega's van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ik zal in het kabinetsstandpunt specifiek op de positie van de arbeidsinspectie en in het bijzonder op haar repressieve taken ingaan.

□

Staatssecretaris **Cohen**: Voorzitter! Ook wat mij betreft veel dank voor de bijdragen van de woordvoerders op de terreinen die onder mijn verantwoordelijkheid vallen. Ook mij spijt het dat het de laatste keer is dat ik een groot aantal woordvoerders heb gehoord, maar daar staat tegenover dat de heer Ruers hier voor het eerst aan het woord is geweest. Ik twijfel er niet aan dat ik hem hier nog vaker zal tegenkomen.

Ik wil beginnen met het asiel- en vreemdelingenbeleid dat het grootste deel uitmaakt van mijn portefeuille. Ons uitgangspunt is en blijft dat politieke vluchtelingen conform het Verdrag van Genève een plaats in ons land moeten kunnen krijgen, wat er ook gebeurt. De heer Holdijk heeft gevraagd of het geen tijd wordt, het Verdrag van Genève nog eens te bezien. Ik weet niet of dat urgent is. De kern van dat verdrag staat namelijk nog recht overeind, ook al heeft hij gelijk dat het Verdrag nu opereert in een geheel andere context. De kern is echter dezelfde gebleven en het is daarom de vraag of je met een wijziging van het verdrag nu zoveel verder komt.

De heer Jurgens heeft gevraagd naar de visie van het kabinet op het

asiel- en vreemdelingenbeleid. Ik meen dat je dit niet anders dan vanuit Europees perspectief kunt benaderen. De heer Jurgens heeft in dit verband gewezen op het opstel van de heer De Jong in Justitiële Verkenningen. Dat mooie opstel kan in conceptueel opzicht buitengewoon bevruchtend werken, maar geldt in mijn optiek voor de zeer lange termijn. Het belang van dat opstel is dat het je aan het denken zet, dat het perspectieven biedt waar je naar toe kunt werken. Maar op dit ogenblik is het niet meer dan dat.

Wat betreft de Europese aanpak wil ik een onderscheid maken tussen Europees-intern en Europees-extern. Met dat eerste doel ik op één Europese asieltitel; ieder EU-land kent nu nog een eigen aanpak en eigen regels op grond waarvan iemand al dan niet in aanmerking komt voor een status. Dat zou dan in Europees perspectief moeten worden geplaatst. Als er één Europese organisatie zou zijn die zich op grond van één en hetzelfde stelsel buigt over asielaanvragen, ligt het voor de hand daaraan een bepaalde quotering te verbinden en aan lastenverdeling te doen. Dat lijkt mij zeker een perspectief, maar als je ziet hoe wordt omgegaan met voorstellen met betrekking tot lastenverdeling en quotering en als je ziet hoe wordt omgegaan met situaties als in Bosnië en nu in Kosovo, moet je constateren dat deze optie op dit ogenblik een brug te ver is. Het is buitengewoon moeilijk om op dit punt in Europees verband veel stappen verder te zetten. Dit neemt niet weg dat dit zeker een perspectief blijft, maar men moet zich wel realiseren dat Nederland op dit punt de vragende partij is. Er zijn partijen die wat dit betreft iets moeten inleveren, hetgeen de zaak een stuk ingewikkelder maakt.

Voorzitter! Dat ligt iets anders als het gaat om de externe Europese kant en de vraag of op niet al te lange termijn moet worden gekomen tot iets als een Europees asiel- en migratiebeleid. Ik heb het dus niet over één Europese asieltitel maar over een Europees beleid ten opzichte van landen buiten Europa. Op dit punt ben ik eerlijk gezegd een stuk optimistischer, al was het maar omdat Nederland op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken een voorstel heeft ontwikkeld voor een pijleroverstijgende aanpak. Dat voorstel is in oktober aan de orde

geweest en heeft in december geleid tot besluitvorming. Op basis daarvan wordt nu gewerkt aan voorstellen die tijdens de Europese Raad in het najaar van 1999 aan de orde moeten komen.

De heer **Glasz** (CDA): Gaat het om Schengen of om de Europese Unie?

Staatssecretaris **Cohen**: Het gaat om de Europese Unie. Laat ik er iets meer over zeggen. De gedachte achter dit voorstel is om ten aanzien van een aantal landen waar veel asielaanvragers vandaan komen een pijleroverstijgende aanpak te realiseren, een aanpak die niet alleen maar gaat over asiel, niet alleen maar over het daarmee samenhangende onderwerp van migratie, maar ook over buitenlands beleid, over ontwikkelingssamenwerking ten aanzien van die landen, over justitieel beleid, over de vraag of in Europees verband niet kan worden gekomen tot terug- en overnameovereenkomsten, over de vraag of er niet kan worden gekomen tot gezamenlijke ambtsberichten en tot een gezamenlijke aanpak van mensensmokkel. Het is dus de bedoeling dat alle drie de pijlers van Europa op dat punt samenwerken. Het belang daarvan vind ik dat het zich niet beperkt tot het vraagstuk van asiel en migratie, maar dat het veel breder is. Het belang daarvan is weer dat wanneer dat in Europees verband kan, het veel krachtiger kan worden aangepakt dan wanneer landen dat apart doen. Het interessante is dat die gedachte in oktober voor het eerst is gelanceerd, in december op de eerste vergadering waarop het aan de orde kwam een enthousiaste ontvangst heeft gekregen en in begin van dit jaar al heeft geleid tot de afspraak over de landen waarom het in eerste instantie zou gaan. Daarover had gemakkelijk ruzie kunnen ontstaan, maar dat is niet gebeurd. Het zijn overigens landen die voor ons bepaald van belang zijn, zoals Afghanistan, Sudan, Albanië/Kosovo, Marokko en Sri Lanka. Een belangrijk element in dat geheel vind ik nog dat die landen er nadrukkelijk bij kunnen worden betrokken en kunnen worden meegenomen in het totale beleid waarop samenwerking plaatsvindt. Kijkende naar het vraagstuk als geheel kan toch niet worden ontkend dat het trekken heeft aangenomen van de Noord-Zuid-problematiek die

Cohen

er ook toe leidde – ik zeg dit ook in de richting van de heer Talsma – dat het vraagstuk van migratie en immigratie aan de orde kwam. Wat minister Van Boxtel daarover heeft gezegd, heb ik vanaf het allereerste begin opgevat als een feitelijke constatering die ik, in alle nuchterheid gezegd, op zich ook juist vind, maar ik denk dat je met dit vraagstuk alleen maar in Europees perspectief op een behoorlijk manier kan omgaan en er ook in politiek opzicht iets mee kan doen. Ook om die reden vind ik deze kant van de zaak daarin van belang.

