

# 1 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

\*0: EK

\*1: 2003-2004

\*2: 38

\*3: WordXP

\*4: 38ste vergadering

\*5: Dinsdag 6 juli 2004

\*6: 9.00 uur

\*\*

**Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Kohnstamm, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Donner, minister van Justitie, de heer De Geus, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de heer Van Hoof, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

\*\*

\*B

\*!Structuurregeling\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling (28179).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van de PvdA heeft met instemming, zij het met enige zorg voor de toekomst, kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de structuurregeling in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek aanpast. Buiten de overheid staat het werk van de commissie-Tabaksblat volop in de aandacht. De gedragscode bevat naast aanbevelingen voor het bestuur van ondernemingen ook aanbevelingen voor de wetgever. Daarover vindt nog overleg plaats tussen regering en Tweede Kamer.

De structuurregeling bevat een voorziening om de gedragscode wettelijk te verankeren. Per 1 januari 2004 is de code-Tabaksblat in werking getreden en in maart 2004 heeft het kabinet een reactie op de Nederlandse code voor corporate governance gegeven. Die kabinetsreactie is ondertekend door de ministers van Financiën, van EZ en van Justitie en bevat een zeer helder overzicht van de verschillende met elkaar in verband staande ontwikkelingen. Nationaal zijn er twaalf wettelijke sporen op een rijtje gezet, aangevuld met twee richtlijnen in EU-verband. De PvdA-fractie wil om te beginnen haar waardering uitspreken voor dit doorwrochte en tegelijkertijd zeer toegankelijke document. Binnenkort zal een WRR-rapport over dit onderwerp verschijnen. Kan de minister aangeven wanneer dat zal zijn en hoe dat rapport kan worden meegenomen in de Kamerbehandeling van de kabinetsreactie op de code-Tabaksblat? Komt er dan ook aandacht voor mogelijk oneigenlijke toepassingen van de code in andersoortige sectoren dan grote ondernemingen? Ik denk hierbij aan sectoren die veel meer het karakter van een stakeholder dan van een shareholder hebben. Wat is overigens de rechtskracht van die codes voor de andere branches?

Wat de internationalisering betreft, is een van de concrete aanknopingspunten de 13e richtlijn, die binnen de EU tot stand gekomen is over de beschermingsconstructies. Evenals de Tweede-Kamerfractie van de PvdA stemmen wij in met het kabinetsstandpunt om een tijdelijkheids criterium te hanteren in plaats van een overhaaste afschaffing.

Bij de wijze waarop wetgevingstechnisch zal worden omgegaan met de zelfregulering in de gedragscode van de commissie-Tabaksblat en meer specifiek de grenzen van de delegatie van de wetgevingsbevoegdheid door de wetgever, is uitgebreid stilgestaan. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer met een unaniem aangenomen PvdA-motie gekozen voor de figuur van een AMvB met een lichte voorhangprocedure. In de memorie van antwoord van 1 maart 2004 wordt bij artikel 391 verwezen naar het nieuwe lid 5, waarbij is bepaald dat de voordracht voor een AMvB eerst vier weken in ontwerp wordt voorgehangen bij zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Van belang blijven de aard en gewenste rechtskracht van een voorschrift bij het bepalen of een formele wet dan wel een bepaling in de flexibele code met het regiem "pas toe of leg uit" wenselijk is. De PvdA-fractie gaat ervan uit dat de gekozen voorhangprocedure de mogelijkheid aan beide Kamers biedt om de keuze voor wet of code mede te bepalen. Onderschrijft de minister deze opvatting?

Aparte aandacht verdienen geluiden uit en rond de commissie-Tabaksblat, die er bij de wetgever op aandringen om de verplichte structuurregeling voor grote bedrijven te beëindigen. Wij vinden het kenmerkend, bijvoorbeeld aan de hand van de perikelen bij Shell, dat het zogenaamde superieure shareholder-model niet alleen geenszins de panacee tegen alle kwaad is, maar ook nog eens ernstige bijwerkingen vertoont. Is het dan niet ironisch dat in Angelsaksische kringen de interesse groeiende is voor ons twee-lagensysteem? Kan de minister hierover een uitspraak doen, mede in relatie tot de discussie over de code-Tabaksblat? Kan hij ook aangeven hoeveel structuurvennootschappen Nederland momenteel nog telt? Klopt het gerucht dat de aantallen sterk zijn teruggenomen en, zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot de rechtskracht van deze regeling?

## 2 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Naar de opvatting van de PvdA-fractie is het stakeholder-model te prefereren boven het shareholder-model. Vandaar dat wij wel met dit wetsvoorstel kunnen instemmen, zij het dat wij zorgen voor de toekomst hebben wat betreft de checks and balances. In de discussie over de wenselijkheid of onwenselijkheid van wettelijk ingrijpen tot behoud van belangenpluraliteit is een grote vraag of en, zo ja, hoe en voor welke vennootschappen er wettelijk verplicht toezicht moet komen. Naar ons idee zijn de checks and balances tussen de vereniging van aandeelhouders, de OR, het bestuur en de raad van commissarissen nog lang niet op het gewenste niveau. Weliswaar worden met deze structuurregeling goede mogelijkheden geschapen voor ontwikkelingen in de gewenste richting, maar gegeven het tempo van dergelijke processen is er nog een lange weg te gaan.

Zo is de invloed van aandeelhouders en OR op de samenstelling en kwaliteit van het toezicht hiermee in beginsel wel wettelijk vastgelegd, maar dat zal in de praktijk nog daadwerkelijk inhoud moeten krijgen. Het openbreken van het Old Boys Network, met de risico's die daaraan verbonden zijn van belangenverstrengeling tussen bestuur en raad van commissarissen, is naar verwachting niet een-twee-drie een feit, alle goede aanbevelingen van de code-Tabaksblat ten spijt. Sommigen verwachten zelfs dat het wel zo'n 30 jaar gaat duren.

In de genoemde kabinetsreactie wordt gewezen op de versterking van de aandeelhoudersvergadering door onder andere artikel 107a, het goedkeuringsrecht van belangrijke besluiten, en artikel 114a, het agenderingsrecht, van de regeling. Daarnaast wordt ingegaan op aanbevelingen van Tabaksblat om de participatiegraad van de aandeelhoudersvergadering substantieel te verbeteren. Uit het onderzoek van Financiën naar die aandeelhoudersvergaderingen in Nederland blijkt immers dat al met al van de aandeelhoudersvergadering geen grote tegendruk richting bestuur en raad van commissarissen uitgaat. Weinig aandeelhoudersactivisme dus.

In mei 2004 zijn twee eindschrijftjes verschenen: één over de OR en Tabaksblat bij de faculteit Bedrijfskunde in Rotterdam en één over de OR en zijn recht van aanbeveling bij de Rijksuniversiteit Groningen. Beide schrijftjes geven een tamelijk somber beeld van de daadkracht van OR. Graag expliciete aandacht voor dit punt in de verwachte reactie van het kabinet op het SER-advies over aanpassing van de Wet op de ondernemingsraden. Wordt daarbij ook aandacht besteed aan de discrepantie tussen de huidige OR-regeling en de inmiddels gegroeide schaalvergroting en internationalisering van bedrijven, waardoor de OR vaak niet meer aan tafel zit met het management dat bevoegd is in belangrijke relevante kwesties?

Bij de behandeling van de structuurregeling in de Tweede Kamer is een motie van PvdA-Tweede-Kamerlid Douma over een integriteitstoets ingetrokken na de toezegging van de minister, dit in overweging te zullen nemen. Nu blijkt echter dat het kabinetsstandpunt is dat de door Tabaksblat gevraagde beroepsuitsluiting of het beroepsverbod niet zal worden geregeld, maar interdepartementaal zal worden onderzocht. Voorts is het beleid, aldus dit document, gericht op activering van de aandeelhoudersvergadering. Daarbij past volgens het kabinet geen rol voor de Autoriteit Financiële Markten bij benoeming of ontslag van bestuurders en commissarissen

van beursgenoteerde vennootschappen. Wij vragen ons af of dit wel wijsheid is, gegeven de onrust die is ontstaan, en het belang dat ook de regering hecht aan het snel herstellen van het vertrouwen in het beursgenoteerde bedrijfsleven en de financiële markten in Nederland.

Gegeven de traagheid van de ontwikkelingen, is het voorts de vraag welk verbeteringstempo in de praktijk van alledag het kabinet verwacht met de maatregelen zoals die onder andere in de structuurregeling staan. Hoe verhoudt zich dat tot de kabinetsdoelstelling, zoals die ook in het document staat, dat het Nederlandse bedrijfsleven in 2007 internationaal tot de "corporate governance"-kopgroep moet gaan behoren? Gaan wij dat op deze manier halen? Ligt het dan niet voor de hand om aan te sluiten bij de regels uit de aanbeveling van de EU-commissie voor de verordeningen van de publiekrechtelijke accountantsberoepsorganisaties NIVRA en NOvAA? Die onafhankelijkheidsregels wijzen immers ook naar de AFM als onafhankelijk, publiek toezichthouder. Zou de AFM dan niet alleen een rol kunnen spelen voor de accountantorganisaties, maar ook een rol kunnen krijgen bij de integriteitstoets én de kwaliteitstoets van commissarissen? Een integriteitstoets door AFM, De Nederlandsche Bank en de Pensioen- & Verzekeringskamer bestaat al voor financiële toezichthouders. Zou niet ook een simpele financieel-technische kwaliteitstoets of test voor commissarissen aan te bevelen zijn? Zijn dan niet complementair daaraan nadere toezichtregels geboden, zoals door de AFM op commissarissen? Van dergelijke maatregelen hebben wij geen overdreven verwachtingen, maar het kunnen volgens ons wel belangrijke aanvullende impulsen zijn die tempoverhogend kunnen uitpakken voor oplossingen op langere termijn.

Ten slotte heb ik nog enkele vragen over de staatsdeelnemingen, waarop de minister van Financiën, naar hij heeft laten weten, de code-Tabaksblat wil toepassen. Hoe zal de ministeriële verantwoordelijkheid voor het aandeelhouderschap worden afgebakend? Is denkbaar dat in de betreffende raad van commissarissen een kwaliteitszetel wordt gereserveerd voor specifieke deskundigheid in het publieke belang van de onderneming met inbegrip van de benodigde adequate informatievoorziening aan de raad van commissarissen? Wij zien de antwoorden op onze vragen met belangstelling tegemoet.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter!  
"Transparantie, verantwoording, checks and balances".  
Dat zijn de sleutelwoorden van het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken en vooral ook de sleutelwoorden van de Nederlandse Corporate Governance Code, de code-Tabaksblat. En in het verlengde daarvan meer zeggenschap bij de aandeelhouders en de inmiddels wijd en zijd bekende toverformule "pas toe of leg uit". Of in het Engels: "comply or explain".

Sinds de wet van 6 mei 1971 kent Nederland het fenomeen van de structuurregeling. Die regeling brengt voor grote naamloze en besloten vennootschappen een wettelijke scheiding aan tussen bestuur en toezicht. Centraal in de regeling staat de raad van commissarissen die het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming moet behartigen. Er waren in

### **3 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

1971 twee motieven om de structuur van de grote vennootschappen te herzien. Het eerste motief was een legalisering van de in feite reeds gegroeide toestand waarbij de macht al voor een groot deel was verschoven van de algemene vergadering van aandeelhouders naar directie en commissarissen. Kortom: minder macht aan de kapitaalverschaffers – de algemene vergadering van aandeelhouders functioneerde niet al te best – en meer macht aan directie en commissarissen. Het tweede motief was het streven, gestalte te geven aan de medezeggenschap; invloed van de ondernemingsraad op de samenstelling van de raad van commissarissen.

De sinds 1971 wettelijk verplichte structuur voor grote naamloze en besloten vennootschappen wijkt af van structuren en bevoegdheidsverdeling in kapitaalvennootschappen in andere landen, met name op het punt van de beperkte bevoegdheden van aandeelhouders. In het buitenland wordt dan ook vreemd aangekeken tegen het structuurregime.

Inmiddels kan geconstateerd worden dat in de afgelopen dertig jaar de kapitaalmarkt, de afzetmarkten, de arbeidsmarkt en de rechtsvormen voor ondernemingen internationaler zijn geworden. En in die internationale context is meer zeggenschap voor de algemene vergadering van aandeelhouders niet alleen gewenst, maar ook noodzakelijk.

De mentaliteit van de jaren '70 van de vorige eeuw, waaruit de structuurregeling is voortgekomen, heeft in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw plaatsgemaakt voor de meer internationale oriëntatie rond bestuur en toezicht van ondernemingen, de corporate governance discussie. In het licht van die discussie heeft de regering zich beraden op de structuurregeling. Daartoe is in 2000 advies gevraagd aan de SER. Dit advies is uitgebracht in januari 2001. In het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, zijn de adviezen van de SER in grote lijnen verwerkt. In de ruim drie jaar van 2001 tot medio 2004 zijn helaas de ontwikkelingen met betrekking tot het vertrouwen in het bestuur van ondernemingen, zoals onder andere de affaires Enron, Worldcom, Ahold en Parmalat laten zien, niet positief geweest.

Wat opvalt is, dat in het wetsvoorstel de structuurregeling niet overboord wordt gegooid, maar wel drastisch wordt aangepast ten gunste van de zeggenschap van de aandeelhouders. De angst van de jaren '70 (te weten een zwakke positie van de algemene vergadering van aandeelhouders en dus een slecht toezicht op het bestuur van de onderneming) is 180 graden gedraaid: de positie van de algemene vergadering van aandeelhouders wordt versterkt en daarmee de invloed en toezichthoudende taak vergroot. Waarom dan toch de structuurregeling handhaven? Omdat die regeling in ons poldermodel past? Vormt de structuurregeling niet eerder een belemmering voor het versterken van de checks and balances binnen beursgenoteerde vennootschappen dan dat die regeling de checks and balances bevordert? Is de structuurregeling niet nodeloos ingewikkeld? In het voorlopig verslag is door mijn fractie al de vraag gesteld waarom de regering (nog) niet gekozen heeft voor afschaffing van de structuurregeling. Ook door onze partijgenoot in de Tweede Kamer, Stef Blok, is bij de behandeling van het wetsvoorstel dit punt opgeworpen. Last but not least heeft ook de commissie-Tabaksblat een lans gebroken voor het afschaffen van de structuurregeling.

In de memorie van antwoord geeft de minister weliswaar een duidelijk, maar daarom nog niet bevredigend antwoord. Hij wil greep blijven houden op de vrijheid van de ondernemer om zijn bedrijf juridisch en qua structuur vorm te geven. Hoe ziet de minister deze opvatting in het licht van de internationale context waarin Nederland een uitzonderingspositie inneemt wat betreft de zeggenschap van aandeelhouders? Wat betekent de opvatting van de minister voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven?

Voorzitter. Voordat ik inga op artikel 391, lid 4, van boek 2 en de code-Tabaksblat als gedrag in de zin van dat artikel, heeft mijn fractie nog de volgende vraag aan de minister. Die vraag betreft artikel 158, lid 9, van boek 2. Er bestaat naar onze mening een discrepantie tussen de twee typen quora in de eerste en de tweede volzin van lid 9 van artikel 158. In het blad Ondernemingsrecht (jaargang 2003) is daarop al gewezen door prof. Van Solinge en recent nog door Nowak, eveneens in Ondernemingsrecht. Met Van Solinge stelt Nowak dat de tweede volzin van artikel 158, lid 9, van boek 2 aldus dient te worden gewijzigd dat altijd een nieuwe vergadering bijeen kan worden geroepen als in de eerste vergadering een meerderheid voor afwijzing van de voordracht stemt, maar die meerderheid minder dan 1/3 van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigt. Mijn fractie meent dat die wijziging dringend gewenst is. Is de minister bereid die wijziging te bewerkstelligen? Zo ja, kan hij aangeven op welke wijze hij die wijziging zal effectueren?

Voorzitter. Niet te ontkennen valt dat het wetsvoorstel aanpassing structuurregeling inmiddels enigszins is overschaduwde door de code-Tabaksblat. De aandacht concentreert zich nu vooral op artikel 391, lid 4, van boek 2 dat de verankering biedt voor een gedragscode, waarvoor de ministers van Financiën, Justitie en Economische Zaken bij brief van 1 maart jl. de code-Tabaksblat hebben aangewezen. De code heeft als oogmerk beursgenoteerde ondernemingen een handreiking te bieden voor het verbeteren van hun ondernemingsbestuur, hun governance. Naleving van de code dient het vertrouwen in het goede en verantwoorde bestuur van de onderneming te vergroten, aldus de commissie over haar taakopdracht. Dat vergroten van het vertrouwen is een harde noodzaak gebleken na de boekhoudschandalen van o.a. Enron in de VS en Ahold in eigen land, de verrijking aan de top en de vraagtekens die in toenemende mate worden geplaatst bij de integriteit van bestuurders en commissarissen. De opdracht aan de beursgenoteerde vennootschappen in relatie tot de code-Tabaksblat luidt: pas toe of leg uit, comply or explain. Is het juist dat wij thans, met het verankeren van de code-Tabaksblat in de wet, in het vennootschapsrecht de volgende onderscheidingen kennen: naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen, vennootschappen die ten volle aan de structuurregeling zijn onderworpen, vennootschappen die daaraan ten dele of geheel niet zijn onderworpen en als jongste loot aan de stam beursgenoteerde vennootschappen die onderworpen zijn aan de code-Tabaksblat? Hoe ziet de minister dit?