Voorzitter! Tot zover mijn reactie op de open vraag van de heer Jurgens om nu enige visie te ontwikkelen op dat vraagstuk, natuurlijk in Europees verband met die twee elementen. Wat het eerste betreft, loopt het bepaald niet hard, het tweede biedt wel enig perspectief, maar het zal het komende halfjaar moeten blijken of dat inderdaad het geval is.

Ook voor de korte termijn moet er echter het nodige gebeuren en is er de afgelopen periode al het nodige gebeurd. In de eerste plaats noem ik de 48-uursprocedure in de aanmeldcentra die met ingang van 15 februari jongstleden voor een deel is ingevoerd. In samenhang met de hier onlangs ook besproken Wet ongedocumenteerden, die inmiddels ook in werking is getreden, moet dat ertoe leiden dat de effectiviteit van de aanmeldcentra omhoog gaat, overigens met behoud van alle zorgvuldigheid die daarbij noodzakelijk is.

De heer Talsma heeft in dit verband gezegd: er is ooit sprake van geweest dat de rechterlijke macht in die aanmeldcentra aanwezig zou zijn; dat is niet gebeurd. Hij vroeg: is dat geen belemmering? Ik kan hem zeggen dat het al sinds jaar en dag mogelijk is om, wanneer er sprake is van een kennelijke ongegrondverklaring of een kennelijke niet-ontvankelijkverklaring in een aanmeldcentrum, beroep bij de rechter aan te tekenen. Dat gebeurt in de vorm van een voorlopige voorziening, waardoor de hele procedure binnen tien dagen afgerond kan zijn. Wat de heer Talsma voor ogen heeft, is dus in feite al praktisch.

Voorzitter! Het tweede punt van wat op korte termijn aan de orde komt, is de nieuwe wet. De heer Jurgens heeft gezegd dat hij het van

belang acht dat zorgvuldigheid wordt betracht, omdat zulks vervolgens voor de werking van de wet heel belangrijk is. Juist dat heeft ertoe geleid dat het maken van deze wet meer tijd heeft gevergd dan ons allen lief is. Naar mijn gevoel is het van het grootste belang dat die wet er snel komt. Een belangrijk facet daarvan is dat het doorprocederen veel moeilijker wordt. Er zijn verder een aantal andere facetten, neergelegd in het regeerakkoord, die ertoe moeten leiden dat de procedure doorzichtiger wordt en een sneller en beter functioneren mogelijk maakt. Overigens zal die wet niet onmiddellijk effect hebben, zoals men zal begrijpen. Dit hangt onder meer samen met het feit dat het invoeringstraject, ook met het oog op de organisatie en de organisatorische wijzigingen die een en ander meebrengt, enige tijd vergt.

Het derde punt van wat op korte termijn aan de orde komt, betreft het terugkeerbeleid, waarover de afgelopen dagen nog het nodige te doen is geweest. Ik zeg daar nu niet veel over, al was het maar omdat ik de Tweede Kamer beloofd heb om in dit voorjaar daarover een notitie uit te brengen. Overigens wijs ik erop dat wij niet moeten doen alsof het terugkeerbeleid in ons land zoveel beroerder is dan dat beleid in andere landen. Ik ben in de afgelopen weken in een paar andere landen geweest en ik heb bemerkt dat, als er één onderwerp is waarvan iedereen roept dat het lastig uitvoerbaar is, het wel dit onderwerp is. Dit is geen reden om er niet opnieuw aandacht aan te besteden en er niet opnieuw in alle zorgvuldigheid naar te kijken. Er heeft een hele procedure plaatsgevonden binnen de administratie, waarop een toetsing is gevolgd door de rechterlijke macht. Naar mijn overtuiging gaat het om een buitengewoon zorgvuldige procedure. Wanneer die hele procedure is doorlopen en de conclusie is dat iemand niet in aanmerking komt om in ons land te blijven, ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid voor degene die is uitgeprocedeerd om ons land te verlaten. De manier waarop dat vorm wordt gegeven in bedoelde notitie zal zeer zorgvuldig moeten zijn.

Het laatste punt dat ik wil noemen van de punten die op korte termijn aan de orde komen, betreft de verhoging van de kwaliteit en dan in het bijzonder de kwaliteit van de IND.

Dit is een onderwerp dat ook aan de overkant verschillende keren aan de orde is geweest. Ik meen dat wij bij de behandeling van de Wet ongedocumenteerden daarbij ook nog hebben stilgestaan. Ik noem enkele punten. Ik heb al vaker gezegd dat de IND een kwetsbare organisatie is. Dat is het geval om een aantal redenen. Het is de IND zelf duidelijk dat de kwaliteit verbeterd moet worden. Het kost tijd om daaraan te werken. Degenen die dat werk moeten doen, zijn degenen die daar het langste werken en de meeste ervaring hebben opgedaan. Zij zijn dus het beste geëquipeerd om het eigenlijke werk te doen. Zij kunnen dat echter niet doen, omdat zij de kwaliteitsverhoging moeten bewerkstelligen bij degenen die er minder lang werken.

Een probleem is dat er een betrekkelijk groot verloop binnen de IND is. Dit heeft te maken met het feit dat het vaak gaat om mensen die bij de IND hun eerste baan vinden. Voorts is het werk belastend, zoals voor iedereen duidelijk zal zijn. Men wordt dag in dag uit geconfronteerd met vluchtelingen en hoort over alles wat zij hebben meegemaakt, waarbij ook nog allerlei cultuurverschillen aan de orde komen. Er zijn dus twee dingen aan de orde, namelijk het feit dat het belastend werk is en het feit dat het vaak om eerste banen gaat. Gezien deze combinatie mag het geen verbazing wekken dat er sprake is van de nodige doorstroming. Dat alles speelt zich bovendien af in een context van voortdurend oplopende aantallen, hetgeen ertoe leidt dat de organisatie moet worden uitgebreid. De drie elementen die ik noemde – voortdurend nieuwe mensen, uitbreiding en het vereiste van kwaliteitsverhoging – in combinatie met de nodige kritiek op die organisatie maken duidelijk dat het gaat om een organisatie die onder forse druk staat. En die druk wordt natuurlijk ook door de leiding van deze dienst opgemerkt en gevoeld. Zij probeert een en ander dan ook zo goed mogelijk te organiseren en zij wil die uitbreiding zo goed mogelijk en tegelijkertijd zo snel mogelijk regelen, zodat het niet helemaal verwonderlijk is dat er spanningen met de ondernemingsraad ontstaan. Die hebben vandaag tot een aantal artikelen in de pers geleid. Er is ook de leiding van de IND alles aan gelegen, deze spanningen zoveel mogelijk te verminderen.

Cohen

Voorzitter! Dan de overige vragen op dit terrein. De heer Talsma heeft in verband met de vingerafdrukken het systeem Havank genoemd. Dit is het nationale politieke vingerafdruk-systeem, waarin ook asielzoekers worden opgenomen, zij het in een afgescheiden gedeelte. Er is in Europees verband ook aan een systeem gewerkt, namelijk Eurodac. Op dit punt is in de JBZ-raad van december jongstleden wel degelijk voortgang geboekt, want er is politieke overeenstemming over bereikt. Dit is na een paar jaar werken hieraan in ieder geval weer een stap voorwaarts, al moet ik eraan toevoegen dat het nog wel een tijdje zal duren voordat het hele stelsel operationeel zal zijn, al was het maar omdat het nog helemaal gemaakt moet worden. En overigens betekent dit niet dat er op het ogenblik helemaal geen sprake zou zijn van uitwisseling van gegevens met andere landen, want met Duitsland en België worden op bilaterale basis vingerafdrukken uitgewisseld.

De heer Talsma heeft ook nog gevraagd, hoe het precies zit met degenen die zonder paspoort op Schiphol arriveren. Ik wijs er nogmaals op dat op 1 februari jongstleden de Wet ongedocumenteerden in werking is getreden. Op grond van deze wet kunnen aanvragen om toelating van asielzoekers die niet aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten niet aan hen is toe te rekenen, als kennelijk ongegrond worden afgedaan. En in de tweede plaats is er de afschriplijp en de boeteregeling. Deze maken al onderdeel uit van het beleid, dus het is niet juist, zoals de heer Talsma suggereerde, dat het allemaal nog niet zo ver zou zijn. Alle luchtvaartmaatschappijen die passagiers aanvoeren op Schiphol vanaf bepaalde risicoluchthavens in het buitenland, zijn verplicht om op straffe van een boete van f 5000 per overtreding een afschrift van de reisdocumenten van de passagiers te maken. Dit werkt ook, want de KLM heeft in hoger beroep een zaak verloren die hiermee te maken had. Dit had voor de Staat een positief gevolg omdat de KLM, een van de grootste "carriers" op Schiphol, ook al omdat het om niet kinderachtige bedragen gaat, nu met ons beziet op welke wijze zij ertoe kan bijdragen dat het aantal "inadmissables" kan

worden teruggedrongen. Wij hebben afgesproken dat de KLM hiertoe voorstellen zal doen. Dit betekent dat het beleid op dit punt functioneert; de KLM werkt eraan mee en ook andere luchtvaartmaatschappijen zijn gehouden, mee te werken. Ik heb dit bij een bezoek aan Schiphol ook een keer met eigen ogen kunnen aanschouwen; een andere maatschappij kwam onmiddellijk een stapel fotokopieën van paspoorten brengen. Op dit punt is er dus bepaald vooruitgang geboekt.

De heer Glasz heeft een aantal opmerkingen gemaakt die samenhangen met de vraag, of de "groene" grens niet beter in de gaten gehouden zou kunnen worden. Hij heeft in de eerste plaats, in navolging van zijn partijgenoten aan de overkant, gewezen op artikel 2, tweede lid, van de uitvoeringsovereenkomst Schengen, met de vraag of je niet die grenzen zou kunnen sluiten. Hij heeft gezegd: zou je dat kunnen overwegen? Hij heeft niet gezegd: doe dat nu maar – omdat hij daar zelf, naar mijn gevoel, ook wel een aantal problemen zag. Ik geloof dat hij die problemen terecht ziet, al was het maar omdat artikel 2, tweede lid, zegt dat je dit alleen maar bij gegronde vrees voor substantiële ordeverstoring kunt doen. Ik vind het buitengewoon lastig om die conclusie te trekken ten aanzien van het vraagstuk waar het om gaat. Je kunt er toch niet van spreken dat er sprake is van substantiële ordeverstoring in dit verband? Natuurlijk, we hebben hier een probleem en het is, naar mijn gevoel, vooral een probleem van organisatie, maar om nu te spreken van ordeverstoring – mijnheer de voorzitter, dat zie ik niet.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Het is niet moeilijk om op basis van dat artikel bezwaren op te sommen. Dat kan ik ook en dat begrijp ik ook heel goed. Wat ik heb geprobeerd, is om, heel logisch doordenkend, aan te geven – het is zonet ook bevestigd door de staatssecretaris – dat het terugkeerbeleid niet alleen in ons land, maar ook in andere landen, een groot probleem is: je kunt je een slag in de rondte procederen, maar als je daar niet de consequentie aan kunt verbinden dat de mensen dan ook vertrekken, heeft het weinig zin om dat allemaal te doen, zodat je moet zoeken naar een oplossing. Voor dat zoeken heb ik heel bescheiden een

denkrichting aangereikt. Het enige wat ik vervolgens gevraagd heb, is: wilt u daar eens op studeren? Als ik nu de staatssecretaris al meteen hoor zeggen dat artikel 2, tweede lid, daar geen gelegenheid voor biedt, dan kan ik óf de conclusie trekken dat hij die studie al gemaakt heeft en dat dit vergeten kan worden, óf concluderen dat hem deze aanreiking om het te bestuderen niet welgevalig is. Eén van de twee zal het geval zijn.