In de nadere memorie van antwoord merkt de minister op dat niet beoogd is dat codebepalingen (pseudo)kracht van wet hebben. De code biedt een leidraad aan bestuurders, commissarissen en aandeelhouders, maar is niet vrijblijvend. Daartoe aangewezen vennootschappen

#### 4 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

zullen de code moeten toepassen onder het motto "comply or explain".

Vennootschappen kunnen ook bepalingen van buitenlandse codes toepassen, mits dat maar uitgelegd wordt. Dat is een prima zaak. Maar is het ook mogelijk dat een vennootschap een buitenlandse code in zijn totaliteit volgt – met de uitleg waarom dat gebeurt – en niet de code-Tabaksblat?

In WPNR van 31 januari jl. schetsen Van Solinge en Nowak enkele problemen van internationaal privaatrecht. Hoe is bijvoorbeeld de situatie als een vennootschap verplicht een buitenlandse code of bepalingen van een buitenlandse code volgt? Zetten de buitenlandse regels de regels van de lex societatis opzij? Kan een en ander naar regels van internationaal privaatrecht worden opgelost? Zo ja, hoe? Zo niet, hoe denkt de minister dan dit soort vraagstukken op te lossen?

Voorzitter. Sinds het verschijnen van de code-Tabaksblat en sinds de erkenning van het belang en het effect van die code, zoals onder andere blijkt uit de brief van de minister van 1 maart jl, springen de codes als paddestoelen uit de grond. Op 30 juni jl. berichtte de Staatscourant over een code voor het toezicht op besturen van pensioenfondsen en op 2 juli jl. over een code voor goed bestuur van ZBO's. Er lijkt een ware codekoorts te heersen. Afgaande op berichtgeving in de kranten zal het nog slechts een kwestie van tijd zijn voor er melding wordt gemaakt van een code voor bestuurders in de gezondheidszorg. Dat is op zich een goede zaak. De begrippen "transparantie, verantwoording en checks and balances" gelden niet alleen voor corporate Nederland. Laten wij echter wel goed voor ogen houden dat het hebben van een code niet voldoende is. Wat telt is het naleven ervan en dat kan makkelijker worden afgedwongen als er een wettelijke verankering voor is. Voor de code-Tabaksblat is die wettelijke verankering er in het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen. Voorzitter. Wij wachten met belangstelling het antwoord van de minister af.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): "Het algemene beeld van ondernemers was, dat zij voorzichtig en conservatief te werk gingen. De waarheid was dat het zakenleven zijn deuren wijd open had gezet voor een uitzonderlijk aantal louché promotors, corrupte figuren, zwendelaars, bedriegers en fraudeurs. In de lange geschiedenis van dit soort activiteiten was dit een lawine van georganiseerde diefstal."

Mevrouw de voorzitter. Dit citaat is niet afkomstig uit een recente beschouwing over de gebeurtenissen in het Amerikaanse en Europese bedrijfsleven aan het begin van de 21e eeuw, maar komt enigszins geretoucheerd uit een boek van John Kenneth Galbraith "De crash van '29". Daarin beschrijft hij op een indringende wijze hoe het Amerikaanse bedrijfsleven en het bankwezen hun reputaties verloren. Onder economen is nog steeds punt van discussie of de krach van 1929 de depressie van de jaren dertig heeft veroorzaakt of daarin een ondergeschikte rol speelde. In het algemeen geldt, dat in het zakenleven vertrouwen een niet te onderschatten factor is in de totstandkoming en afwikkeling van transacties. En vertrouwen gaat te paard en komt te voet.

Dat gold in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw en dat geldt ook in deze eeuw.

Merkwaardigerwijs heeft het voorliggende wetsvoorstel tot aanpassing van de structuurregeling niet primair het oog gehad op herstel van vertrouwen dat verloren was gegaan door affaires zoals in Nederland bij Ahold en in de Verenigde Staten bij Enron. De belangrijkste drijfveer van zowel de discussie aan het eind van de jaren negentig over corporate governance en dit wetsvoorstel was gelegen in vergroting van de invloed van aandeelhouders. Die vergroting was niet bedoeld als tegenwicht tegen mogelijk onverantwoord handelen van ondernemingsbesturen of toezichhouders, men wilde vooral de aandeelhouders meer invloed geven om naast de continuïteit van de onderneming ook de aandeelhouderswaarde hoger op de agenda te krijgen van vooral beursgenoteerde vennootschappen.

Dat laatste -- ik zeg het met enig cynisme -- is wonderwel gelukt. Bestuurders hebben elkaar, al dan niet als commissaris bij elkaars vennootschappen, bonussen en opties toegekend die het begin vormden van het vliegwielt van korte termijn-denken en verhoging van de beurskoersen. Banken hebben op hun beurt hun analisten aan het werk gezet om adviezen te schrijven voor particuliere beleggers en hun marketingafdelingen opgedragen met die analyses in de hand particulieren aan te zetten tot het kopen van aandelen, liefst met leningen die zijn opgenomen uit de overwaarde van eigen huizen. Pensioenfondsen zijn ertoe overgegaan om een groter deel van het pensioenvermogen te beleggen in aandelen. Werkgevers en werknemers hebben dat van harte ondersteund, aangezien het leidde tot zodanige rendementen, dat premie holidays konden worden verleend en pensioenuitkeringen konden worden verhoogd. Bestuurders van banken en pensioenfondsen, alsmede de medewerkers die in dit vliegwieltmechanisme een commerciële rol vervulden, werden evenzeer beloond met bonussen en andere resultaatgerelateerde beloningen. Kortom: een gevaarlijk mengsel van domheid en hebzucht.

Tegen beide samen is uiteindelijk geen kruid gewassen. Wel zal de overheid zich steeds weer moeten afvragen welke checks en balances in de gegeven omstandigheden gehandhaafd of ingevoerd moeten worden om te voorkomen dat een zodanig vertrouwensverlies optreedt dat ernstige macro-economische gevolgen gevreesd moeten worden.

Tegen de achtergrond van deze vraag zou ik willen ingaan op een aantal aspecten van het voorliggende wetsvoorstel en later ook de code-Tabaksblat, maar vooraf wil ik nog enkele meer principiële opmerkingen maken. Op het terrein van het economische orderingsrecht in het algemeen en het ondernemingsrecht in het bijzonder is de maakbaarheidsgedachte een slechte leidraad. Bevorderen van gewetensvol handelen en toepassen van zakelijke ethiek kan de wetgever hooguit indirect bewerkstelligen. Evenzeer is het zinloos om eisen van vakmanschap in de wet te willen vastleggen voor ondernemers. Ik kom daar nog op terug bij de code-Tabaksblat. Wel is het -- ook voor het normbesef -- noodzakelijk en wenselijk, dat de wetgever een aantal markante piketpalen slaat. Die markeren het speelveld en geven de richting aan waarin het spel gespeeld moet worden. Tot die piketpalen hoort wat de CDA-fractie betreft ook handhaving van de structuurregeling. Wij hechten aan de specifieke toezichthoudende functie van de raad van commissarissen.

## 5 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Dat hangt ook samen met het karakter van de algemene vergadering van aandeelhouders. Deze komt immers slechts een keer per jaar bijeen. Ter vergadering is zelden sprake van besluitvorming op basis van een uitwisseling van argumenten. Vaak worden met name institutionele beleggers vertegenwoordigd door personen die enkel een stem uitbrengen op basis van een vooraf gegeven instructie. Ook toekomstige mogelijkheden van stemmen op afstand zullen de gang van zaken tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders niet echt het karakter geven van een beraadslaging. Een te sterke vergroting van de rol van aandeelhouders zou eerder ertoe leiden, dat buiten de algemene vergadering van aandeelhouders en ten detrimente van minderheidsaandeelhouders coalities worden gesloten over het stemgedrag. De transparantie van dergelijke coalitievorming is gering, zo niet afwezig, terwijl over de motieven van betrokkenen vaak weinig of niets bekend zal worden, zodat andere stakeholders in de vennootschap slechts met voldongen feiten worden geconfronteerd.

Hiermee hangt samen, dat de CDA-fractie evenmin overtuigd is van de wenselijkheid om beschermingsconstructies af te schaffen. Integendeel, vijandelijke overnames kunnen zeer ongewenst zijn. Ik zou daarbij overigens onderscheid willen maken tussen het ene type vennootschap en het andere. In de jaren tachtig werd door middel van vijandelijke overnames in de Verenigde Staten een groot aantal conglomeraten opgebroken. Dat ging gepaard met het verschijnsel van de zogenaamde leveraged buy-outs en uitgifte van junk bonds. Dat heeft in de financiële wereld tot enige schandalen geleid. De overname van een aantal van die conglomeraten, het verkopen van de zwakke onderdelen ervan en het versterken van de veelbelovende onderdelen was echter zowel macro-economisch als bedrijfseconomisch gezien voor de daarvan profiterende ondernemingen een goede zaak. Ter illustratie: toepassing van het structuurregime en ook het toepassen van beschermingsconstructies bij een bedrijf als Heineken acht ik heel wel verdedigbaar. Niet alleen gaat het hier in belangrijke mate om een bedrijf dat gefinancierd wordt met kapitaal dat gehouden wordt door één familie -- die daarmee de eigen rijkdom welbewust verbindt met het ondernemersrisico dat aan zo'n belegging eigen is -- maar gaat het ook nog eens om een bedrijf met een typisch eigensoortig product, respectievelijk assortiment producten. Vergelijkt men dat met een holdingvennootschap met een waaier aan werkmaatschappijen, dan ligt het ondernemerschap niet op het niveau van de raad van bestuur, maar juist op het niveau van de afzonderlijke business units. Zeker waar synergie tussen dergelijke business units ontbreekt, loert altijd het gevaar dat de goed draaiende tak de minder renderende subsidieert. Voor de toekomst van de ene activiteit kan het dan noodzakelijk zijn om op eigen benen te komen staan. Dat is ook macro-economisch gewenst met het oog op een optimale welvaart en op de innovatie die nodig is om de welvaart ook voor de toekomst veilig te stellen. Op deze gronden heeft de CDA-fractie dan ook geen principiële bezwaren tegen beschermingsconstructies. Dat alles brengt mij bij de conclusie, dat het gewenst is om ook binnen de voorgestelde herziening van de structuurregeling een effectieve set van checks en balances te hanteren. Dat zal ook steeds de toetssteen zijn bij mijn bespreking van diverse onderdelen.

Dat brengt mij dan om te beginnen bij de bezoldiging van bestuurders. Over de tot op de dag van vandaag optredende excessen is al veel gezegd en geschreven. Ik wil daarover nog drie opmerkingen maken. Het overgrote deel van de zichzelf verrijkende bestuurders van grote vennootschappen heeft nooit met zijn persoonlijke vermogen enig ondernemersrisico gelopen. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of men hen wel ondernemers kan noemen. Ten tweede hangen de excessen ongetwijfeld samen met het old boys network. De aanpak daarvan wordt gelukkig ook door het bedrijfsleven onderschreven; zie Tabaksblad. Ten slotte merk ik hierover op dat aan de hoge beloningen van deze zogenaamde topbestuurders iedere logica ontbreekt, gelet op het karakter van ons economisch systeem. Wie de salarisopbouw van bijvoorbeeld Philips bekijkt, ziet dat er sprake is van een piramide met aan de top zo'n 300.000 euro voor de laag onder de raad van bestuur. Op die top staat dan een vlaggenmast en in de top daarvan bevinden zich de beloningen van de leden van het bestuur. Alleen al die structuur duidt erop dat hier sprake is van een imperfecte markt. Het is simpelweg een oligopolie. Waar het marktmechanisme evident te kort schiet, ligt een taak voor de wetgever om in te grijpen, niet zozeer rechtstreeks als wel via indirecte mechanismen, zoals de aangekondigde wijziging in de belastingheffing op opties.

Dat brengt mij bij de rol van de ondernemingsraad. Bij nadere memorie schrijft de regering, dat het de ondernemingsraad vrij staat om de algemene vergadering van aandeelhouders te informeren over zijn inzichten met betrekking tot het beloningsbeleid. Anderzijds wijst de regering erop, dat het bestuur feitelijk de communicatie verzorgt tussen de vennootschap en de ondernemingsraad. Op zich is dat in overeenstemming met het systeem van de Wet op de ondernemingsraden. De consequentie van de gedachtegang is dan echter wel, dat het bestuur ook verplicht is om het standpunt van de ondernemingsraad over het beloningsbeleid, indien de raad dat wenst, ter kennis te brengen van de algemene vergadering van aandeelhouders. Is de regering het met mij eens, dat het samenstel van de gewijzigde structuurregeling en de Wet op de ondernemingsraden een dergelijke verplichting voor het bestuur met zich brengt? Kan de regering ook onderschrijven dat, indien de Ondernemingsraad er prijs op stelt het standpunt in de algemene vergadering van aandeelhouders toe te lichten, het bestuur die wens ook zonder meer ter kennis zal moeten brengen van de vergadering?

Voor de ondernemingsraad is ook een belangrijke rol bij de samenstelling van de raad van commissarissen weggelegd. Dat komt niet alleen tot uitdrukking in het voordrachtsrecht, maar ook in de bevoegdheid om te ageren, indien de raad van commissarissen niet evenwichtig is samengesteld en bestaat uit personen die niet geschikt zijn voor hun functie. De nadere memorie geeft mij aanleiding tot enkele nadere vragen. Zoals gezegd bevestigde de regering de bevoegdheid van de ondernemingsraad om op te komen tegen een onevenwichtige samenstelling van de raad van commissarissen. Daarbij maakt de nadere memorie onderscheid tussen opkomen tegen een onevenwichtige samenstelling als zodanig en tegen het voornemen tot benoeming van een individuele commissaris dat tot zo'n onevenwichtige samenstelling zou leiden. Over dat laatste spreekt de nadere memorie dan echter niet meer en dat zou

## **6 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

de indruk kunnen wekken, dat de regering van mening is, dat tegen zo'n besluit nimmer zou kunnen worden opgekomen. Mij is echter niet duidelijk op grond waarvan de ondernemingsraad dan precies gehinderd zou worden in het instellen van een actie.

Een tweede vraag betreft de opmerking van de regering, dat op initiatief van de ondernemingsraad de rechter kan toetsen of de raad van commissarissen als zodanig onevenwichtig is samengesteld. De nadere memorie zegt dan vervolgens: "Maar indien de procedures naar behoren zijn gevolgd, zal de raad van commissarissen niet onevenwichtig zijn samengesteld. Het evenwicht in de samenstelling wordt bewerkstelligd door de verschillende rechten van betrokkenen (. . . . .)". Die rechten worden vervolgens opgesomd. Betekent dit in de visie van in het bijzonder de minister van Justitie, dat de rechter niet naar de samenstelling van de raad van commissarissen als zodanig mag kijken en uitsluitend mag nagaan of de procedures naar behoren zijn gevolgd? En, zo ja, op grond van welke wettelijke bepaling of bepalingen zou de rechter dan belet worden om naar de samenstelling als zodanig te kijken?

Een belangrijke rode draad in de aanpassing van de structuurregeling is de versterking van de positie van de aandeelhouder. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de mogelijkheid voor een aandeelhouder het voorstel te doen het vertrouwen in de raad van commissarissen als geheel op te zeggen. De wet stelt dan echter de eis van een motivering van het ontslagbesluit. Desgevraagd antwoordt de nadere memorie, dat het motief van een individuele aandeelhouder om het voorstel te steunen kan verschillen van het motief van de indiener. Dat andere motief kan worden uitgesproken ter vergadering en een betere of aanvullende reden vormen voor de opzegging van het vertrouwen dan de oorspronkelijke indiener van het voorstel aangaf. Dit roept dan de vraag op of een ontslagvoorstel in feite moet worden opgevat als een motie die in een stuk moet zijn neergelegd en dat andere door andere aandeelhouders aangevoerde motieven dan bij wijze van amendement op een dergelijke motie zouden moeten worden behandeld.

Deze problematiek roept de vraag op of de motiveringseis aldus niet een fictie in het leven roept en het risico dat er allerlei spookdiscussies ontstaan. Geldt niet simpelweg dat juist een gebleken gebrek aan vertrouwen van de meerderheid van de aandeelhouders het cruciale element is en zijn de individuele motieven van de aandeelhouders in de meerderheid niet irrelevant? Ik vraag dit met name omdat de kwestie van de motiveringseis en mogelijk blijkende andere motieven van aandeelhouders die tot de meerderheid behoorden, weer aanleiding kunnen geven tot juridische complicaties en met name het voeren van procedures.

Daar komt nog bij dat de toetsing van de vraag of een ontslagbesluit gemotiveerd was altijd achteraf plaatsvindt. Indien de rechter dan van oordeel is dat het ontslagbesluit niet door een eenduidig motief werd gedragen, wat zijn daarvan dan de consequenties? Dit laatste is vooral relevant omdat -- en dat verdient ook al geen schoonheidsprijs -- het bestuur bij ontslag van de raad van commissarissen de Ondernemingskamer moet vragen om een of meer tijdelijke commissarissen aan te stellen. De toetsing van het ontslagbesluit en het daaraan ten grondslag liggende motief zijn echter weer een bevoegdheid van de rechtbank. Zou het dan niet verstandig

zijn om in ieder geval ook de Ondernemingskamer de bevoegdheid te geven tot toetsing van het ontslagbesluit aan de norm van artikel 161a, respectievelijk 271a? En is het misschien zelfs niet zinnig om in de wet op te nemen dat die toetsing tegelijk plaatsvindt met de behandeling van het verzoek van het bestuur om een of meer tijdelijke commissarissen aan te stellen?