Staatssecretaris **Cohen**: Ja, voorzitter, maar laten we nu gewoon even naar de tekst van het artikel kijken. Nu kun je wel zeggen dat je daar een heel eind op kunt gaan studeren, maar ik denk dat we dat gedaan hebben en dat we, ook kijkend naar de tekst ervan, tot deze conclusie komen. Dat laat onverlet dat we natuurlijk wel met een aantal andere maatregelen bezig zijn, waarbij we het vraagstuk op een andere manier benaderen en waarbij er overigens nog sprake is van een aantal elementen. Ik noem het mobiel toezicht vreemdelingen, dat effectiever is op dit moment dan de grensbewaking ooit geweest is, vooral ook omdat je veel preciezer kunt zijn in de inzet van je middelen op dat punt. Je hoeft het niet meer ten aanzien van al die grenzen te doen, waarbij je je ook even moet realiseren wat dat betekent voor de rest van het verkeer, dat natuurlijk vele malen groter dan wanneer je het richt op asielzoekers die ons land binnenkomen. Ook daar gaat het weer om proportionaliteit, waarbij je je moet afvragen of je dat hier – als je dat al zou kunnen, wat ik bestrijd – ook nog op die manier zou moeten doen.

De heer **Glasz** (CDA): Maar heb ik het goed, voorzitter, dat de Fransen intussen artikel 2, tweede lid, wél hanteren en daar dus de openbare orde te hulp moeten roepen voor bijvoorbeeld zaken betreffende drugs?

Staatssecretaris **Cohen**: Ja, daar hebt u gelijk in. Daar zijn wij dan ook bepaald niet vóór, om precies dezelfde reden: omdat je je moet afvragen of de tekst van artikel 2, tweede lid, dat rechtvaardigt. Kortom, ons staan andere middelen voor ogen: het mobiel toezicht vreemdelingen dat daar een element in is, een andere organisatie en ook

Cohen

het terugkeerbeleid, waarvan ik de kern zonet naar voren heb gebracht, maar wat uiteraard in die notitie veel verder moet worden uitgewerkt.

De heer Glasz, voorzitter, heeft ten slotte nog gezegd: zou je nu aan de grens niet onmiddellijk een onderscheid kunnen maken tussen diegenen die in ieder geval niet in aanmerking komen om hier te blijven en diegenen bij wie dit anders ligt? Ik weet niet of dat veel toevoegt aan datgene wat wij inmiddels al hebben met de aanmeldcentra, waar een dergelijke procedure in feite al plaatsvindt en waarbij het niet voor niets is dat die centra heel dicht bij de grens zijn, in Zevenaar en in Rijsbergen. Ik weet dus niet precies wat het zou toevoegen. Daar komt nog bij dat zodra je iemand aan de grens tegenkomt, je in het kader van het verdrag van Dublin een en ander zult moeten aantonen. Je zult moeten zeggen dat iemand uit een ander land komt en met name zal het moeten gaan over het eerste land van binnenkomst. Dat zul je moeten bewijzen en de gegevens zul je aan het desbetreffende land moeten sturen. Het ligt dan in de rede dat het betreffende land er even tijd voor nodig heeft om dat te beoordelen.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Van de achterliggende gedachte van toegang, heb ik de originaliteit niet. Ik dacht die als het ware te kunnen reactiveren, omdat die destijds ook gespeeld heeft in de Schiphol-discussie. Toen is een denkbeeldige lijn op het platform getrokken. De gedachte was, dat, als men landt vóór die lijn, er nog geen toegang tot het land is verleend. Dan kun je nog zeggen: Gij hebt geen toegang gekregen. Ik laat nu maar even in het midden, hoe het met Schiphol verder allemaal verlopen is en kom bij het heden. Wanneer je aan de grens kunt zeggen: "gij komt het land niet in, gij hebt geen toegang" en – laat ik het even dramatisch stellen – er komen drommen mensen aan die grens, dan is het voor de Belgen of de Duitsers buitengewoon lastig om te kunnen zeggen: "Daar hebben wij niets mee te maken, want wij hebben geen bonnetjes van hotelrekeningen. Zij willen allemaal naar Nederland. Dat is jullie eigen aantrekkelijkheid en daarmee hebben wij niets te maken." Wanneer op Belgisch gebied mensen zijn die de toegang tot Nederland niet krijgen, is het ook een Belgische zaak. Dat lijkt mij nu

juist het verschil met het aanmeldcentrum. Bovendien heb je dan een veel betere onderhandelingspositie om gezamenlijk in die Dublin-affaire tot betere, praktische en snellere oplossingen te komen. Dat was mijn gedachtegang.

Staatssecretaris **Cohen**: Ik ben in ieder geval blij, dat de heer Glasz het op deze manier nog eens nader naar voren brengt. Dat geeft mij aanleiding om daarover te denken. Ik zie in ieder geval twee verschillen met Schiphol. Schiphol is een buitengrens wat het Schengengebied betreft. Bovendien weet je op Schiphol in ieder geval dat iemand binnengekomen is met een bepaalde carrier. Wanneer de desbetreffende persoon niet over voldoende documenten beschikt, heeft die carrier de verplichting om iemand terug te vervoeren naar het land van herkomst. Dat heb je aan een binnengrens niet. Nogmaals, het lijkt mij goed deze suggestie in ieder geval eens nader te doordenken. Maar de opmerkingen die ik heb gemaakt over de problemen die dat oproept, blijven natuurlijk recht overeind staan. Je moet je in het kader van de proportionaliteit heel goed afvragen, of dat het allemaal waard is.

Voorzitter! De heer Glasz heeft gewezen op de bezwaren van dat systeem van "no cure, no pay". Hij roept ons op, het standpunt van de NMA niet af te wachten. Met de heer Glasz ben ik van oordeel dat er grote nadelen zijn aan het systeem van "no cure, no pay". Ik heb dat ook publiekelijk medegedeeld bij de afsluiting van het congres over de toekomst van het privaatrecht dat het ministerie ter gelegenheid van zijn 200-jarig bestaan onlangs heeft georganiseerd. Desalniettemin denk ik dat het nu nog vroeg is om al tot actie over te gaan, want wij zijn daarover nog in gesprek met de NMA. Bovendien zijn wij in gesprek met de Nederlandse orde van advocaten over het voorlopige oordeel van de NMA. Voor ons is het duidelijk dat naast mededingingsaspecten ook andere aspecten een rol spelen. Wij zullen erop toezien, dat ook die aspecten in de toekomst gewaarborgd blijven. Als het nodig is, zal wetswijziging moeten worden overwogen.

De heer Glasz heeft gevraagd, of een verhoging van de proceskostenveroordeling een mogelijkheid vormt

om met de problematiek om te gaan. Bij winst levert dat de eisende partij een voordeel op. Dat heeft een verhoging van de proceskostenveroordeling gemeen met het systeem van "no cure, no pay". Anders dan bij "no cure", wordt de schade bij verlies extra groot. Bij "no cure" blijven de kosten nu juist voor rekening van de eigen advocaat. Daarom zie ik zijn voorstel nog niet onmiddellijk als een werkbaar alternatief voor het "no cure"-beding. Ik wijs er overigens op dat niet alleen in Nederland deze discussie opkomt. Ook in Engeland speelt dit. Wij doen er zeker goed aan ook te kijken naar de oplossingen waarmee andere landen komen en die te laten meewegen in de manier waarop wij verder met dit vraagstuk omgaan.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik leid hier niet uit af dat de bewindslieden zeggen: het is niet helemaal een alternatief voor "no cure, no pay". Ik blijf zeggen dat het veel mooier is om te zien dat "het gelijk" de kosten vergoed krijgt en dat "het ongelijk" die kosten moet betalen. Nu krijgt "het gelijk" nog steeds het overgrote deel van de kosten gepresenteerd. Dat vind ik een ongelijke situatie. Ik begrijp dat de bewindslieden nog niet zeggen: wij zullen daar eens naar kijken. Constaten zij dat er elders over gedacht wordt en zien zij verder de ontwikkelingen aan?

Staatssecretaris **Cohen**: Nee. Ik herhaal: wanneer bijvoorbeeld de NMA echt zou koersen in de richting van een afwijzing van een verbod op "no cure, no pay", zullen wij wetgeving overwegen. Wij zijn namelijk van mening dat die richting niet de juiste is. Maar ik vind het te vroeg om dat op dit ogenblik te zeggen. Wij zijn nog in gesprek met de NMA. En vervolgens moeten wij nog andere mogelijkheden, andere regelingen bekijken.

De heer **Glasz** (CDA): Ik bedoelde de kosten, de liquidatieproblematiek.

Staatssecretaris **Cohen**: De heer Glasz voegt er nu bij interruptie nog iets aan toe. Ik vraag hem of het hem alleen maar gaat om het systeem van "no cure, no pay". Hij zegt: ik vind het van belang dat je het merkt als je wilt en dat je het ook merkt als je verliest. Eén van de bezwaren van het beginsel van "no cure, no

Cohen

pay" is nu juist dat betrokkenen dat risico niet lopen. De heer Ruers heeft daar terecht op gewezen. Dat kan tot gevolg hebben dat deze mensen de toegang tot het recht moeilijk wordt gemaakt. En daar is, naar mijn gevoel, het voorstel van de heer Glasz geen oplossing voor.

De heer **Meeter** (PvdA): Daar wil ik niet op ingaan, voorzitter. Ik wil wel ingaan op het rondkijken in andere landen als het gaat om het verbod op "no cure, no pay". De staatssecretaris noemde Engeland. Bij mijn weten is er geen continentaal land waar dit stelsel niet meer bestaat. Overall geldt: "no cure, no pay". Naar mijn gevoel is dat niet voor niks. Ik hoop dat de staatssecretaris kan bevestigen dat wij op dit punt niet een voortrekkersrol hoeven te vervullen.

Staatssecretaris **Cohen**: Dat zijn wij ook bepaald niet van plan. Het aardige van een JBZ-raad is dat je met collega's daarover kunt praten. Je merkt dan dat hetzelfde probleem ook in andere landen aan de orde komt. Ik heb begrepen dat men in Engeland met dat probleem wel bezig is. Men is daar met ideeën bezig. Ik vind het interessant om te bekijken of die ideeën ons ook behulpzaam kunnen zijn. Maar dat neemt niet weg dat ons uitgangspunt is dat het verbod op "no cure, no pay" ons wel bevalt.