In het verlengde hiervan wil ik nog wijzen op de vraag van de rechterlijke bevoegdheid bij van de wettelijke regeling afwijkende, contractuele benoemingsstelsels; gevallen derhalve waarbij geen sprake is van een verplichte structuurregeling, maar een vrijwillige vorm. Is het niet gewenst dat in die gevallen ook de Ondernemingskamer geadieerd kan worden? Kan dat zonder nadere wettelijke grondslag, bijvoorbeeld op grond van contractuele prerogatie?

Om te beginnen wil ik mijn twijfel uiten over de wijsheid om door middel van een algemene maatregel van bestuur een code als die van de commissie-Tabaksblat enige wettelijke status te geven. In de nadere memorie wordt als reden daarvoor de ervaring met aanbevelingen van de commissie-Peters genoemd. Naleving van de aanbevelingen van de aanbevelingen van deze commissie bleef onder meer beperkt, omdat vennootschappen uit concurrentieoverwegingen bepaalde informatie slechts publiek wilden maken als zij de verzekering hadden dat hun concurrenten zulks ook zouden doen. Het voorgestelde artikel 391, lid 4 in Boek 2 maakt aan die onzekerheid een einde, aldus de memorie.

Wie echter de code doorneemt, vraagt zich in de eerste plaats af op welke informatie de regering doelt. In de tweede plaats is het mechanisme van artikel 391, lid 4 geen garantie voor vennootschappen dat concurrenten informatie publiek zullen maken. Men mag immers in het jaarverslag uitleggen waarom men aan een of meer onderdelen van de code geen toepassing geeft. Mijn voorlopig oordeel is dan ook dat de grond voor verschaffing van een wettelijke basis aan de code niet overtuigt. Daarnaast roept de wettelijke verankering van de code juridische problemen op. Zo is, ten eerste, nog niet duidelijk of ook van de principes mag worden afgeweken of alleen van de bestpractice-bepalingen. In de nadere memorie van antwoord spreekt de minister over "materiële codebepalingen", zodat daaruit de conclusie kan worden getrokken dat ook van de principes mag worden afgeweken. Is dit juist?

Een tweede aspect is dat de codebepalingen in de praktijk juridisch zeer verschillende effecten kunnen hebben. De code verplicht om een aantal onderwerpen in een reglement vast te leggen. Een aantal vennootschappen heeft bepalingen uit de code ook in de statuten vastgelegd. Welnu, een besluit genomen in strijd met de statuten is nietig. Een besluit genomen in strijd met het reglement is vernietigbaar. Een besluit genomen in strijd met een codebepalingen die niet in statuten of reglementen is opgenomen is en blijft zonder meer geldig. De enige mogelijkheid om in zo'n situatie een in strijd met de code genomen besluit te toetsen, is een beroep op artikel 8 of 9. De nadere memorie verwijst zelfs naar artikel 138 en 149 over de bestuurdersaansprakelijkheid in geval van faillissement. Dat zou zelfs aan de orde kunnen komen wanneer het gaat om een commissaris die al te veel bestuursfuncties of commissariaten vervult. Dat kan de regering toch niet serieus menen? Is het werkelijk denkbaar dat bij niet-naleving van codebepalingen het

## **7 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

vennootschappelijk gezien nucleaire wapen van de bestuurdersaansprakelijkheid in stelling kan worden gebracht? Als dat zo is, mogen alle raden van bestuur van beursvennootschappen wel een Mr Wakkie in hun gelederen opnemen. Ik vraag met name de minister van Justitie mijn vrees weg te nemen.

Het voorbeeld van de commissaris met te veel functies brengt mij, bij wijze van intermezzo, nog eens tot de vraag waarom het cumulatieverbod niet in de wet wordt geregeld. Als reden noemt de nadere memorie van antwoord dat overtreding van zo'n verbod moet worden gesanctioneerd; die sanctie leidt tot onzekerheid over de rechtsgeldigheid van besluiten die zijn genomen door een orgaan met een bestuurder of commissaris die meer dan het wettelijk toegestane aantal commissariaten vervult. Ik merk op dat de benoeming van een dergelijke persoon niet hoeft te worden gesanctioneerd met nietigheid of vernietigbaarheid van door het orgaan genomen besluiten; de sanctie kan ook bestaan uit de mogelijkheid voor belanghebbenden om betrokkene voor te dragen voor ontslag uit de laatst aanvaarde functie. De argumentatie overtuigt derhalve niet.

Het derde aspect inzake het diffuse karakter betreft de bepaling in de code dat certificaathouders door het administratiekantoor nimmer het stemrecht mag worden onthouden, ook niet in oorlogssituaties. Artikel 118a van het wetsvoorstel staat dat echter uitdrukkelijk toe. Dus straks moet de vennootschap in het jaarverslag uitleggen waarom het administratiekantoor van een wettelijke bevoegdheid gebruik maakt.

Een vierde aspect raakt de positie van de accountant. Over mogelijke effecten van niet-naleving van de code stelt de regering in de memorie van antwoord dat het ontbreken van een paragraaf over de toepassing van de code aanleiding kan zijn voor het onthouden van een goedkeurende verklaring door de accountant. Dit roept vanzelfsprekend de vraag op wat de regering daar nu precies mee bedoelt, en vooral wat de accountants met deze opmerking aanmoeten.

Het vijfde en laatste punt is het verslag dat de raad van commissarissen op grond van de code met betrekking tot allerlei zaken zelfstandig moet uitbrengen. Onduidelijk is wat de verhouding van dat verslag is tot het bestuursverslag. Moet dit verslag ook worden getoetst door de accountant op grond van artikel 2:391, lid 3? Moet het worden behandeld in de algemene vergadering van aandeelhouders?

Deels zijn deze vragen ontleend aan een artikel van prof. Raaijmakers in WPNR. Daarin wijst hij erop dat de uitgebreide rol voor de raad van commissarissen en diens intensievere bemoeienis met strategie en beleid, de afstand tussen bestuur en toezicht noodzakelijk verkleint, wat de tendens versterkt naar een gezamenlijke en collectieve verantwoordelijkheid van bestuur en commissarissen, ofwel een tendens naar het onetier-stelsel uit Angelsaksische landen. Dat past echter niet in ons wettelijke stelsel. Vanuit de alom geconstateerde noodzaak om effectieve checks en balances toe te passen, lijkt een dergelijke tendens zelfs ongewenst. Hoe beoordeelt de regering dit?

De laatste, meer juridisch getinte opmerking over de code is deze. In de nadere memorie van antwoord wordt het bindende karakter van de code in juridische zin sterk gerelativeerd. Op zich ben ik het daarmee eens; ik kom

daar zo ook nog wel nader over te spreken. Het blijft dan echter moeilijk verklaarbaar dat in de toelichting op de tweede nota van wijziging het accent toch wel uitdrukkelijk ligt op de nalevingsverplichting. Ik citeer: "In de algemene maatregel van bestuur zal niet slechts een bepaalde regeling, code of model kunnen worden aangewezen, maar zal ook een verplichting kunnen moeten worden vastgelegd om die regels na te leven dan wel gemotiveerd aan te geven, op welke punten de onderneming van deze regeling, code of model afwijkt. De tweede zin maakt duidelijk dat het in het bijzonder om die naleving kan gaan."

Dit alles overziende, blijf ik het gevoel houden dat we hier met een juridische anomalie te maken hebben. Dat wordt nog versterkt door het fenomeen van de code zelf. Wie het werkstuk van de commissie-Tabaksblat doorneemt, komt al spoedig tot de conclusie dat principes en bestpractice-bepalingen in belangrijke mate vanzelf spreken of -- om het in het Engels te zeggen -- self evident zijn. Zij drukken mijns inziens niet zozeer het rechtsbewustzijn in de samenleving uit over de vennootschap, haar bestuurders en commissarissen, als wel de intrinsieke standaard van professioneel handelen van een bestuurder of commissaris. Anders gezegd: bestuurders en commissarissen die niet handelen conform die vakmatige standaard schieten simpelweg professioneel tekort.

Daaraan kan het recht vervolgens gevolgen verbinden, indien dat tekortschieten tot schade voor derden leidt. Om dat effect te bereiken is echter niet de verankering van de code in de wet nodig. Op basis van de bepalingen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek omtrent de vennootschappelijke goeder trouw, wanbeleid, enquêterecht, voorlopige voorzieningen en dergelijke, bestaan er voldoende normen en processuele aanknopingspunten om niet-inachtneming van de professionele standaard zondig te sanctioneren.

Zo bezien kan het bestaan van een code een negatief effect hebben. De idee kan opkomen dat die code dan ook de volledige standaard voor dat professioneel handelen uitdrukt. Dat kan gemakkelijk leiden tot geslotenheid van een set standaarden, tot afvinken en juridiseren. De in de wet voorziene mogelijkheid van aanpassing via de monitor van de algemene maatregel van bestuur aan gewijzigde inzichten doet daar niet aan af; zo'n wijziging zal eerder tot juridische discussies leiden over de betekenis ervan voor bestuurdersaansprakelijkheid. Kan de minister het tegen deze achtergrond met mij eens zijn, dat de rechter, meer in het bijzonder de Ondernemingskamer bij het Amsterdamse Hof, zijn eigen verantwoordelijkheid houdt bij de invulling van de meer open normen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de code in dat opzicht niet meer dan een van de vele hulpmiddelen kan zijn voor de rechter?

In de schriftelijke voorbereiding en in deze bijdrage aan het debat heeft de CDA-fractie aandacht gevraagd voor de samenhang tussen economie, bankwezen, institutionele beleggers, ondernemingsrecht en andere vormen van ordening en toezicht. In haar brief aan de Tweede Kamer van maart jongstleden heeft de regering er blijk van gegeven oog te hebben voor die samenhang en ook aangekondigd te bezien welke maatregelen nodig zijn. Ik zou voor twee niet in de brief genoemde onderwerpen aandacht willen vragen.

## 8 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Ten eerste de structuurregimes voor vennootschappen waarin de staat voor 100% aandeelhouder is. Is het niet wenselijk om in de wettelijke regeling weer een uitzondering daarvoor op te nemen, omdat alle stakeholders ten slotte bij de verantwoording via het parlement toch verantwoording afleggen? Ten tweede, ik geloof niet in Chinese walls. In de VS hebben de beursaffaires ertoe geleid dat de grote accountants- en adviesfirma's hun activiteiten hebben moeten splitsen. Dat is een goede zaak. Wij zouden echter ook eens kritisch moeten kijken naar onze bank-verzekeraars. Ook daar worden Chinese walls toegepast, maar uit de aard van de relatie met hun klanten weten banken meer dan de belegger-verzekeraar binnen de muren van die ondernemingen. Waartoe die vermenging van rollen en belangen kan leiden, hebben verscheidene voorbeelden uit de portefeuille van de Deutsche Bank laten zien: ik noem slechts Holzmann. Te lang blijven doorfinancieren omdat men aandelen in de firma had en ook nog eens in de Aufsichtsrat vertegenwoordigd was.

Ik wacht met belangstelling de reactie van de regering af.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De bij Wet van 6 mei 1971, Staatsblad 289, in ons vennootschapsrecht geïntroduceerde structuurregeling heeft redelijk lang standgehouden. De structuurwet als zodanig bestaat inmiddels niet meer; zij is bij de invoering van Boek 2 in het BW geïncorporeerd. In de loop van de tijd heeft het belang van de structuurregeling op zich, namelijk als bestuurs- en toezichtstructuur voor "grote" ondernemingen, aan betekenis gewonnen, ook al staat dit duale stelsel thans ook ter discussie; hetzelfde geldt voor het coöptatiemodel.

De centrale doelstelling van de structuurregeling destijds was om, naast de invloed van kapitaalverschaffers, de zeggenschap van werknemers te verankeren in de structuur van de grote onderneming door hen invloed toe te kennen op de samenstelling van de raad van commissarissen. De wet was een uitvloeisel van het democratiseringsdenken van de jaren '60 van de vorige eeuw en diende in zekere zin als tegenhanger van de centralisatie van bevoegdheden bij bestuur en raad van commissarissen. Ook voor de structuurregeling geldt echter wat Vranken dit jaar in WPNR nr. 6560 schreef: "Niets in het recht is blijvend, behalve verandering." Ontwikkelingen staan niet stil en internationalisering -- mevrouw Broekers noemde dit verschijnsel ook als dominant in deze ontwikkelingen -- is misschien wel het meest opmerkelijk.

Het vennootschapsrecht is volop in beweging, binnen en buiten de landsgrenzen. Hetzelfde geldt voor het effectenrecht. Niet alleen de structuurregeling en de beschermingsconstructie zijn in discussie. Er komt, zo hebben wij begrepen, nog een kabinetsnota over de beschermingsconstructies en de certificering en er staat ons ook nog een nota modernisering ondernemingsrecht te wachten. Bovendien komt er nog een hele reeks van wijzigingen uit de koker van Europa en die lijkt aanstaande. Voortschrijdende inzichten omtrent goed corporate governance vragen om vormgeving. Onder corporate governance versta ik het stelsel van processen betreffende het besluit voorbereiden, het besluit nemen en

het besluit uitvoeren én de verantwoording omtrent deze drie fasen.

De thans in behandeling zijnde aanpassingen van de structuurregeling behelzen een stap, volgens onder andere de regering zelfs een belangrijke stap, op weg naar verbetering van de corporate governance van vooral grotere vennootschappen. Het is in elk geval een stap op weg naar verdere modernisering. Op dit moment willen onze fracties dan ook niet alles ophangen aan de discussies over het al dan niet continueren van het structuurregime als zodanig. Onze bijdrage aan de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel valt dan ook in twee delen uiteen. Na enkele algemene opmerkingen willen wij stilstaan bij de vraag hoe in dit wetsvoorstel wordt omgegaan met het werknemersbelang dat immers ooit het centrale punt van het structuurregime was. Vervolgens willen wij aandacht schenken aan de code-Tabaksblat.

In het Nederlandse vennootschapsrecht is behoefte aan vergroting van de transparantie en de verantwoordingsstructuur op punten waar het thans knelt, namelijk bij het bestuur en de raad van commissarissen. Het wetsvoorstel is echter ook om andere redenen waardevol. De voornaamste insteek is dat een herwaardering van de positie van de aandeelhouders/kapitaalverschaffers in ons recht noodzakelijk is. Het voorstel bevat rechten voor kapitaalverschaffers van alle vennootschappen, waaronder het agenderingsrecht, het recht om het bezoldigingsbeleid vast te stellen, en het recht om bestuursbesluiten goed te keuren. Dit zijn zaken die van belang zijn en blijven, ook als besloten zou worden om het structuurregime te laten vallen. De insteek qua categorie van belanghebbenden bij de onderneming c.q. de vennootschap is dus een andere dan in de wet van 1971.

Wij menen echter dat het een rode draad in het vennootschapsrecht moet blijven dat de ondernemer zich bij het gebruik van de rechtsvorm mede laat leiden door de gerechtvaardigde belangen van andere betrokkenen. In de commissie-Tabaksblat -- ik zeg dat nu reeds -- zijn de werknemersbelangen als zodanig geheel buiten discussie gebleven. Dat geldt niet voor het wetsvoorstel, hoewel het belang van het adequaat functioneren van effectenmarkten en de bescherming van beleggers voorop staat. Ik wijs op een drietal bepalingen terzake van het werknemersbelang. - In artikel 158, respectievelijk artikel 268 is voorzien in een bijzonder versterkt voordrachtsrecht van de ondernemingsraad voor te benoemen commissarissen. Dertig dagen voor de algemene vergadering moet de ondernemingsraad op de hoogte worden gesteld en bespreking van de profielschets in de overlegvergadering is mogelijk. Van een bezwaarrecht is, meen ik, terecht afgezien.

- Artikel 161a, lid 2, schrijft voor een voorstel tot het opzeggen door de algemene vergadering van aandeelhouders van het vertrouwen in de gehele raad van commissarissen voor dat het gevoelen van de ondernemingsraad moet worden ingewonnen en ter kennis van de algemene vergadering moet worden gebracht.

- Artikel 135, lid 2, wil dat het bezoldigingsbeleid, gelijktijdig met de aanbieding aan de algemene vergadering, wordt aangeboden aan de ondernemingsraad en eveneens in de overlegvergadering kan worden besproken. Een en ander -- misschien heb ik niet eens alles genoemd -- brengt de regering in de memorie van antwoord tot de opvatting: "Wij menen dat de nieuwe



## **9 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

regeling per saldo niet nadelig voor de ondernemingsraad behoeft te werken. " Voel ik het goed aan dat daar toch enige onzekerheid c.q. twijfel in doorklinkt? Waar het gaat om de bevoegdheden van de ondernemingsraad, sluit ik mij overigens aan bij de meer specifieke vragen die de heer Van de Beeten daarover heeft gesteld.

Tot zover over de werknemersbelangen, waarover ik echter in het kader van code straks nog wel een vraag heb. Eerst heb ik nog een vraag over de categorie van de kapitaalverschaffers. De versterking van hun positie is een van de belangrijkste redenen voor het wetsvoorstel. Recent is een proefschrift van de heer Kroeze verschenen, getiteld "Afgeleide schade en afgeleide actie". De auteur bepleit daarin dat aandeelhouders frauderende bestuurders aansprakelijk moeten kunnen stellen. Als hun aandeelhouderswaarde is gedaald door verwijtbaar handelen van bestuurders, waardoor de vennootschap schade lijdt, en de bestuurders elkaar niet aansprakelijk stellen, dan zouden, onverminderd artikel 219, aandeelhouders alsnog een afgeleide actie moeten kunnen instellen. Heeft de regering op dit punt al een opvatting geformuleerd?