Voorzitter! Ik kom toe aan een evaluatie van het familierecht. De heer Jurgens heeft daarover een aantal gedetailleerde vragen gesteld die ik graag schriftelijk wil beantwoorden. Voor het overige valt er in het algemeen wel iets over te zeggen, vooral omdat een jaar geleden veel nieuwe familie-rechtelijke wetgeving in werking is getreden. Dat betekent tegelijkertijd dat het erg vroeg is om veel over de werking in de praktijk te kunnen zeggen van het nieuwe naamrecht, het gezag van de ouder en zijn partner en het geregistreerd partnerschap. Desalniettemin kunnen wij in het algemeen vaststellen dat de invoering van de nieuwe wetgeving betrekkelijk rustig en zonder veel problemen is verlopen. De uitgebreide voorlichting die is verzorgd, heeft waarschijnlijk haar werking wel gehad. Ten aanzien van het geregistreerd partnerschap wordt op dit ogenblik een kort onderzoek uitgevoerd om de eerste ervaringen

met de nieuwe wettelijk geregelde relatievorm te leren kennen. De uitkomsten daarvan komen rond Pasen beschikbaar. Op het terrein van het geregistreerd partnerschap is er internationaal veel gaande. Niet alleen de Noordse landen zijn bezig hun wetgeving op dit gebied aan te passen. Ook Frankrijk worstelt met de totstandkoming daarvan. Ook één van de Spaanse provincies, namelijk Catalonië, kent intussen een vorm van geregistreerd partnerschap. Onder auspiciën van de Raad van Europa wordt in maart in Nederland een conferentie over niet-huwelijkse samenlevingsvormen en het geregistreerd partnerschap georganiseerd. Dat is met name bedoeld om ook internationaal meer begrip te kweken voor de snelle ontwikkelingen op dit terrein. De Kamer is indertijd toegezegd, dat wij zullen komen met een regeling voor eenvoudige omzetting van geregistreerd partnerschap in een huwelijk en omgekeerd. Een voorstel daarvoor is intussen opgenomen in het wetsvoorstel tot openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht. Dat wetsvoorstel ligt voor advies bij de Raad van State, samen met een wetsvoorstel tot invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht.

Ik ben de heer Glasz om voor mij onbegrijpelijke redenen nog een opmerking verschuldigd over de schijn van belangenverstremming bij advocaten in hun positie als plaatsvervangend rechter. Ik heb heel goed geluisterd naar wat de minister daarover heeft gezegd en ik moet zeggen dat ik het geheel met hem eens ben. De prioriteitsstelling, die een niet onbelangrijk onderdeel van het betoog uitmaakte, is op dit ogenblik bepaald van belang. Ook om die reden ben ik het geheel met de minister eens.

De heer Heijne Makkreel heeft gesproken over de Deurwaarderswet. Hij heeft gerefereerd aan een bijeenkomst ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan van de koninklijke vereniging en mij gekapitteld dat ik daar niet was. Ik ben inderdaad niet op de receptie geweest, maar tijdens de vergadering was ik er wel. Sterker nog, ik heb de vergadering toegeproken en de aanwezigen verteld hoe het stond met de wet. Het is goed om ook hier de stand van zaken toe te lichten.

Het wetsvoorstel ligt al enige tijd bij de Tweede Kamer. Mijn ambts-

voorgangster heeft indertijd verzocht om de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden in verband met een nadere bezinning op de mogelijkheden om tot een vrijere vestiging van deurwaarders te komen. Vervolgens zijn door de MDW-werkgroep gerechtsdeurwaarders, de werkgroep-Opstellen, aanbevelingen opgesteld waarin onder andere een stelsel van vrijere vestiging centraal stond. De aanbevelingen van deze werkgroep, die door het vorige kabinet zijn overgenomen, hebben geleid tot een derde nota van wijziging op het wetsvoorstel. Over het concept van de nota van wijziging is door de Raad van State op 20 november jongstleden advies uitgebracht. Wij hebben daar goed naar moeten kijken. De nota van wijziging zal een dezer dagen bij de Tweede Kamer worden ingediend. Met de heer Heijne Makkreel vrees ik dat hij de behandeling daarvan in dit huis niet meer zal meemaken. Wel heb ik goede hoop dat behandeling binnen niet al te lange tijd zal kunnen geschieden, al realiseer ik mij dat deze woorden door voorgangers van mij ook al zijn uitgesproken.

Ik kom op de reorganisatie van de zittende magistratuur. Het is duidelijk dat deze reorganisatie vooral bedoeld is om de effectiviteit en de efficiency van de zittende magistratuur te verbeteren en daarmee de toegankelijkheid tot het gerecht en de snelheid van het geheel. Ik wijs er graag op dat het verbeteren van de effectiviteit en efficiency er ook toe moet leiden dat wij niet alleen maar moeten zeggen dat er dus meer personeel bij moet. Een van de doeleinden van de reorganisatie is juist om ervoor te zorgen dat wij met dezelfde hoeveelheid mensen meer kunnen. Dat laat onverlet dat dat niet voldoende is en dat er geld bij moet. De vraag blijft overeind of de 130 mln. die ervoor is uitgetrokken, voldoende is. Wat mij betreft is het veel te vroeg om te zeggen dat het niet voldoende is, juist met het oog op de kerndoelstellingen van de reorganisatie.

Wat naar mijn gevoel bij de reorganisatie zeer belangrijk is, is de eigen rol van de zittende magistratuur. De contourennota gaat maar voor een deel over de activiteiten die vanwege de regering in gang zullen worden gezet. Voor een zeer belangrijk deel handelt de nota over de activiteiten die door de rechter-

Cohen

lijke macht zelf zullen moeten worden uitgevoerd. Dat is om twee redenen van belang. De eerste is uiteraard gelegen in het feit dat de rechterlijke macht onafhankelijk is en dat het dus onbestaanbaar is dat de regering eens even gaat vertellen wat de rechterlijke macht moet doen. De tweede reden is dat het momentum voor de reorganisatie op dit ogenblik duidelijk aanwezig is. Ook binnen de zittende magistratuur is er immers belangstelling voor de noodzakelijke wijzigingen. Wat ik daarvan op dit ogenblik merk, is dat veel activiteiten worden gestart.

De heer Heijne Makkreel heeft het management aan de orde gesteld. Ik vind het belangrijk dat de professionaliteit van het management toeneemt. Ik ben het geheel met hem eens dat dit vooral het geval moet zijn bij de rechters zelf. De autoriteit ontleen je aan het feit dat je het werk waar het om gaat, van haver tot gort kent. Dat is bij dat soort professionele organisaties heel vaak het geval.