Tot slot van dit onderdeel van mijn bijdrage merk ik op dat onder andere door de VVD-fractie de vraag is gesteld of uitstel van de behandeling van dit voorstel geen aanbeveling zou verdienen, aangezien het principiële debat over wel of niet handhaven van de structuurregeling nog niet is beslist. Het kabinet beantwoordt deze vraag negatief. Onze fracties zijn geneigd om het kabinet daarin bij te vallen, hetgeen niet wegneemt dat ook wij op dit punt enige reserves hebben en houden. Nu de mogelijkheid bestaat dat het thans aan te passen structuurregime over een betrekkelijk korte periode misschien weer zal worden gewijzigd of mogelijk zelfs geheel wordt afgeschaft, is de kans groot dat ondernemingen hun interne inrichting meerdere keren in relatief korte tijd moeten wijzigen. Dat zou naar onze opvatting niet bevorderlijk zijn voor de consistentie en de acceptatie en het zich eigen maken van de nieuwe regelingen.

Nu het wetsvoorstel zich niet beperkt tot een aanpassing van de structuurregeling in enge zin, mede of vooral vanwege de wijzigingen die het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft ondergaan, is uitstel totdat het debat over de modernisering van het vennootschapsrecht is afgerond, naar ons gevoelen niet verantwoord. Wel dringt zich de vraag op of artikel V, dat het invoeringsrecht beschrijft, niet zou moeten worden aangepast, in die zin dat onderdelen van het wetsvoorstel waarvan de invoering geen lang uitstel kan lijden, op de aangegeven korte termijn in werking treden, terwijl andere onderdelen op een later tijdstip in werking treden. Graag hoor ik hierop een reactie van de regering.

Het tweede onderdeel van mijn bijdrage betreft de code-Tabaksblad en in verband daarmee de leden 4 en 5 van artikel 391. Het is al gezegd dat niemand in deze discussie om de code-Tabaksblad heen kan. Af en toe lijkt het er zelfs op alsof die de hele structuurregeling overschaduwet. Gelukkig worden de discussies hierover niet na elkaar gehouden, maar zijn die bij elkaar aangehaakt. Op 9 december 2003 is de definitieve versie van de code vastgesteld. Aan de waarde van de code voor goed corporate governance zal ik nu geen beschouwing wijden. Wel wil ik de CDA-fractie bijvallen. Zij signaleerde in het nader voorlopig verslag namelijk het gevaar dat codes niet leiden tot een gewetensvolle

uitoefening van de opgedragen taak, maar tot een vervanging van het geweten als bron voor gewetensvol handelen. Zelf heb ik deze notie eerder verwoord door te stellen dat waar het recht of de wet begint, de deugd eindigt.

Het wetsvoorstel of, beter, de tweede nota van wijzigingen is aangegrepen om de basis te leggen voor een wettelijke verankering van de code in het vierde lid van artikel 391, evenwel zonder de code bij name te noemen. Het lid spreekt van "een gedragscode". Dit lid zien wij qua karakter als een delegatiebepaling met wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Het vijfde lid is te danken aan het amendement op stuk nr. 43 van de Tweede Kamer. Inmiddels is op 1 maart jongstleden onder stuk 29449 een uitgebreide kabinetsreactie op de code verschenen.

De nadere memorie van antwoord is over het algemeen genomen helder over het rechtskarakter en de binding van de code. Naleving van de code is geen vrijblijvende aangelegenheid. Door middel van wettelijke verankering kan naleving worden afgedwongen, zegt de regering. Daarmee zijn echter niet alle vragen van tafel. De heer Tabaksblad heeft op een congres over corporate governance op de Erasmus Universiteit eind april gezegd: "De code voor goed ondernemingsbestuur mag niet in handen vallen van advocaten en rechters. Het gaat immers om principes, niet om wetsteksten." Die uitspraak kan ons er echter niet van weerhouden, te pogen maximaal duidelijkheid te krijgen over het rechtskarakter van de code. Bovendien behoeven wij ons, voor zover wij hier niet als advocaten en rechters optreden, niets gelegen te laten liggen aan die uitspraak.

Dat de commissie geen regelgeving of inhoudelijk algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen, is volgens mij in confesso. De regering zegt in de nadere memorie van antwoord dat het streven niet is gericht op gebondenheid in juridische zin aan materiële codebepalingen. De vraag is of het effect van de code toch niet dat van materiële wetgeving is. Overigens is ons het onderscheid tussen materiële en niet-materiële codebepalingen niet bijzonder helder. Wordt misschien gedoeld op het onderscheid tussen principes en "best practice"-bepalingen? Kan zowel van het ene als van het andere type worden afgeweken? Of is er eigenlijk geen onderscheid? Dat leiden wij althans af uit de brief van de minister van Justitie onder nr. 30. Is het dus ook denkbaar dat een vennootschap de gehele code, uitgezonderd voor zover deze regels van dwingend recht weergeeft, weliswaar met uitleg, naast zich neerlegt, aangenomen dat de algemene vergadering van aandeelhouders dit accepteert? Verplicht de code uiteindelijk tot niet méér dan het innemen van een standpunt in het jaarverslag? De praktijk wijst uit dat het jaarverslag naast de eigenlijke jaarrekening een steeds belangrijker plaats in de publieke informatievoorziening van beursvennootschappen krijgt. De code strekt zich uitsluitend uit tot beursvennootschappen, maar door de verankering in artikel 391 heeft ze betrekking op alle naamloze en besloten vennootschappen.

De rechtsgeldigheid van besluiten die zijn genomen op basis van een ten onrechte niet of niet juist nagevolgde codebepaling, wordt daardoor niet aangetast. Het wordt anders wanneer de codebepalingen in statuten of reglementen worden opgenomen. Moet dit tot de conclusie leiden dat bestuur en raad van commissarissen er belang bij zouden kunnen hebben om zo weinig mogelijk

## 10 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

codebepalingen in statuten of reglementen op te nemen? Een belanghebbende kan in het algemeen een correcte naleving van de code vorderen op grond van de redelijkheid en billijkheid van artikel 2:8 BW. Een vraag is of verzekering van de naleving van de verplichtingen uit de code aan de orde kan komen via het enquêterecht. Tijdens een debat over de code in De Rode Hoed op 15 december 2003 meende de voorzitter van de Ondernemingskamer dat de code door de wettelijke verankering en de verwijzing naar de enquêteprocedure in de verantwoording van het werk van de commissie in rechte afdwingbare rechtsnormen bevat. Hij sprak van geprivatiseerde wetgeving. Ten slotte is het de vraag of, als de code niet wordt nageleefd -- een besluit wijkt af van de code en er wordt geen uitleg gegeven -- dan voor elke belanghebbende de jaarrekeningenprocedure ex artikel 999 Rechtsvordering openstaat. En vallen ook de werknemers onder de belang- of rechthebbenden, die de uitleg dat van bepaalde bepalingen van de code wordt afgeweken, al dan niet kunnen aanvaarden?

Ter afsluiting maak ik nog enkele opmerkingen over het vierde en vijfde lid van artikel 391. Er is van afgezien om een advies van de Raad van State te vragen. Over de AMvB zelf zal wel advies worden ingewonnen. Ik heb daar enkele vragen over. Gaat de AMvB normen bevatten die aan de code zijn ontleend, en worden de normen, al dan niet "vertaald", overgenomen of zal de AMvB eenvoudigweg verwijzen naar de code? Een statische verwijzing heeft volgens de regering de voorkeur boven een dynamische verwijzing, bij welke laatste vorm tevens eventuele latere wijzigingen in de code worden meegenomen. Die dynamische vorm lijkt ons staatsrechtelijk moeilijk aanvaardbaar, want dat zou betekenen dat blindelings delegatie van wetgevende bevoegdheid aan private partijen zou plaatsvinden. Een aanwijzing van de code bij AMvB tout court zal impliceren dat in de Kamers discussie over afzonderlijke "best practice"-bepalingen van de code onmogelijk wordt, althans geen resultaat zal hebben. Welke weg denkt de regering te bewandelen? Ik zie met belangstelling uit naar de reactie van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.

\*B

\*!Meerpersoonscelgebruik\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik (28979).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel is de wettelijke verankering van de proef met meerpersoonscelgebruik, zij het dat de proef op vrijwillige basis bedoeld was en vrijwilligheid in dit wetsvoorstel vervalt. Bij de memorie van antwoord van 7 mei 2004 zijn conceptrichtlijnen als bijlage aan ons verzonden over de infrastructurele voorzieningen en de selectie bij plaatsing van gedetineerden. Het verzoek van de PvdA-fractie in de

Tweede Kamer om een voorhangprocedure te hanteren, is destijds niet ingewilligd. Mijn eerste vraag aan de minister is dan ook waarom deze conceptregelingen niet aan de Tweede Kamer zijn verzonden. Mijn volgende vraag betreft de formulering van artikel 11a, lid 2, van de conceptrichtlijn. Daarin staat namelijk voor de contra-indicaties voor gemeenschappelijke onderbrenging de formulering dat ongeschiktheid kan samenhangen met .... Kan de minister toelichten waarom is gekozen voor deze ongebruikelijke formulering en wat hiervan de juridische implicaties zijn?

In de memorie van antwoord wordt meerdere keren verwezen naar het evaluatieonderzoek van de proef en er wordt aangekondigd dat het rapport in juni zal verschijnen. Het ligt dus voor de hand om de behandeling van dit wetsvoorstel daarop af te stemmen, zou men verwachten. Tot onze niet geringe verbazing blijkt de minister daar toch iets anders over te denken. Naar aanleiding van het verzoek om het rapport door de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer stuurt de minister een memo waarin onder andere staat dat de relevantie van het rapport voor dit wetsvoorstel beperkt is vanwege de vrijwilligheid, die bij de proef wel geldt en in het toekomstige regime niet. Bovendien zullen de resultaten volgens de minister niet afdoen aan de principiële keuze voor meerpersoonscelgebruik, maar alleen relevant zijn voor de invoering. Het laatste berust volgens ons op een fundamenteel en ernstig misverstand. Met onze collega's in de Tweede Kamer hebben wij geen principiële bezwaren, mits de toepassing humaan, zorgvuldig en veilig voor personeel en gedetineerden is. Dit "mits" is voor de PvdA-fractie een belangrijke toetssteen bij de vraag naar de uitvoerbaarheid van de wet, een van de hoofdelementen bij de behandeling van wetsvoorstellen door deze Kamer. Aantasting van die randvoorwaarden kunnen, wat ons betreft, de principiële keuze wel degelijk op de tocht zetten.

Het memo van de minister benadrukt voorts de noodzaak van wetsinvoering, omdat de vrijwilligheid afneemt en de druk op de capaciteit toeneemt. Waaraan wij de minister de afnemende animo voor gedeeld celgebruik? En hoe staat het met de druk op de capaciteit? Is het waar dat DJI niet meer de norm van 13% voor mpc-geschikten hanteert, maar puur vanwege de kwantiteit is opgeschoven naar 20%? Wat zijn hiervan de gevolgen voor de toepassing van de contra-indicaties en voor het regime in de cel? Een volgend argument in het memo is dat de toetsingscommissie slechts eenmaal bijeen is geweest. De inhoud en het aantal van de klachten komen later aan de orde, als het gaat over de meldlijn van ABVAKABO en het evaluatierapport van het WODC.

Ik kom nu eerst op die commissie van toezicht. De minister heeft op 24 juni geantwoord op een brief van 6 april, waarin de commissie bezwaar maakt tegen gedwongen samenplaatsing. De minister schetst in zijn brief de volgende procedure. Na beoordeling op contra-indicaties vindt samenplaatsing plaats. Als betrokkene bezwaar maakt, wordt binnen enkele dagen persoonlijke verblijfsruimte aangeboden. Binnen die termijn kan betrokkene op een afzonderingscel gezet worden. De berichten in de pers kloppen dus. Inmiddels is ook bekend dat deze brief grote bevreemding heeft gewekt bij de commissie. Dit is dus de officiële gang van zaken tijdens de proefperiode waarin de vrijwilligheid gold. Als dit de uitvoering in de praktijk is van overeengekomen

## 11 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

randvoorwaarden, wat stelden die toen dan voor en wat stellen zij straks nog voor? Graag hoor ik hierop een reactie van de minister.

Ik kom nu op het vervolg van de perikelen rond het beschikbaar komen van het evaluatierapport. Op 29 juni blijkt het rapport wel beschikbaar te zijn, maar is de minister niet bereid om het te verzenden, omdat hij eerst een begeleidende brief wil opstellen. Tegelijkertijd deelt hij mondeling nogmaals mee dat het rapport niet zo relevant is voor de plenaire behandeling. Wij vragen ons af waarom hij dan zo moeilijk deed over het beschikbaar stellen. Tegelijkertijd ontstaat geharrewar over de termijn: de minister beroept zich op afspraken met onze commissie, die aan deze zijde onbekend zijn. Het standpunt van de PvdA-fractie was en is: tijdige beschikbaarheid van het rapport, een week van te voren, of anders uitstel van behandeling. De hele gang van zaken rond deze kwestie hebben wij als zeer contraproductief ervaren. Dat geldt zowel voor de inconsistente en elkaar tegensprekende redeneringen die volgens ons verdacht veel op gelegenheidsargumenten lijken, als voor het gechicaneer met de termijnen. Inhoudelijk is het van een niveau dat wij niet gewend zijn van deze minister. Deze gang van zaken is de minister met zijn doorgaans zorgvuldige en doorwrochte aanpak onwaardig. Na de gelukkig weer voorbijge EK-gekte komt maar één kwalificatie op: het lijkt wel paniekvoetbal.

Wellicht houdt een en ander verband met de toenemende druk vanuit de samenleving. De krantenkoppen liegen er immers niet om. Trouw doet op 7 juni melding van de praktijk met de isoleercel en de toenemende onrust in de instellingen, intimidatie, lage kritiektolerantie en slechte werksfeer. Ook het AD doet melding van dwang bij plaatsing en maakt gewag van de brief van de commissie in reactie op de opdracht van Justitie tot gedwongen plaatsing. Op 29 juni publiceert de Volkskrant de resultaten van de klachtenmeldlijn van ABVAKABO met een staasje waarin de 59 klachten naar inhoud zijn verdeeld. Op die dag zijn die resultaten ook gebundeld in een petitie tegen de bezuinigingen op het gevangeniswezen en aangeboden aan de Tweede Kamer.

In dezelfde periode ontvingen leden van deze Kamer een brief van een gedetineerdencommissie uit een penitentiaire instelling, waarin wordt gewaarschuwd tegen verontrustende ontwikkelingen binnen de inrichting die het risico op gewelddadige incidenten binnen de muren en op criminaliteit daarbuiten doen toenemen. Een gesprek naar aanleiding van deze brief met de directeur van de instelling bevestigt het beeld van toenemende onrust bij personeel en gedetineerden in die instelling. Alvorens verder in te gaan op de inhoudelijk aspecten heb ik een procedurele vraag aan de minister. Hoe zit het met de richtlijnen van Justitie aan management en personeel van de DJI-uitvoering? Door de problemen dit voorjaar met twee gevangenisdirecteuren blijkt de terughoudendheid om contact op te nemen, alleen maar te zijn toegenomen uit beduchtheid voor mogelijke complicaties. Kan de minister aangeven welke instructies het personeel heeft over communicatie met de media en met Kamerleden? Hoe kunnen zij gevrijwaard worden van represailles, als zij op een fatsoenlijke, open wijze gebruikmaken van hun recht op vrije meningsuiting?

De verschillende berichten en geruchten hebben bij de PvdA-fractie de verontrusting doen toenemen over invoering van deze wet, vooral vanwege de samenloop met

een bezuinigingsoperatie die het gevangeniswezen in zijn voegen doet kraken. Al voor het verschijnen van het evaluatierapport waren problemen bekend vanwege de stapeling van maatregelen: twee op één cel, versobering van de dagprogramma's, versobering van de arbeidsinzet en afnemende personele capaciteit. Het dagregime behelst straks een rooster van zeven maal negen uur, dus vijftien uur per dag samen achter de deur. Ook wordt sterk gesnoeid in de resocialisatie en hulpverlening, terwijl bekend is dat de populatie veel gevallen van verslaving, psychische en overige gezondheidsproblemen telt. Als klap op de vuurpijl worden dan ook nog beperkingen op de personeelscapaciteit toegepast, terwijl bekend is dat meerpersoonsdetentie extra werklast oplevert vanwege logistieke en veiligheidsaspecten. De toenemende roulaties van gedetineerden zorgen voor extra druk en onrust, met alle gevolgen van dien voor de veiligheidsrisico's in de instelling. Is het waar dat de werklast nu zo hoog is opgelopen dat het opnemen van verlof problematisch wordt en moet worden gecompenseerd met extra tijd achter de deur voor de gedetineerden? In hoeverre zorgt de aanpak bij de implementatie van de bezuinigingen voor nog meer onrust en onzekerheid, omdat er niet wordt gewerkt met een omlijdend reorganisatieplan met een duidelijk eindplaatje, maar met een open-eindmodel, dat organisch heet te zijn?