Verder wees de heer Heijne Makkreel op het mogelijke probleem dat je als rechter voor het leven wordt benoemd, terwijl je als bestuurder niet voor het leven zou moeten zijn benoemd. De minister en ik zijn dat geheel met hem eens. Dat hebben wij dan ook in de contourennota als uitgangspunt opgenomen: de benoeming als rechter is voor het leven en de benoeming als bestuurder is niet voor het leven. Die laatste benoeming kan dan ook eenvoudig ophouden als het niet goed blijkt te gaan. Dat is inderdaad anders dan de situatie van dit ogenblik.

De heer Meeter heeft zich afgevraagd hoe het precies zit met het integraal management. Ik denk dat die term bestaat vanwege het feit dat beleid en beheer in dat management samenkomen. Dat is het nieuwe van het geheel. Nu kun je constateren dat het beleid van de rechter gemaakt wordt in de collegevergadering. Ik kom daar zo nog op terug, want daarin komt verandering. Het beheer vindt plaats op een gemandateerde manier vanwege het departement. Het is nu wel degelijk de bedoeling om beide zaken samen te brengen in het bestuur van het gerecht. Dat wordt bedoeld met de term integraal management. De term "duaal management", voorzover die bestaat, heeft niet betrekking op het feit dat het gaat om enerzijds het

rechterlijk personeel en anderzijds het andere personeel.

De heer Meeter heeft terecht opgemerkt dat het van belang is om het bestuur van die rechtbank niet dicht te regelen. Dat zijn wij ook niet van plan. Wij zullen in de wet een regeling op hoofdlijnen moeten opnemen. Verder moeten wij erg veel overlaten aan de gerechten zelf, al was het maar vanwege het verschil in omvang tussen de verschillende rechtbanken. Dat zal ook tot andere bestuursconstructies moeten leiden. Met inachtneming van de wettelijke kaderstelling moeten wij het vervolgens voor een belangrijk deel aan de gerechten zelf overlaten. Het stelsel met besturen van gerechten brengt met zich dat de rol van de collegevergadering werkelijk een andere wordt. Wij hebben gezegd dat die collegevergadering op zichzelf van belang kan zijn, maar niet meer dan een adviserende rol moet spelen. De manier waarop iedere rechtbank daarmee omgaat, lijkt mij typisch iets wat je aan de rechtbanken zelf moet overlaten.

De heer Meeter stelde ook nog een vraag over het onderscheid tussen beheer en beleid bij de Raad voor de rechtspraak. Hij vroeg of de vaststelling van een rolreglement nu als beheer of als beleid moet worden beschouwd. Ik geloof dat ik er verstandig aan doe om die vraag op dit ogenblik niet te beantwoorden en wel om de volgende redenen. Op de eerste plaats hebben wij advies gevraagd aan de Raad van State over de staatsrechtelijke positie van de Raad voor de rechtspraak. Dat advies is uitgebracht, maar moet nog worden besproken in het kabinet. Daarna kan dat naar buiten komen. Op de tweede plaats hebben wij ook nog een commissie in het leven geroepen die precies moet kijken naar de plaats van de Raad voor de rechtspraak, uitgaande van het feit dat het alleen maar om beheer moet gaan. Dat is noodzakelijk vanwege het feit dat de gerechten nu gaan over beleid en beheer. Omdat het beleid te maken heeft met de onafhankelijkheid van de rechter, kan het niet zo zijn dat het ministerie rechtstreeks directieven gaat geven aan de gerechten, al was het alleen maar over de beheerslijn. Daar is in onze optiek de Raad voor de rechtspraak voor nodig.

Voorzitter! Dan kom ik bij de sociale advocatuur en de rechtsbij-

stand voor minder draagkrachtigen. Aan dat onderwerp heeft de heer Ruers een belangrijk deel van zijn betoog gewijd. Ik meen dat hij een erg dramatisch beeld heeft geschetst van de stand van zaken. Mij staat een iets ander beeld voor ogen en dat zal blijken uit het volgende. In december jongstleden heb ik aan de Kamer de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand gezonden. Daarin wordt het beeld geschetst van een stelsel dat aanvankelijk na introductie een aantal belangrijke knelpunten kende. Door mijn ambtsvoorganger zijn maatregelen genomen die deze knelpunten moesten wegnemen. Ik noem verlaging van de hoogste eigen bijdrage, verhoging van de inkomensgrens met f 365, waardoor nu ongeveer 70% van de bevolking voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komt en versoepeling van de hardheidsclausule voor de vermogenstoets voor ouderen, met name met betrekking tot hun oudedagsvoorziening. Nog in voorbereiding is een wijziging van de anticumulatiebepaling voor rechtzoekenden die vaak een beroep op rechtsbijstand moeten doen. De algemene conclusie uit de evaluatie – en dat is niet een evaluatie van het ministerie – is dat het stelsel voldoet aan de doelstellingen en naar behoren functioneert.

Dat neemt niet weg dat er ook een aantal punten zijn gesignaleerd die aanpassing of studie behoeven. Zo is er een overzicht opgenomen van noodzakelijke wijzigingen in de regelgeving. Als één van de belangrijkste vragen met betrekking tot de werking van het stelsel beschouw ik de vraag of voldoende aanbod van gekwalificeerde rechtsbijstandsverlening beschikbaar is en ook zal blijven. Dat vraagstuk heeft de heer Ruers terecht aangestipt. Momenteel is een onderzoek gaande door de raden voor de rechtsbijstand naar de kwantitatieve en de kwalitatieve aspecten van het aanbod van rechtsbijstandsverleners. Ik verwacht de resultaten daarvan komende zomer. Wanneer dat onderzoek daartoe aanleiding geeft, zal ik uiteraard naar maatregelen zoeken om – in de woorden van de heer Ruers – het sociale grondrecht op gefinancierde rechtsbijstand te waarborgen.