Ten langen leste is op 30 juni aan het eind van de middag het evaluatierapport beschikbaar gekomen. De bijgaande aanbiedingsbrief kan voor ons inhoudelijk de drukte van de vorige dag niet verklaren. Het rapport stelt dat er onvoldoende aanleiding is om af te zien van landelijke invoering, maar heeft wel bezwarende constatering ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, de veiligheid van personeel en gedetineerden en de praktische tenuitvoerlegging. Aanbevolen wordt, terdege rekening te houden met een hele rij voorwaarden:

- de gevoelens van onrust in de instellingen vanwege de samenloop met de bezuinigingen;
- de toenemende problemen die 75% van de PIW'ers verwachten als de vrijwilligheid en de positieve prikkels verdwijnen;
- gebrek aan inspraak en betrokkenheid van het personeel, samenhangend met onvoldoende stimulerend leiderschap en haaks staande op de voorgenomen centralisatie van de P&O-functie; het laatste geldt ook voor de knelpunten in de werklast ten opzichte van de beschikbare capaciteit in kwalitatief en kwantitatief opzicht in combinatie met niet adequate bijscholing;
- de verder toenemende werklast door noodzakelijke wisselroosters ten gevolge van de beperking van de dagprogramma's van 78 naar 63 uur per week;
- het onwerkbaar contra-indicatiesysteem;
- het feit dat de gebouwelijke situatie in de cellen c.q. het aantal vierkante meters per persoon in strijd is met internationale en EU-normen.

Het is een goede zaak dat er nu duidelijkheid is over verschillende essentiële zaken. Dat geldt ten eerste voor de klachten. De minister beroept zich op het feit dat de toetsingscommissie slechts één keer bijeen is gekomen. Vervolgens zijn er vragen gerezen over aard en inhoud van de 59 klachten die via de meldlijn van ABVAKABO zijn binnengekomen. Het rapport geeft duidelijkheid: 307 klachten van de zes instellingen die bij de proef betrokken waren, exclusief de PI Breda. Dat is geen geringe score. De vrijwilligheid impliceert volgens de minister, aldus het

## 12 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

rapport, plaatsing op een mpc, tenzij hiertegen uitdrukkelijk bezwaar wordt gemaakt. "Het sturen van de vrijwilligheid komt in de praktijk regelmatig voor. Hiervan bestaan grofweg twee varianten: ofwel men houdt de routine aan dat nieuwkomers (zonder contra-indicatie) in een mpc worden geplaatst, ofwel er is op zijn minst sprake van drang, zo niet dwang." Wat de contra-indicaties betreft, is er op lokaal niveau onduidelijkheid over de observatieperiode die aan de plaatsing vooraf moet gaan. In de praktijk geldt volgens het rapport dat plaatsing over het algemeen geschiedt onder het motto "hoe sneller hoe beter". Bij de selectie worden contra-indicaties in de praktijk "ruim geïnterpreteerd", aldus het rapport.

In het AO van 1 juli 2004 gaf de minister aan dat gedetineerden uit elkaar worden gehaald als van contra-indicaties als wegingsfactor, en dus niet als uitsluitingsgrond, zou blijken. Interessant, als het bijvoorbeeld zou gaan over besmettelijke ziekten! Na een paar dagen in een meerpersoonscel met één toilet met een besmettelijke zieke lijkt de schade ruimschoots geschied. Moet dit voor humaan doorgaan? Een volgende passage uit het rapport meldt: "Ook de constatering dat de besluitvorming (door de Eerste Kamer) over de wijziging van de Pbw vermoedelijk zou gaan plaatsvinden vóórdat het evaluatierapport beschikbaar zou komen, heeft binnen de PI's bijgedragen aan de scepsis over de betekenis die het ministerie van Justitie aan het evaluatieonderzoek hecht." Het zal duidelijk zijn dat de PvdA-fractie zich hierdoor gesterkt voelt in de gevolgde gedragslijn.

Deze constatering en aanbevelingen uit het evaluatierapport roepen bij de PvdA-fractie grote twijfels op over de uitvoerbaarheid van deze wet. "Mocht men, ondanks deze bezwarende constatering, tot de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik besluiten, dan dient ten behoeve van een verantwoorde invoering met de genoemde aandachtspunten terdege rekening gehouden te worden." Dat staat in het evaluatierapport. Als wij deze wet vandaag aannemen, is de minister voornemens op 1 september tot landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik over te gaan, gedwongen dus niet meer op basis van vrijwilligheid. Hoe gaat de minister in acht zomerweken die zeven levensgrote knelpunten oplossen? Tegen de achtergrond van de perikelen over het beschikbaar komen van de evaluatieresultaten wijzen wij ten slotte op de volgende passage uit het rapport. Niet alleen zijn overeengekomen afspraken die de veiligheid van het personeel moeten waarborgen geschonden. Daarnaast is het beeld opgeroepen dat de belangen om het experiment met meerpersoonscelgebruik koste wat kost te laten slagen zodanig zwaar wegen dat het ministerie van Justitie elke vorm van kritiek zou bagatelliseren.

Wij zullen met belangstelling kennisnemen van de antwoorden van de minister, maar de fractie van de PvdA staat vooralsnog uiterst kritisch tegenover de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel, in combinatie met het ontoereikend voldoen aan de voorwaarden humaan, zorgvuldig en veilig.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Drie jaar geleden behandelden wij de Noodwet drugskoeriers, die nodig was om een forse afwijking van de Penitentiaire beginselenwet mogelijk te maken voor een bepaalde groep

van gedetineerden. Inmiddels lijkt de uitzondering de regel te zijn geworden en dreigen wij een wet aan te nemen die de Noodwet drugskoeriers als het ware voor het hele veld van vrijheidsstraffen realiseert. Niet voor niets geeft de minister in de beantwoording van de vragen van deze Kamer aan dat de Noodwet drugskoeriers niet verlengd zal hoeven te worden. Daarmee zet Nederland, dat altijd bekend stond om een humane tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen een grote stap in de volgens mijn fractie verkeerde richting. Standaardregels van de Raad van Europa en van de Verenigde Naties met betrekking tot privacy en minimumoppervlakten van cellen worden duidelijk overschreden.

Maar er is meer. Vrijheidsbeneming wordt in de visie van dit kabinet eigenlijk nog slechts benaderd in termen van repressie en beveiliging. Dagprogramma's worden beperkter en reclasseringsdiensten worden nog slechts aan gemotiveerde gedetineerden aangeboden. Dat detentieschade zoveel mogelijk beperkt moet worden – een notie die altijd voorop heeft gestaan in de Penitentiaire beginselenwet – klinkt niet meer door. Toch wenst mijn fractie vooral aan die notie vast te houden, niet alleen uit een oogpunt van humaniteit, maar ook uit een eigen belang van de maatschappij. Ik moet er niet aan denken hoe mensen terugkomen in de maatschappij als zij vrij langdurig en steeds langduriger worden gedetineerd in een te kleine ruimte, die zij delen met een celgenoot met wie ongetwijfeld spanningen ontstaan, zeker in een situatie waarin dagprogramma's worden teruggesnoeid en de toegang tot reclasseringsdiensten wordt beperkt.

Niettemin ben ik blij dat wij het evaluatierapport Kiezen voor delen hebben gekregen voordat dit debat plaatsvindt. Mijn fractie is geen voorstander van het meerpersoonscelgebruik, maar als het meerpersoonscelgebruik dan toch moet worden ingevoerd, dan hebben wij in ieder geval kunnen leren van de proef die beschreven wordt in dat rapport. Ik leg de kritiek over het omringen van de proef met mediageluiden en met klachten vanuit de PI-werkers even terzijde. Ik denk dat het rapport op zichzelf voldoende handvatten biedt om te kijken hoe het meerpersoonscelgebruik met zo min mogelijk detentieschade en met een zo groot mogelijke veiligheid voor gedetineerden en personeel kan worden doorgevoerd. Ik vraag de minister om op vijf aandachtspunten uit het rapport in te gaan.

Het belangrijkste aandachtspunt voor mijn fractie is dat er zoveel mogelijk getracht moet worden om gedetineerden met positieve incentives te bewegen om hun cel te delen. Bovendien moeten gedetineerden zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om te kiezen voor een bepaalde celgenoot. Ik denk dat dit heel belangrijk is voor het terugdringen van het risico op spanningen en onveiligheid.

Het tweede aandachtspunt is de vermindering van de werkdruk van de PIW'ers. Duidelijk is aangegeven dat door meerpersoonscelgebruik de werkdruk stijgt. Die werkdruk was toch al hoog en de klachten die daarover zijn gekomen, zijn wat mijn fractie betreft alleszins overtuigend. Ik vraag de minister dus hoe hij de werkdruk van de PIW'ers bij meerpersoonscelgebruik wil verminderen.

Het derde aandachtspunt is de werkbaarheid van de contra-indicaties voor samenplaatsing. Daar is een hoop geharrewar over. In de praktijk blijken die contra-indicaties voor de mensen die ermee moeten werken slecht

## 13 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

werkbaar te zijn. Hoe wil de minister de werkbaarheid en de effectiviteit van de contra-indicaties vergroten?

Het vierde aandachtspunt is het werken volgens wisselroosters. Als mensen dan al samen in een cel geplaatst moeten worden, dan moet men ervoor zorgen dat zij ook af en toe enige tijd alleen in die cel kunnen doorbrengen. Men moet ze enige privacy gunnen en men moet ze de mogelijkheid bieden om even tot zichzelf te komen.

Het vijfde en laatste aandachtspunt is dat het meerpersoonscelgebruik zoveel mogelijk moet worden toegepast bij kortgestraften. Juist bij de langgestraften zullen de spanningen in de loop der tijd gemakkelijk toenemen.

Ondanks de fundamentele kritiek die wij op het huidige penitentiaire beleid hebben, zou ik het op prijs stellen als de minister op deze concrete aandachtspunten zal ingaan.

**Voorzitter: Schuurman**

\*\*

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. De VVD-fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel laten weten dat zij positief staat tegenover de verruiming van de wettelijke mogelijkheden om in penitentiaire inrichtingen meer gedetineerden in één cel te plaatsen. De uitbreiding van de sanctiecapaciteit zal de doeltreffendheid van de strafrechttoepassing ten goede komen en dat is meer dan ooit van belang. Het meerpersoonscelgebruik wordt gefaseerd ingevoerd. De risico's en knelpunten kunnen dus goed in kaart worden gebracht. Dat getuigt naar het oordeel van de fractie van de VVD van een uitermate grote zorgvuldigheid. Bij de zeven penitentiaire inrichtingen die vooruitlopend op de invoering van deze wet in totaal al 450 cellen dubbel bezetten, hebben zich immers blijkens de evaluatie van het IVA geen noemenswaardige beheersproblemen of een toename van geweld en agressie voorgedaan.

Over dat onderzoek gesproken, de allereerste conclusie van de onderzoekers op pagina 83 luidt dat de evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscellen op grond van de onderzoeksresultaten wat betreft de arbeidsomstandigheden van het personeel alsmede wat betreft de veiligheid en het welbevinden van het personeel en de gedetineerden onvoldoende aanleiding geeft om af te zien van de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscellen in regime van beperkte gemeenschap. Zuiniger kun je het als onderzoeker niet zeggen. Vindt de minister niet met de VVD-fractie dat deze formulering veel te zuinig is, gezien de resultaten van het onderzoek? Wij hebben het onderzoek overigens bepaald anders gelezen dan bijvoorbeeld de fractie van de PvdA.

De VVD-fractie wil zich op dit moment verder beperken tot enkele punten waarover zij in eerste aanleg bij de schriftelijke behandeling zowel verbaasd als verontrust was. Dat betreft de zogeheten contra-indicaties voor het plaatsen van twee of meer personen in één cel en een aantal factoren waarmee in dit verband rekening gehouden kan worden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gaf de minister te kennen dat de contra-indicaties opgesteld zullen worden aan de hand van de bevindingen bij de evaluatie van de

voorbereidende fase. Hij voegde daaraan toe reeds wel in algemene termen te kunnen aangeven welke factoren relevant zijn bij de plaatsing in een meerpersoonscel. Vervolgens noemde de minister een aantal contra-indicaties. Hij zei daarbij dat tevens rekening kan worden gehouden met etnische of culturele achtergrond, taalbarrières en rookgedrag van gedetineerden. Daarover hebben wij bij de schriftelijke voorbereiding vragen aan de minister gesteld. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij laten weten in het bijzonder verbaasd en verontrust te zijn over het criterium van etnische of culturele achtergrond. Het is toch niet de bedoeling dat wij de etnische of culturele achtergrond tot een bepalend criterium verklaren in ons penitentiaire beleid, terwijl wij in alle andere denkbare opzichten proberen de etnische en culturele segmentatie tegen te gaan. Daar waar de overheid op dat vlak het heft in handen heeft, moet zij zichzelf wel serieus nemen.

Wij zijn er dus verheugd over dat de minister in de memorie van antwoord expliciet aangeeft dat hij etnische of culturele achtergrond, trouwens ook taalbarrières en rookgedrag, niet als contra-indicaties wenst aan te merken. Wij vragen de minister toch om te verduidelijken hoe hij met de factor etnische of culturele achtergrond bij de plaatsing van meer gedetineerden in één cel wil omgaan. Zoals wij het lezen in de memorie van antwoord neemt hij als uitgangspunt dat gedetineerden die in cultureel of etnisch opzicht zeer verschillen niet in één cel geplaatst worden. De minister verklaart vervolgens het delen van één cel door gedetineerden met een zeer verschillende culturele of etnische achtergrond tot uitzondering op de regel.

De VVD-fractie heeft daarom de volgende vragen. Kan de minister specificeren wat hij bedoelt met een zeer verschillende culturele of etnische achtergrond? Gaat het hier om het verschil tussen bijvoorbeeld gedetineerden van autochtone en allochtone herkomst? Gaat het om het verschil tussen bijvoorbeeld gedetineerden van Marokkaanse en Turkse achtergrond? Wij kunnen niet achterhalen wat de minister precies bedoelt. Er zit natuurlijk ook bij dit wetsvoorstel een principiële vraag onder. Zou de minister niet de regel en de uitzondering moeten omdraaien? Als wij het penitentiaire beleid zien als een cruciaal onderdeel van het totale justitiële beleid, dan dient de minister naar het oordeel van de VVD-fractie op dit vlak de culturele en etnische segmentatie niet als uitgangspunt te nemen. Dat zou hooguit uitzondering moeten zijn. Dient bij het plaatsen in één cel het delen van een cel door gedetineerden van verschillende culturele of etnische achtergrond niet juist de regel te zijn?

In het evaluatierapport van het IVA wordt geadviseerd de werkbaarheid van de huidige contra-indicaties te heroverwegen en de procedure van de toepassing ervan te herzien. De VVD-fractie wil weten wat de minister met dit advies wil doen, te meer omdat het onderscheid tussen de contra-indicaties en andere factoren die kunnen meespelen bij het al dan niet samen plaatsen van gedetineerden rijkelijk vaag blijft. Wij vragen de minister ook om verduidelijking van de positie van de directies van penitentiaire instellingen, van de PIW'ers, dus de werkers in de instellingen, en van de gedetineerden in meerpersoonscellen. Het gaat dan om de vraag wie nu bevoegd is. Wij willen daar toch meer duidelijkheid over hebben dan tot nog toe is verstrekt. De onduidelijkheid op

## 14 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dit punt in de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik blijkt heel slecht te werken.

De heer **Kox** (SP): U zegt over anderen dat ze vaag zijn. Het kan het vroege uur zijn, maar uw verhaal is ook een beetje vaag, zelfs een beetje euforisch. In het rapport staat dat er onvoldoende reden is om te zeggen dat het niet mag. Dat was mij ook opgevallen. U noemde dat ongeveer de zuinigste kwalificatie die een onderzoeker kan geven. Er staat ook duidelijk dat het komt omdat de regering cellen nodig heeft en geen geld heeft. U zegt dat het allemaal wat positiever geformuleerd kan worden en vervolgens wordt u een soort opvoeder van de gedetineerden. Als er toch twee in één cel zitten, kan de ene mooi wat voor de andere doen. De ene kan de andere van het roken af helpen. Voor gedetineerden van een verschillende afkomst kunnen mooie programma's ontstaan. Uit dit rapport blijkt eigenlijk dat wij het niet moeten doen. Waarom dat idealisme bij de anders zo realistische Rosenthal?

De heer **Rosenthal**: Ik meen heel realistisch met de zaak om te springen. Ons viel die zuinige formulering van de conclusie op nadat wij het rapport grondig hadden bestudeerd. Het gaat er niet om dat het glas halfvol of halfleeg is. Als je het rapport goed leest, dan blijkt dat 75% van de werkers in de penitentiaire instellingen die ervaring hebben opgedaan met meerpersoonscelgebruik daar positief tegenover staat. Dat staat op pagina 51. Ik houd er altijd van om naar de inhoud van de rapporten te kijken en mij niet te beperken tot de conclusies. U hebt het over de contra-indicaties en het euforische element. Het gaat om een zeer principieel vraagstuk. De minister heeft in de memorie van toelichting nadrukkelijk gesteld dat culturele of etnische achtergrond een contra-indicatie is voor plaatsing in één cel. Hoe kan dat als je culturele en etnische segmentatie tegelijkertijd wilt tegengaan?

De heer **Kox** (SP): Dat ben ik met u eens, maar volgens mij staat dat er niet. Het gaat erom dat er grote verschillen zijn. Je kunt een Nederlandse Marokkaan niet in één cel zetten met een racistische Nederlander. Je kunt een gedetineerde die verslaafd is aan het roken niet in één cel zetten met een gedetineerde die daar een gruwelijke hekel aan heeft. Dan vraag je toch om problemen? Dat is het hoofdprobleem voor gedetineerden en bewakers: de onveiligheid die ontstaat als je twee mensen in één cel zet die niet met elkaar kunnen accorderen. Dat zult u toch ook begrijpen?

De heer **Rosenthal** (VVD): Dat begrijp ik. Wij hebben het roken nu niet aangekaart omdat de minister op dat punt een duidelijke reactie heeft gegeven. De vraag over het roken kwam op vanuit het idee dat ouden van dagen vandaag de dag soms het tehuis moeten verlaten om een sigaretje of een sigaartje te roken. Bij de penitentiaire inrichtingen zouden wij echter een rookvrij regime aan de ene kant en een rookvol regime aan de andere kant introduceren.

De heer **Kox** (SP): Dan moet u ons van de SP toch gewoon steunen als wij zeggen dat wij die oude mensen niet moeten koeioneren en dat wij ze op hun gemak moeten laten roken. Wij moeten gevangenen toch niet extra straffen? Dat is vragen om moeilijkheden. Als het goed is om al die gevangenen gezellig bij elkaar te zetten, dan was het allemaal in orde. Het is echter omdat wij te weinig

cellen hebben. Dan is het toch niet vreemd als de minister daar op z'n minst rekening mee gaat houden?

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik dacht dat ik op het punt van het rookgedrag ongeveer op dezelfde lijn zat als u. Bij de culturele of etnische achtergrond gaat het om de vraag wat de minister bedoelt met zeer sterke verschillen in culturele of etnische achtergrond. Ik wacht op dat punt de beantwoording door de minister af.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik krijg af en toe de indruk dat uw fractie de gevangenis wil gebruiken als een verlengde inburgering. Dat lijkt mij toch wel een heel pikante invulling, gegeven ook de manier waarop wordt omgegaan met de capaciteit die wordt ingezet.

Ik reageer nog even op die 75% PIW'ers. Het rapport doet daar heel genuanceerde uitspraken over. Daarnaast wijst ook 75% van de PIW'ers op de grote problemen die zij verwachten, nu er geen sprake meer is van vrijwilligheid. Als er niet voldoende rekening wordt gehouden met de inspraak van gedetineerden en PIW'ers, verwachten zij grote problemen. Wat vindt u daarvan?

De heer **Rosenthal** (VVD): Wij hebben de minister nadrukkelijk gevraagd om de positie van de directie van de penitentiaire instellingen, de PIW'ers en de gedetineerden bij de plaatsing in meerpersoonscellen te verduidelijken. Wij hebben het woord "positie" gebruikt, maar in feite gaat het om de vraag wie bevoegd is tot plaatsing. Daar moet duidelijkheid over komen en die duidelijkheid is er op dit moment niet. Ik zeg nadrukkelijk bevoegd zijn tot plaatsing in de inrichting. Daarmee haal je het absurde of het bizarre van deze thematiek naar voren. Ik zeg niet voor niets dat het gaat om de directies van de penitentiaire instellingen, de PIW'ers en de gedetineerden. Ook de gedetineerden worden voortdurend opgevoerd in dit samenspel van onderhandeling over plaatsing in meerpersoonscellen. Hebben gedetineerden ook een recht? Ik wil daar nu eindelijk eens duidelijkheid over hebben. Ik ken ook een aantal PIW'ers en ik denk dat voor hen ook maar één ding geldt, namelijk dat zij duidelijkheid krijgen over hoe het zal gaan. Het gevoel van onrust dat hen bekruipt, heeft veeleer te maken met het gebrek aan duidelijkheid dat op dit ogenblik bestaat.

Mevrouw **Tan** (PvdA): In het rapport staat dat PIW'ers het aan de ene kant als een last ervaren om te worden opgepadeld met medeverantwoordelijkheid in dat soort zaken, terwijl zij anderzijds onderstrepen hoe belangrijk het is dat het onderhandelingsmodel zijn werk doet. Daarmee kun je zowel aan de kant van de PIW'ers als aan de kant van de gedetineerden een situatie creëren die bevorderlijk is voor het hanteerbaar houden van de veiligheidsrisico's.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb het rapport op dit punt weer heel anders gelezen en geïnterpreteerd en ik word daarin bevestigd door andersoortig onderzoek dat in Nederland naar de penitentiaire instelling is gedaan. Ik wijs op een proefschrift van een aantal jaren geleden waarin een vergelijking is gemaakt tussen Nederland en een paar andere landen. Daaruit blijkt dat wij ons moeten afvragen of wij penitentiaire werkers moeten opzadelen met dingen waarmee zij niet opgepadeld zouden moeten worden. Ik denk dat de bevoegdheid voor de plaatsing van

## 15 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

twee in één cel dient te liggen bij de directie van de penitentiaire instelling en bij niemand anders. Wie zij daarbij betrekken, is een kwestie van weging van de specifieke situatie in de penitentiaire instelling zelf. Overigens vind ik dat wij ons niet te veel in de haarvaten van de penitentiaire instellingen moeten begeven.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter. Aan het regime van beperkte gemeenschap is thans gekoppeld dat de verblijfsruimte van de gedetineerde voor hem persoonlijk bestemd is, artikel 21 Penitentiaire beginselenwet. In een regime van beperkte gemeenschap kunnen derhalve thans niet meerdere gedetineerden in één cel worden ondergebracht. In een individueel regime is de verblijfsruimte van de gedetineerde uiteraard voor hem persoonlijk bestemd. Tegen deze achtergrond bezien, vormt dit wetsvoorstel een breuk met de bestaande toestand. In het licht van de historie is het echter een geringe aanpassing te noemen. Bij die historie zal ik wat uitgebreider stilstaan, in het bijzonder bij de individuele cel versus de gemeenschap.

Pas een halve eeuw geleden, in 1953, werd het celstelsel bij de executie van vrijheidsstraffen vervangen door het gemeenschapsstelsel. De eeuw daarvoor, sinds de wet van 28 juni 1851, was voetje voor voetje de stap gemaakt van het gemeenschapsstelsel naar het celstelsel. Voor 1850, toen lijf-, tucht-, deportatie- en doodstraffen de essentie van het penitentiaire recht uitmaakten, diende de gevangenis niet om te straffen, maar om tijdelijk te bewaren, in afwachting van de eigenlijke bestraffing. Die bestraffing vond in een gemeenschapsregime plaats. Er heersten daarin toestanden, waarvan zonder overdrijving werd getuigd dat de middeleeuwen het lichaam van de misdadiger, maar dat de nieuwere tijden zijn geest en gezondheid verminkten. In de praktijk betekende dit dat ongeselecteerd samenpakken van rijp en groen, oud en jong, waarbij soms zelfs de seksen niet waren gescheiden, zonder goed georganiseerde arbeid, dikwijls zonder enige bezigheid. De rasphuizen voor mannen en een spinhuis voor vrouwen in Amsterdam, bestemd om door arbeid de gevangenen te gewinnen aan orde en regelmaat, vormden een pril begin van de moderne vrijheidsstraf, waarin naast leed en afschrikking, aan verbeteringspogingen een plaats werd gegund. Eerst in 1823 werd het Genootschap tot Zedelijke Verbetering opgericht dat zich inzette voor vervanging van de uiterst bedenkelijke gemeenschap door het cellulaire stelsel. Behalve voorkoming van verslechtering door onderlinge besmetting werd daarvan positief resultaat verwacht, omdat de eenzaamheid tot bezinning en zelfinkeer zou leiden. In de genoemde wet van 1851 werd voorgeschreven dat de rechter, als hij maximaal één jaar gevangenisstraf oplegde, tevens kon bepalen dat deze cellulair ten uitvoer mocht worden gelegd, waarbij dan de straftijd met de helft moest worden ingekort. Kon dus eerst een verblijf in de cel niet meer dan een halfjaar bedragen, bij de wet van 1854 werd die duur op één jaar en bij de wet van 1871 op twee jaar gebracht. Eerst in 1886 kwam de radicale ommekeer: het cellulaire stelsel zou niet meer uitzondering maar regel zijn, althans voor alle straffen beneden vijf jaar en voor de zwaardere gedurende de eerste vijf jaar.

Dit stelsel werd dus verkozen voornamelijk op de negatieve grond dat aldus verslechtering werd voorkomen;

immers zedenbederf, het leggen van contacten, het elkaar in vakgeheimen inwijden en ook de kans op chantage werden zoal niet geheel vermeden, dan toch zeer verkleind. Het was geen stelsel van eenzame opsluiting zoals het Pennsylvanian System dat kende. Het bedoelde slechts afzondering van de medegevangenen, echter niet van hen van wie invloed ten goede was te verwachten, zoals de directie van het gesticht, bedienaren van de godsdienst, arbeidsbazen, reclasseerders en familie. Echter, na ruim honderd jaar was de balans van het cellulaire systeem niet gunstig. De afstomping, de verzwakking naar lichaam en geest, het verslappende van het verzekerde bestaan, de ontwenning aan het gewone leven, de onmogelijkheid tot het verwerven van moderne vakbekwaamheid, het waren alle debetposten. Van dit stelsel is wel te zeggen dat gevangenen in de cel weinig last gaven. De gevangenis heeft echter niet het maken van goede gevangenen na te streven, maar zo mogelijk wel van verbeterde burgers.

De cel was dus regel, gemeenschap uitzondering. Deze uitzondering betrof de delinquenten beneden veertien en boven zestig jaar en voorts hen, die wegens hun lichamelijke of geestelijke toestand voor het cellulaire systeem ongeschikt werden geacht. In de loop der jaren namen de uitzonderingen in aantal toe. Zo werd tijdens de Eerste Wereldoorlog in het gebrek aan plaatsruimte in de gestichten voorzien door delinquenten tegen de in- en uitvoerbepalingen, zeg maar de smokkelaars, in gemeenschap hun straf te doen ondergaan, de wet van 22 februari 1917. In 1918 werd door de grote oorlogscriminaliteit het plaatsgebrek zo nijpend dat een nieuwe wet nodig bleek, ruimer dan de vorige, de wet van 22 november 1918, de zogenaamde "noodwet". Wie zou hierbij geen parallel trekken met onze huidige Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers? Als dit voorstel zou worden aangenomen, kan die wet trouwens worden ingetrokken. Artikel 1 van deze wet gaf aan de minister van Justitie de bevoegdheid om iedere gevangenisstraf in gemeenschap te doen ondergaan en wel in alle bijzondere strafgevangenis, huizen van bewaring – anders slechts voor het ondergaan van hechtenis bestemd – en andere door hem aan te wijzen plaatsen. Een van de afdelingen van de rijkswerkinrichting is toen tot openluchtgevangenis verklaard. Van de nood werd in zoverre een deugd gemaakt dat men hierin tevens een penitentiair experiment zag waarmee, na het teruglopen van de criminaliteit en het vrijkomen van de nodige gestichtruimte, na de oorlog werd doorgegaan.

Deze noodwet werd door artikel 7 van de wet van 25 juni 1929 ingetrokken. Het niet in werking treden van dit artikel heeft echter de noodwet van 1918 doen voortbestaan, waardoor dus de mogelijkheid bleef voor een praktische toepassing van gemeenschappelijke executie, zoals deze tenslotte in de Beginselenwet gevangeniswezen van 1951, die in 1953 in werking is getreden haar beslag heeft gekregen en in de Penitentiaire beginselenwet van 1998, waar wij het vandaag over hebben, is voortgezet. Deze wet bepaalt in artikel 19 dat tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting plaatsvindt in algehele dan wel in beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel plaatst ons weliswaar niet voor de grote dilemma's van het verleden, maar de historie relativeert, meen ik, het denken in termen van óf de

## 16 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

individuele cel, óf de gemeenschap, waarbij ik uiteraard niet voorbij wil gaan aan de huidige rechtswerkelijkheid, zoals die tot uitdrukking komt in het bestaan van het EVRM. Tot die rechtswerkelijkheid behoort overigens ook dat meerpersoonscelgebruik reeds geruime tijd voorkomt in een regime van algehele gemeenschap. Het wetsvoorstel verbreekt de koppeling die door artikel 21 van de Penitentiaire beginselenwet wordt gelegd tussen het regime van beperkte gemeenschap en de eenpersoonscel. Ook thans, net als tijdens de Eerste Wereldoorlog, is sprake van een nijpend wordend tekort aan celruimte.

Uit het onderzoek Criminaliteit en rechtshandhaving dat op 12 november vorig jaar is gepubliceerd, blijkt onder andere dat het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen dat rechtbanken oplegden aan verdachten in de afgelopen drie jaar was gestegen van 27.500 naar ruim 33.000. En doordat bovendien de gemiddelde strafduur toenam, groeide het totaal aantal daadwerkelijke detentiejaren met 9.800 naar 13.200. De kloof tussen beschikbare en benodigde capaciteit zal alleen maar groeien als deze trend zich voortzet. Het wetsvoorstel moet 1000 extra plaatsen opleveren, vooral in de huizen van bewaring. Het is goed dat eerst in de praktijk ervaring is opgedaan met de beoogde vorm van meerpersoonscelgebruik.

Inmiddels zijn op de laatste dag van juni de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de voorbereidende fase beschikbaar gekomen. De voorbereidende fase van de invoering van het meerpersoonscelgebruik was vastgelegd in een overeenkomst met de vakcentrales van het gevangenispersoneel. Deze overeenkomst bevat waarborgen en procedureafspraken die de veiligheid van personeel en gedetineerden moeten garanderen. Er is bovendien voorzien in een toetsingscommissie die oordeelt over het niet nakomen van afspraken of onveilige situaties. Volgens de minister hebben zich in de praktijk met betrekking tot de veiligheid en de beheersbaarheid geen grote problemen voorgedaan. Volgens berichten uit de inrichtingen zou dit anders zijn.

Reeds voor het verschijnen van het evaluatierapport Kiezen voor delen van eind juni had de minister al meegedeeld dat de resultaten van het onderzoek niet af zouden doen aan de principiële keuze voor meerpersoonscelgebruik als volwaardige vorm van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Hij is ons toch nog wel een toelichting verschuldigd op zijn stelling dat de onderzoeksresultaten primair relevant zijn voor de wijze van landelijke invoering en dat ze beperkte relevantie hebben voor de voorgestelde wettelijke regeling. Het evaluatierapport zal toch wel relevant zijn wat betreft de al dan niet gewijzigde voortzetting van de maatregelen die in de voorbereidende fase golden. Dat lijkt tenminste aangewezen, aangezien de overstap van vrijwilligheid naar de situatie waarin vrijwilligheid geen voorwaarde meer is, extra risico's kan meebrengen. Geconstateerd is immers dat de bereidheid tot vrijwillige samenplaatsing afneemt.

Aansluitend bij de doelstelling dat het wetsvoorstel vooral effect moet opleveren bij de huizen van bewaring, merken wij tot slot nog op dat dit goed aansluit bij de aanbeveling van het evaluatierapport dat het zinvol is om te overwegen meerpersoonscelgebruik zoveel mogelijk te hanteren voor korte straffen, juist omdat in huizen van bewaring grote behoefte aan plaatsen bestaat en aldaar geen regime van algehele gemeenschap wordt

gevoerd. Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de regering op de beschouwingen en vragen van onze fracties en andere fracties.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Twee in één bank gaat vrijwel probleemloos, zoals wij hier in de Senaat week na week aantonen, zelfs als er links- en rechtsliberalen naast elkaar worden gezet. Zij zijn er nu niet; ik denk dat zij in het dagprogramma zitten. Twee in één bed gaat ook prima, kan ik op basis van meer dan 25 jaar ervaring zeggen. Ik zie dat de minister daar wat anders over denkt. Het is een regime van beperkte gemeenschap. Soms mag je ook wel eens alleen slapen. Twee in één bank en twee in één bed is dus al mogelijk. Wat zou er dan mis zijn met twee in één cel? Niets, denk ik, mits het gebeurt op basis van vrijwilligheid of op basis van een goed doordacht beleid om de opsluiting van een gevangene zo veilig en effectief mogelijk te doen zijn voor de maatschappij, de bewakers en de gevangenen zelf. Precies daaraan mankeert het in dit voorstel. Dat vind ik niet alleen; dat zeggen ook veel mensen die in de gevangenis werken. Dat zeggen hun vakbonden en dat zeggen veel gedetineerden.

Van de werkers en de vakbonden hebben wij al het nodige gehoord en gekregen. Van de gedetineerden ontvingen wij via hun gedetineerdencommissies al de nodige post. En vandaag kan ik de minister nog eens honderden petitie van gevangenen geven. Dat zal ik straks daadwerkelijk doen. De gevangenen waren die petitie graag zelf komen brengen, maar ze zitten helaas vast. Daarom doe ik dat maar voor hen. Alles onder het motto "U wilde ons toch veilig opbergen? Doe dat dan ook!".