Ten slotte heeft de heer Ruers mij gewezen op het uiteraard bekende verzoek om verhoging van de

Cohen

uurvergoeding tot f 180. Ik wijs erop dat de kosten van die maatregel 130 mln. bedragen. Dat is even veel als nu beschikbaar is voor de modernisering van de rechterlijke macht. Ook ik zie dat probleem, maar ik moet constateren dat de begroting van Justitie – en dat zal niemand verbazen – op dit ogenblik die ruimte niet biedt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Onmiddellijk na de dinerpauze is het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten etc. (stuk nr. 25474) aan de orde. Vervolgens zal de behandeling van de begroting van Justitie worden voortgezet.

De vergadering wordt van 18.45 uur tot 20.15 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten met het oog op de aanpassing van enkele strafbepalingen in verband met de verordening (EG) nr. 3295/94 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1994 tot vaststelling van maatregelen om het in het vrije verkeer brengen, de uitvoer, de wederuitvoer en de plaatsing onder een schorsingsregeling van nagemaakte of door piraterij verkregen goederen te verbieden (PbEG L 341) en de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, Bijlage 1C, Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (Trb. 1995, 130) (25474).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De belangstelling voor het pauzeprogramma is vaak minder groot dan voor het hoofdprogramma. In dit geval is het hoofdprogramma de behandeling van de Justitiebegroting en het pauzeprogramma het wetsvoorstel waarvan ik het opschrift niet zal

herhalen, omdat dit ten koste gaat van mijn spreektijd.

Mijn bezwaren tegen het wetsvoorstel zal de minister van Justitie herkennen, want zij sluiten haast letterlijk aan bij hetgeen hij zelf op 9 september 1998 in de Tweede Kamer naar voren heeft gebracht. Ik verwijs naar pagina 97-6470, middelste kolom, van de Handelingen.

Ik stel vooraf twee punten aan de orde. Wij hebben gevraagd of het TRIPS-verdrag – Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – niet nog andere wijzigingen met zich zal brengen dan de nu in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen, naast de gevolgen voor de Europese regelgeving. Op die vraag over het verdrag in het kader van de wereldhandelsorganisatie betreffende de intellectuele eigendomsrechten beperkte het antwoord zich tot een verwijzing naar artikel 61 van het TRIPS-verdrag. Onze vraag reikt echter verder. Het verdrag heeft tot gevolg gehad dat op 1 januari 1996 in de ontwikkelde landen de wetgeving diende te zijn aangepast. Ik neem aan dat uit het antwoord van de minister mag worden afgeleid dat naar zijn oordeel de Nederlandse wetgeving nu geheel op peil is. In de andere landen is dat nog niet het geval. Er is dus zeker reden om de ontwikkeling van het intellectuele eigendomsrecht in internationaal verband intensief te volgen.

Dat geldt wellicht nog in meerdere mate voor de gevolgen van de Europese regelgeving. In de Staatscourant van 11 februari 1999 schreef onze collega uit het Europees Parlement, Wim G. van Velzen, oud-lid van deze Kamer, dat er grote bezwaren verbonden zijn aan de voorgestelde vergaande veranderingen ter uitvoering van de Europese richtlijn voor auteursrecht. Gezien de gevolgen van de internationale ontwikkelingen voor ons stelsel van intellectueel eigendomsrecht – voor het intellectueel eigendomsrecht in de tradities van de lidstaten van de Europese Unie – heb ik de indruk dat er te weinig weerstand wordt geboden aan de tendens om het auteursrecht en andere intellectuele eigendomsrechten als het ware om te bouwen van een bescherming van auteurs naar een vaak vergaande bescherming van commerciële monopolies. Wij hebben hier in deze Kamer eerder over gesproken.

Wij hebben onlangs het werkprogramma ontvangen van de Adviescommissie voor het auteursrecht. Daarin wordt wel iets gezegd over bepaalde aspecten van de Europese regelgeving, maar er is meer nodig uit het oogpunt van de politieke sturing van de ontwikkelingen op dit terrein. Als pas op het moment van de uitvoeringswetgeving in Nederland door Nederlandse bewindslieden en hun adviseurs wordt gekeken naar wat er uit de Europese regelgeving is voortgekomen, is het te laat.

Ik vraag de minister om ons te voorzien van een notitie over het door hem voorgestane beleid wat betreft de ontwikkelingen in de Europese Gemeenschap en de Wereldhandelsorganisatie op het gebied van het intellectuele eigendomsrecht. Daarover willen wij met hem van gedachten kunnen wisselen om mee sturing te kunnen geven aan de verdere ontwikkelingen op Europees terrein.

Hierbij breng ik de waarschuwingen onder de aandacht vervat in de publicatie in de Staatscourant die ik zo-even citeerde. Wat er nu gebeurt, dreigt bijvoorbeeld een ingrijpende verandering teweeg te brengen in het functioneren van het Internet en de communicatievrijheid daarbij. Er dreigt een soort auteursrechtexces om handelspolitieke redenen, waartegen tijdig weerstand geboden moet worden van Nederlandse kant.

Mijn tweede opmerking vooraf verwijst naar wat de VVD-fractie in deze Kamer naar voren heeft gebracht: de zinsbouw van onderdeel e is echt niet goed. Dat is meer dan een kwestie van opmaak. Het is een kwaliteitseis die aan de wetgeving mag worden gesteld, dat dit in orde is. Wij hopen dat dit punt kan worden meegenomen bij een verbetering van het wetsvoorstel die ook om andere redenen nodig is.

Mijnheer de voorzitter! Het hoofdpunt bij dit wetsvoorstel is artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht, zoals het is komen te luiden door aanneming van het amendement-Dittrich in de Tweede Kamer. Dat amendement is door de minister van Justitie met klem van argumenten ontraden. Hij heeft daarbij ook opgemerkt dat er geen bewijsproblemen bekend zijn, zoals aangevoerd door de indiener van het amendement.

Het belangrijkste punt is dat er bij artikel 337 geen steun is voor dat