Over die veiligheid maken de gevangenen zich immers grote zorgen. Niet ten onrechte, want de gevangenis is niet de veiligste plek in ons land. Dat heeft veel te maken met de mensen die er zitten en met de omstandigheden waaronder zij er zitten. Dát zij er zitten, is het resultaat van hun handelen en de reactie van de samenleving daarop. Daarover hoeven wij het nu niet te hebben. Er is besloten dat er redenen zijn om hen veilig op te bergen voor bepaalde tijd. Niet iedereen wordt op dezelfde manier opgeborgen. Daarover is goed nagedacht. Het Nederlandse gevangenisstelsel is beter dan de wijze van opbergen in veel andere landen. Dat is iets om te koesteren. Immers, opsluiten is en blijft een paardenmiddel, maar wij hebben in een aantal gevallen niks beters om ontspoord gedrag aan te pakken en de samenleving te beschermen. Als wij dus overgaan tot opsluiting, dient dat zo beschaafd mogelijk te gebeuren en op zo'n manier dat na afloop van de opsluiting de kans op recidive zo klein mogelijk en de kans op resocialisatie zo groot mogelijk is. Dan wordt immers de samenleving het beste beschermd. Wij worden steeds meer Europees als het gaat om het aantal gevallen en de lengte van de gevangenisstraffen die steeds hoger worden. Nu dreigen wij ook nu het goed doordachte systeem van opsluiting te doorkruisen omdat er geld te weinig is. Daarom wil het kabinet meer mensen in één cel, terwijl ondertussen de programma's voor gevangenen worden versoberd. Er wordt bezuinigd op personeel en reclassering. Niet het algemene belang, noch het belang van de opgesloten staat centraal, maar het belang van de schatkist. Dat doet mij denken aan het boek "De gevaarlijke kust" waarin te lezen valt hoe Engeland te veel gevangenen kreeg en daar



## 17 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

te weinig geld voor over had. Dus besloot de Engelse overheid, de boeven naar de andere kant van de wereld te sturen, naar een nieuw continent waar men erg moeilijk vanaf kon. Eén keer varen en de gevangenen waren opgeruimd. Dat stond netjes en kostte minder. Wij doen nu hetzelfde, alleen een stuk beschaafder. Maar meer mensen op één cel zetten zonder dat dit beter is voor die mensen, hun bewakers of de samenleving deugt ook niet.

Waarom zorgen wij niet voor meer cellen? Of nog beter: voor minder gevangenen? Niet door de daders te laten lopen, maar door hun daden te voorkomen door betere opvoeding, betere begeleiding en beter toezicht. Dat is natuurlijk het beste, maar dat is meer iets voor de langere termijn. Als het beleid echter niet daarop gericht wordt en blijft, hebben wij altijd daders te veel en cellen te weinig. Is de minister dat met mij eens?

Maar voorlopig is er een cellentekort. Ons voorstel is dan: zorg voor meer cellen. Dat kost geld, maar wij sluiten mensen nu eenmaal niet op om er rijk van te worden. Gelukkig is nog niemand in ons land serieus op de gedachte gekomen om ook van gevangenen een product met winstpotentie te maken. In de VS zijn ze al wel zover en wie daar gaat rondkijken, kan zien waartoe dat leidt. Dat willen wij dus niet. Per saldo hopen wij door opsluiting de maatschappij voor al dan niet volledig kwantificeerbare kosten te behoeden. In die zin is het bouwen van cellen en het zo goed en veilig mogelijk opbergen van gevangen een verantwoorde investering. Ik neem aan dat de minister dat ook vindt.

Maar de minister denkt dat zijn oplossing – meer mensen op één cel – een goede oplossing is. Er is de afgelopen tijd mee geëxperimenteerd en de resultaten van dat experiment zijn volgens de minister geen reden om nu af te zien van het institutionaliseren van dat fenomeen. Hij heeft formeel gelijk. Het onderzoeksrapport meldt dat “de eerste fase van meerpersoonscelgebruik op grond van de onderzoeksresultaten wat betreft de arbeidsomstandigheden van het personeel alsmede wat betreft de veiligheid en het welbevinden van het personeel en de gedetineerden onvoldoende aanleiding geeft om af te zien van de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik in regime van beperkte gemeenschap”. De heer Rosenthal zei het al: zuiniger kan het niet geformuleerd worden. Ik zou graag de “making of” van deze conclusie willen zien. Hoe is die zin in dit rapport gekomen?

De heer **Rosenthal** (VVD): Op pagina 84 van het onderzoeksrapport staat: “Tussen gedetineerden op eenpersoons- en tweepersoonscellen bestaan geen significante verschillen met betrekking tot welbevinden, ervaren veiligheid en ervaren kwaliteit van de verblijfsomstandigheden. Uit de analyse blijkt dat de gevolgen van de invoering van meerpersoonscellen voor het welbevinden van de gedetineerde beperkt zijn. Niettemin is gebleken dat MPC-gedetineerden in beperkte mate meer symptomen van stress vertonen dan gedetineerden op een eenpersoonscel”. Ik moet de heer Kox nageven dat dit een zuinige conclusie is.

De heer **Kox** (SP): Ik wil er nog op wijzen dat het experiment op basis van vrijwilligheid plaatsvond. De heer Rosenthal hoeft waarschijnlijk in zijn dagelijks leven niet op gevangen te passen, maar het is niet het gemakkelijkste volk! Als er sprake is van “in beperkte mate meer stress”,

moeten bewaarders ook ogen in hun rug hebben. Ook iets meer stress kan leiden tot extra gevaar.

De heer **Rosenthal** (VVD): Als je het onderzoeksrapport goed leest, zie je dat de bijna paradoxale situatie zich voordoet dat bewaarders minder stress ondervinden van de situatie waarin mensen onder dwang in een eenpersoonscel worden geplaatst dan in de situatie waarin zij voortdurend moeten onderhandelen over de vraag of het wel of niet moet gebeuren.

De heer **Kox** (SP): Daar kan ik mij alles bij voorstellen. Zij moeten immers onderhandelen onder een onduidelijk regime.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het valt mij op dat de heer Rosenthal erg selectief leest. Na de door hem geciteerde zin staat immers: “Mocht men ondanks die bezwarende constatering tot de voorgenomen landelijke invoering besluiten, dan dient ten behoeve van een verantwoorde invoering met de genoemde aandachtspunten terdege rekening te worden gehouden”. Dat moet de heer Rosenthal dan ook voorlezen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Op dit punt vind ik het rapport zwaar overtrokken. Uit de gepresenteerde onderzoeksresultaten zou ik heel andere conclusies trekken dan de onderzoekers. Daarom ook vroeg ik de minister of hij kan instemmen met de conclusies van de onderzoekers.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mag ik hieruit begrijpen dat de VVD voorstander is van het overdoen van het onderzoek?

De heer **Rosenthal** (VVD): Absoluut niet, want de onderzoeksresultaten spreken voor zich.

De heer **Kox** (SP): Dat klopt. Eerst staat er die zuinige zin – er is onvoldoende aanleiding om af te zien enz.-- maar vervolgens worden in het rapport 12 harde voorwaarden genoemd waaraan voldaan moet worden bij invoering:

- er moet iets gedaan worden aan gevoelens van onrust bij het personeel en gedetineerden;
- er zijn positieve prikkels nodig en de mogelijkheid tot keuze van een celgenoot;
- er moet inspraak en betrokkenheid van het personeel komen bij de samenplaatsing;
- er moet iets gedaan worden aan de verzwaarde werklust van het personeel;
- de functionaliteit en de flexibiliteit van de werkinstructies moeten worden bekeken;
- dat laatste geldt ook voor de verhouding tussen meerpersoonscellen en het totaal aantal cellen;
- bij selectie en matching moet meer aandacht worden gegeven aan de strafmaat en de aard van het delict;
- er zal gewerkt moeten worden volgens wisselroosters bij de dagprogrammering;
- meerpersoonscelgebruik zal zoveel mogelijk beperkt moeten worden tot korte straffen vanwege de strijdigheid van het beschikbare aantal vierkante meters met internationale en Europese normen;
- het leidinggevend vermogen binnen de inrichtingen moet worden verbeterd;
- het meerpersoonscelgebruik moet systematisch gevolgd en geëvalueerd worden.

## 18 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Hoe en wanneer denkt de minister aan al deze voorwaarden tegemoet komen?

Ik vraag de minister verder wat hij vindt van de opmerking vanuit vakbondskringen dat er wel degelijk tientallen klachten zijn geweest van bewakend personeel in de zeven gevangenissen waar dit experiment heeft plaatsgevonden. Hij heeft laten weten dat hij niet zo erg onder de indruk is van het rapportje van ABVA/KABO. Ik vraag hem ook hoe hij oordeelt over de bewering dat het aantal geuite klachten lager is dan het aantal bestaande klachten. Na de wijze waarop de voorzitter van de Bond van Gevangenisdirecteuren door het ministerie is behandeld, kan ik mij wel voorstellen dat mensen nog eens extra nadenken voordat zij een klacht bij de minister deponeren.

Voorzitter. Het voorliggende voorstel is wezenlijk anders dan het experiment. Als wij dit wetsvoorstel aannemen, is meer mensen op een cel immers geen kwestie van vrijwilligheid meer. Er is evenmin sprake van een doordachte keuze voor de best mogelijke opberging vanuit het belang van de gevangenen. Het is een kwestie van inschikken omdat wij willen bezuinigen. Ik vraag mij af of het mogelijk is om de resultaten van een experiment, gebaseerd op vrijwilligheid, te vertalen in een regeling, gebaseerd op dwang. Kan de minister mij dat nog eens uitleggen?

Als het experiment al geen goede basis is om dit voorstel aan te nemen, dan geldt dat nog meer voor de bezorgde geluiden die wij ontvangen van bewakers en hun vakbonden. Zij vrezen dat het onder deze condities opsluiten van meer mensen in een cel hun veiligheid en die van de gedetineerden bedreigt. Ik vind dat wij erg goede redenen moeten hebben om niet haar hen te luisteren. De bewakers staan immers voor ons in de frontlinie. Gevangenen vormen niet het beste volk om mee te verkeren. Voor ons, brave burgers, zitten zij opgesloten maar voor de bewakers is er een dagelijkse confrontatie die vol gevaar kan zijn. Als wij hen niet kunnen overtuigen van de juistheid van dit wetsvoorstel, mogen wij het niet promoveren tot wet!

Het feit dat de overkoepelende groepsondernemingsraad namens een twintigtal ondernemingsraden van penitentiaire inrichtingen protest heeft aangetekend tegen het voornemen van gedwongen plaatsing van meer mensen op een cel is volgens ons ook een buitengewoon krachtig waarschuwingssignaal. Het signaal van de bewakers wordt door de vakbonden versterkt. Vorig jaar hebben zij nog een petitie overhandigd, ondertekend door het merendeel van het gevangenispersoneel. Een door de bonden aangespannen kort geding ging verloren, maar dat maakte de zorgen van de bonden er niet minder om. Hoe komt het toch dat de minister op dit punt zo slecht overweg kan met de vakbonden? Welk belang hebben zij erbij om hun kont zo tegen de krib te gooien?

Zoals gezegd, ook gedetineerden maken zich zorgen. Daarvan getuigen onder andere de 769 petitie's die bij mij zijn binnengekomen dankzij de inspanningen van de gedetineerdencommissies in diverse penitentiaire inrichtingen. Ik dank hen daarvoor. Handtekeningenacties organiseren in gevangenissen is toch net iets ingewikkelder dan in een woonwijk, waar ik zelf enige ervaring mee heb. Met hun petitie maken de gedetineerden duidelijk welke bezwaren zij hebben tegen dit wetsvoorstel. De lijst van handtekeningen is op zich al

interessant omdat je op die manier een aardig beeld krijgt van de huidige gevangenispopulatie en de ontwikkelingen daarin. Nu bestaat er vandaag de dag een stoere stroming in de samenleving die vindt dat gevangenen hun recht verspeeld hebben om ons nog iets te vertellen. Die stroming helpt ook graag mee het beeld te scheppen dat je eigenlijk maar het beste in de bajes kunt zitten in dit land. Je hoeft je immers geen zorgen te maken over de dag van morgen, er wordt voor je natje en droogje gezorgd, je kunt nog aardig bijverdienen en je leeft in een cel die welhaast een paleisje lijkt. Om aan mensen in zulke omstandigheden te vragen niet te zeuren en gewoon een beetje in te schikken omdat zij al duur genoeg voor de samenleving zijn, is iets wat delen van onze bevolking aanspreekt. Het blijft echter kletspraat. Als het zo goed was in de gevangenis, zouden wij een cellentekort hebben omdat mensen na het uitzitten van hun straf er niet uit willen! Mij zijn echter geen verzoeken bekend in die richting.

De voorzieningen in onze gevangenissen zijn sober en daar is niets mis mee. Gevangenissen zijn geen CenterParcs en moeten dat vooral ook niet worden, willen we de afschrikwekkende werking van de vrijheidsstraf overheid houden. Maar tussen soberheid en stommitie zit een groot verschil. Als mensen bij elkaar op één cel worden geplaatst zonder dat er garanties zijn dat het geen gevaarlijke toestanden voor gedetineerden en personeel oplevert, moeten wij dat niet doen. Bij "veilig opbergen" horen wij niet alleen aan de samenleving, maar ook aan de gedetineerden te denken. Als wij dat niet doen, is er sprake van een strafverzwarende maatregel die ten minste moet leiden tot een strafverkorting. De minister zal ongetwijfeld het interview met de heer Blackstone hebben gelezen waarin dat werd opgemerkt.

De voorgestelde maatregel maakt een aantal gevangenen bang. Dat is begrijpelijk, omdat het klimaat in gevangenissen vaak al hard en rauw is en omdat ervaringen met meer mensen gedwongen op een cel in andere landen niet tot geruststelling leiden. De minister zegt dat hij de wantoestanden elders kent, maar dat die meer te maken hebben met overbevolking van gevangenissen dan met meermanscellen als zodanig. Ik vind dit een mager antwoord dat ik graag toegelicht zag.

De regering gebruikt als een van de argumenten om meer mensen op een cel te plaatsen dat daarmee vervroegde invrijheidsstelling kan worden tegengegaan. Over die vervroegde vrijlating is enige tijd geleden tumult ontstaan waarbij een beeld werd opgeroepen dat niet overeenkwam met de werkelijkheid. Het is niet zo dat allerlei boeven lang voordat hun straf erop zit losgelaten worden bij gebrek aan celruimte. In negen van de tien gevallen gaat het om maximaal een week vervroeging en dan nog alleen voor straffen onder de drie jaar, zo heb ik begrepen. Klopt dat? Zo ja, deugt dit argument dan wel?

Voorzitter. Mijn fractie wijst dit wetsontwerp af. Niet omdat wij op voorhand tegen meer mensen op een cel zijn; niet omdat wij vinden dat gedetineerden in de watten moeten worden gelegd; niet omdat wij de budgettaire problemen van de minister niet begrijpen. Wél omdat wij vinden dat plaatsing van meer mensen op een cel het gevolg moet zijn van doordacht beleid in het belang van samenleving, bewakers en gedetineerden. Wél omdat wij vinden dat een minister van Justitie niet onder financiële druk justitiële normen mag overschrijden. Dit beleid is

## 19 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

naar de mening van de fractie van de SP kortzichtig en penny wise, pound foolish.

**Voorzitter: Timmerman-Buck.**

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Op 7 juni 2004 heeft de minister een brief geschreven aan de Tweede Kamer over het sluitstuk van het veiligheidsbeleid, de sanctietoepassing, waaronder de toenemende druk op de capaciteit, vooral de intramurale capaciteit. Ook wijst hij erop dat resocialisatieprogramma's bij vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis van korte duur weinig zoden aan de dijk zetten. Bij veroordeelden met een langere strafduur kan een resocialisatietraject illusoir zijn, gelet op het gedrag en de persoonlijkheidskenmerken van de betrokkene. Daarop voortbordurend schrijft de minister: "Ter vermijding ook van onnodige druk op de strafrechtelijke keten dient te worden nagegaan of bepaalde groepen niet ten onrechte in de strafrechtelijke afdoening zijn beland. Ik denk aan psychiatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten, aan illegale vreemdelingen die geen strafbaar feit hebben begaan en aan verslaafden, niet zijnde veelplegers. Ten aanzien van deze groepen ben ik van mening dat bij de poort van de keten hiertoe – in overleg met mijn daarbij betrokken ambtgenoten – organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen ter voorkoming van oneigenlijke instroom, dan wel dat de door- en uitstroom van deze specifieke groepen bevorderd moet worden. Naast principiële bezwaren zijn ook de maatschappelijke kosten van oneigenlijk gebruik van het strafrecht zo groot dat het noodzakelijk is hier een ommekeer te bewerkstelligen. De aanpak van verloedering en overlast, waarmee ook voorkomen wordt dat zorgwekkende zorgmijders met justitie in aanraking komen, sluit hierbij goed aan".

De minister legt hier in de visie van onze fractie de vinger op de zere plek. Hoeveel gedetineerden zijn in huizen van bewaring en gevangenen terecht gekomen, terwijl zij in feite in afkickcentra of psychiatrische klinieken thuishoren? Hoeveel gedetineerden zijn in gevangenen terecht gekomen omdat niet tijdig is ingegrepen, waardoor een verslaving of gedragsprobleem ertoe leidde dat de betrokkenen met justitie in aanraking kwamen? Deze problematiek roept de vraag op of het regeringsbeleid voldoende aanknopingspunten biedt om wat de minister in de geciteerde passage wil nastreven in daden om te zetten. Juist in tijden van verminderde groei van overheidsfinanciën of zelfs reële vermindering van beschikbare middelen zal het niet eenvoudig zijn om op andere departementen geld vrij te maken voor een andere dan penitentiaire aanpak. De CDA-fractie vreest het risico dat veel van deze oneigenlijke justitiekanten wel in gevangenen terecht komen, maar dan zonder de programma's die vanuit het oogpunt van verslavingszorg of psychiatrische zorg nodig zijn om de betrokkene weer op het goede spoor te krijgen. Als dit risico manifest wordt, zal de druk op het gevangeniswezen en met name het daar werkzame personeel alleen maar toenemen. Het veiligheidsprogramma is immers gericht op een hoger oplossingspercentage en een vergrote mate van afdoening van strafzaken. Dat zal ongetwijfeld leiden tot een groter aantal gedetineerden in de komende jaren, waaronder onvermijdelijk ook weer veel delinquenten die primair

psychiatrisch patiënt, verstandelijk gehandicapt of verslaafd zijn, dan wel een meervoudige problematiek vertonen. In de opvatting van de CDA-fractie vergt het door de minister gesignaleerde probleem een aanpak op kabinetsniveau. Het dient bij de voorbereiding van de begroting voor 2005 een hoge prioriteit te krijgen.

Een andere passage in de brief van de minister geeft mij aanleiding tot een opmerking die ook een sterk inhoudelijk verband met het voorliggende wetsvoorstel heeft. De minister merkt op dat ten aanzien van jeugdsancties en de aansluiting daarvan op de jeugdhulpverlening eveneens heroverweging gaande is. Uit de media kan worden opgemaakt dat kennelijk wordt gedacht aan meerpersoonscellen in penitentiaire inrichtingen voor jeugdigen. Zonder mij inhoudelijk over die mogelijkheid uit te laten, moet het de CDA-fractie van het hart dat de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel bepaald niet de schoonheidsprijs verdient. Ik doel daarbij met name op het zogenaamde experiment in een zevental inrichtingen met tweepersoons celgebruik. De minister heeft in antwoord op vragen van onze kant bevestigd dat dit experiment geschiedt zonder wettelijke grondslag en dat het experiment gebaseerd was op vrijwilligheid.

Bij gelegenheid van het beleidsdebat over de strafrechtketen in maart van dit jaar heb ik gewezen op de principiële bezwaren die mijn fractie heeft tegen het concept van de overheid als "just another person". Dat bezwaar is ook hier aan de orde. De overheid die personen hun vrijheid afneemt, dient dat te doen op basis van wettelijke grondslag. Dat geldt niet alleen de straf zelf, maar ook het regime waaronder de straf wordt ondergaan. De overheid begeeft zich op glad ijs als het toe te passen regime onderwerp wordt van een soort onderhandeling tussen de overheid en gedetineerden. Dat is immers wat er is gebeurd. Waar de minister spreekt over vrijwilligheid, bedoelt hij in feite een soort overeenkomst tussen de gedetineerde enerzijds en de inrichtingsdirecteur en misschien ook wel penitentiaire inrichtingswerkers anderzijds. Tegenover de bereidheid van de gedetineerde om in een tweepersoons cel plaats te nemen, zijn ook toezeggingen gedaan, met inbegrip van geldelijke, om gedetineerden zo ver te krijgen mee te werken aan het experiment. Zo dient een overheid niet op te treden, want zo wordt haar gezag aangetast. Zo creëert de overheid zelf een situatie waarin ten minste de schijn kan ontstaan dat niet meewerken aan het experiment leidt tot plaatsing in een isoleercel.

De CDA-fractie trekt uit het gebeurde de conclusie dat er eerst een op wettelijke grondslag gebaseerd experiment had moeten plaatsvinden, gevolgd door een deugdelijke evaluatie en vervolgens indiening van het thans voorliggende wetsvoorstel. Gezien het bijzondere karakter van de noodopvang van drugskoeriers was er alle aanleiding om de ervaringen daarmee niet maatgevend te achten voor brede invoering van het meerpersoonscelgebruik. Hieraan wil ik dan ook het verzoek aan de minister verbinden om toe te zeggen dat met betrekking tot een eventuele wijziging van het regime in penitentiaire inrichtingen voor jeugdigen niet op deze wijze zal worden geëxperimenteerd en een voorgenomen regimewijziging niet eerder zal plaatsvinden dan na een op een wettelijke grondslag gebaseerd experiment.

Voorzitter. In het voorlopig verslag heeft de CDA-fractie de minister gevraagd naar voornemens om

## 20 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

buiten de sector van drugskoeriers gebruik te maken van personeel van beveiligingsbedrijven. In de memorie van antwoord heeft de minister laten weten: "Dat is niet het geval. Ik heb op dit moment geen voornemens om personeel van beveiligingsbedrijven te gebruiken binnen penitentiaire inrichtingen." De bepaling van tijd in de laatste volzin 'op dit moment' geeft aanleiding tot een aantal opmerkingen van de zijde van de CDA-fractie. Bij gelegenheid van het beleidsdebat over de strafrechtketen heb ik al principiële bezwaren geuit tegen het doen uitoefenen van taken door niet-ambtenaren waarbij uit hoofde van een dergelijke taak geweldsgebruik aan de orde is. De minister heeft toen geantwoord: "Als het gaat om de uitoefening van geweld wil ik dat dit gebeurt onder volle verantwoordelijkheid van de overheid, zodat ik de verantwoordelijke autoriteiten erop kan aanspreken, via de rechter of via de democratisch vertegenwoordigende organen. De vraag of een overheid daarbij iemand gebruikt die ambtelijk is aangesteld, of die op basis van een arbeidscontract is aangetrokken, raakt niet noodzakelijkerwijs aan de kwestie of de taak als zodanig is geprivatiseerd." Ook toen liet de minister open dat wellicht van personeel van beveiligingsbedrijven gebruik zou kunnen worden gemaakt. Mede gelet op de te verwachten uitbreiding van het aantal gedetineerden in penitentiaire richtingen en de noodzaak daarvoor extra personeel in te zetten, wil de CDA-fractie ook nu wijzen op de principiële bezwaren die zij heeft tegen inschakeling van personeel van beveiligingsbedrijven. In de eerste plaats merk ik op, dat het daarbij uiteraard niet gaat om taken waarbij geweldsgebruik vreemd is aan de functie. Keuken- en schoonmaakwerk -- bij het werkbezoek van de Kamercommissie voor Justitie aan Hoogvliet bleek overigens dat die werkzaamheden heel goed door gedetineerden zelf kunnen worden verricht -- hoeft uiteraard niet zonder meer door ambtelijke functionarissen te worden gedaan. In de tweede plaats wil ik wijzen op de betekenis van de ambtelijke status. Die status komt op twee manieren aan de orde. In de eerste plaats als het gaat om toepassing van disciplinaire straffen, zoals voorzien in het ambtenarenreglement, en in de tweede plaats in kwalificaties van strafbare feiten, indien deze worden gepleegd door ambtenaren. Worden functies die geweldsgebruik met zich meebrengen, uitgeoefend door zowel ambtenaren als niet-ambtenaren, dan zou dit tot merkwaaardige consequenties kunnen leiden. Indien de medewerker van een particulier beveiligingsbedrijf samen met een ambtenaar in gelijke mate over de schreef gaat, zou de particuliere beveiliging niet onder een disciplinair regime vallen en de ambtenaar wel. Zou het zelfs gaan om een strafbaar feit, dan zou de ambtenaar een gekwalificeerd strafbaar feit hebben begaan en de particuliere beveiliging niet. De ambtenaar kan dan een hogere straf krijgen.

Zijn dit op zichzelf al redenen om niet tot inschakeling van particuliere beveiligingsbedrijven over te gaan als het gaat om functies waaraan geweldsgebruik inherent is, voor de CDA-fractie geldt met name het principiële punt; geweldsgebruik krachtens het overheidsmonopolie dient ook door overheidsdienaren te worden toegepast en mag geen voorwerp zijn van civielrechtelijke overeenkomsten. Ook hier dient de overheid niet op te treden als "just another person". Mijn fractie zou de minister dan ook willen verzoeken om toe te

zeggen dat hij voor dergelijke functies geen personeel van particuliere beveiligingsbedrijven zal inschakelen.

Voorzitter. Over het wetsvoorstel zelf heb ik tot dusverre niet al te veel opmerkingen gemaakt. De reden daarvoor is gelegen in de omstandigheid dat de CDA-fractie zowel in dit huis als aan de overzijde nimmer principiële bezwaren heeft gehad tegen meerpersoonscelgebruik, ook niet tegen plaatsing van drie of vier personen in een daarvoor geschikte cel. Sterker nog: wij hebben de indruk dat drie of vier personen op een cel zowel voor het personeel als voor de gedetineerden veiliger en sociaal acceptabel is. Zowel de informatie die leden van deze Kamer kregen bij werkbezoeken aan de noodopvang in Amsterdam, Zeist en op Schiphol, als de evaluatie van het experiment geeft ons aanleiding om aan te dringen op uitbreiding naar drie of vier personen en daartoe de nodige huisvestingsmaatregelen te nemen. Dat kost ongetwijfeld geld, maar de relatief goedkope accommodaties in Zeist en op Schiphol zijn zeker voor huizen van bewaring volstrekt acceptabel.

Daarnaast biedt de informatie over de afspraken die de minister heeft gemaakt met vier vakorganisaties in het georganiseerd overleg voor de CDA-fractie voldoende zekerheid omtrent de uitvoerbaarheid van deze wet. Die afspraken betreffen immers vooral de veiligheid van het personeel. In de media is naar aanleiding van de evaluatie van het experiment wel gesproken over het veiligheidsgevoel van het personeel. Dat deed mij denken aan de kritiek in deze Kamer bij debatten over criminaliteitsbestrijding dat het veiligheidsgevoel van burgers niet maatgevend mag zijn voor de voor sommigen vergaande maatregel als preventief fouilleren. Ik kan daaraan herinneren omdat in de opvatting van de CDA-fractie het onveiligheidsgevoel van de burger wel degelijk is gebaseerd op harde gegevens over verloedering van de publieke ruimte en met name de toename van geweldsmisdrijven. Voor ons geldt bij dit wetsvoorstel dat onveiligheidsgevoel van personeel op zichzelf geen reden kan zijn om de invoering van meerpersoonscelgebruik achterwege te laten. Gegeven de overeenstemming van de minister met de vakorganisaties en het resultaat van de evaluatie berust dat gevoel op te weinig feitelijke gronden.

Daarnaast blijft staan dat een juiste en veilige toepassing van de verruimde wettelijke mogelijkheden voor meerpersoonscelgebruik primair een verantwoordelijkheid is van de minister en zijn Dienst Justitiële Inrichtingen. De evaluatie van het experiment in de zeven penitentiaire inrichtingen geeft geen aanleiding tot enigermate gegronde vrees dat toepassing van meerpersoonscelgebruik onaanvaardbare gevolgen zal hebben. Het evaluatierapport bevat wel een groot aantal aanbevelingen voor toepassing van deze wet. Ik neem aan dat de minister daarmee zijn voordeel zal doen en ik hoor graag zijn reactie op die aanbevelingen.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Hoe oordeelt de CDA-fractie over de in het onderzoeksrapport gesignaleerde knelpunten?

Mijn tweede vraag. In de memorie van antwoord aan deze Kamer geeft de minister aan het onwenselijk te achten de uitkeringsverlaging eerst te laten ingaan nadat de beoordeelde persoon het hem aangeboden traject heeft afgerond. De verlaging op basis van de nieuwe berekeningssystematiek gaat in alle gevallen in twee maanden nadat het traject is aangevangen. Er staat dus geen beloning op het beginnen van een traject, in de zin

## 21 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dat de op handen zijnde verlaging van de uitkering voorlopig nog wordt uitgesteld. Echter, die regel lijkt uitzondering voor degene bij wie de herbeoordeling op eigen initiatief plaatsheeft, bijvoorbeeld omdat hij de Reintegratielefoon heeft gepakt. Die mag het vervolgens ingezette traject wel met behoud van de oorspronkelijke uitkeringsklasse afmaken. Op die manier wordt het door mijn fractie gevreesde "perverse effect" ondervangen dat eigen initiatief parallel wordt aan in-eigen-vlees-snijden. Helemaal mee eens dus.

Vervolgens zitten wij met de vraag wat nu precies het verschil is tussen degene die voor een gesprek wordt opgeroepen en zijn buurman met hetzelfde reïntegratieperspectief, die omstreeks de tijd dat hij aan de beurt zou zijn UWV als het ware vóór is en eigener beweging om een traject vraagt. Is dat verschil er wel? Zo nee, is de minister dan niet beducht voor een verkeerde aanzuigende werking, in de zin van: bel vooral UWV voor een gesprek; ze móeten je dan binnen een bepaalde tijd oproepen en je uitkering loopt door zolang het vervolgens ingezette traject voortduurt.

De oplossing of de uitweg uit dit dilemma heb ik ook niet. Ik denk dat die er in algemene beleidstermen ook niet is. De enige sleutel is de loskoppeling van het duo herbo/verlaging en een grotere beleidsruimte voor UWV ten aanzien van het moment waarop de nieuwe berekeningssystematiek uitkeringstechnisch consequenties mag hebben.

Nu mijn derde vraag. De nieuwe normering uit het Schattingsbesluit bevat diverse, inhoudelijk uiteenlopende veranderingen ten opzichte van het bestaande systeem. Sommige zijn door de betrokkene zelf te beïnvloeden, zoals de nieuwe vaardigheden die hij zich alsnog eigen kan maken. Andere bevinden zich buiten zijn invloedssfeer, zoals de vergroting van de range "in aanmerking te nemen functies". Vraagt zo'n gevarieerd systeem van wijzigingen niet eveneens om een gedifferentieerder overgangsrecht, dus meer variabel dan het systeem waarin de verslechtering onmiddellijk ingaat, zij het met een uitloop van twee maanden? Kan de minister dit anders nog eens uitleggen?

Ik wil deze vraag toelichten met twee voorbeelden. Het eerste betreft het element van de in aanmerking te nemen vaardigheden. Volgens de laatste berichten -- ik baseer me nu op een bericht uit de Staatscourant van vorige week -- behoeft dit onderdeel naar het oordeel van UWV concretisering. Zo geformuleerd valt hier kennelijk nog niet mee te werken. Mocht die concretisering op 1 oktober bereikt zijn en mocht er dus op dat moment bekend zijn welke bij iemand nog niet aanwezige vaardigheden UWV als aanwezig mag veronderstellen: wat betekent dat fictieve aannemen dan in termen van datum van ingang? Gaat de verlaging op basis van deze fictie meteen na twee maanden in, of krijgt de betrokkene te horen dat hij iets nu nog niet kan wat hij eigenlijk al wel had moeten kunnen, en dat hij nog zes maanden de tijd krijgt -- en dus nog zes maanden uitloop - om zich die bekwaamheid alsnog eigen te maken? Of is de zesmaands leerperiode op het moment dat dit gesprek plaatsheeft al verstreken, omdat UWV hem iets vertelt wat hij eigener beweging had kunnen begrijpen? Zo ja, hoe had hij dat dan kunnen weten, als zelfs wij de precieze portee van al die nieuwe vaardigheden nog niet kunnen kennen?

Met het tweede voorbeeld keer ik terug naar het debat van twee weken geleden, derhalve de

gereïntegreerde WAO'er die volgens de toezegging van de minister zijn hogere klasse nog zes maanden mag houden. Laat ik beginnen met mijn waardering uit te spreken voor dit gebaar, deze tegemoetkoming die alweer een bresje slaat in de aan dit project gehangen bezuinigingsdoelstelling. Maar helemaal begrijpen doe ik het toch niet. Uit de brief leid ik af dat UWV een zesmaands uitloop mag geven aan iedere gereïntegreerde WAO'er; het moet immers gaan om personen "die geen recht hebben op WW en die minder verdienen dan het bedrag waarmee hun uitkering verlaagd is". Tegelijk moet duidelijk zijn dat zij ondanks adequaat sollicitatie- en reïntegratiegedrag er niet in slagen een arbeidsinkomen te verwerven dat opweegt tegen de uitkeringsverlaging. Er wordt dus bedoeld op mensen die ten eerste gereïntegreerd zijn -- "zij moeten 'minder verdienen dan... " en ten tweede vanwege de nieuwe normen een lagere WAO-klasse krijgen of misschien zelfs wel in het geheel geen klasse meer. Lees ik het gebaar van de minister zo correct?

Laten wij vervolgens terugkeren naar de werknemer uit het eerdere voorbeeld. Iemand voor wie arbeidsuitbreiding medisch niet aan de orde kan zijn en voor wie de grondslag van de klassenverlaging zit in het feit dat de zogeheten fictieve werkloosheid uit de schatting wordt gehaald. Deze man kan de compensatie voor het verlies aan WAO dus alleen krijgen als de werkgever vrijwillig zijn loon verhoogt. Echter, die voelt daar geen fluit voor. Dát loon was destijds met UWV afgesproken en dat maakte deze deel-WAO'er voor hem nu juist zo aantrekkelijk. Wat verwacht men nu concreet van deze persoon? De minister geeft aan dat ook voor hem voorwaarde is dat hij voldoende inspanningen levert "om aan de slag te gaan". Maar deze man is al aan de slag. Zegt de minister nu feitelijk dat hij dus maar ander werk moet gaan zoeken, bij een baas die hem dit hogere loon wél wil betalen? Wil hij daar ook trajectgelden voor inzetten? Mijn fractie zou daar moeite mee hebben: het lijkt op verspilling van reïntegratiegelden om mensen die volledig gereïntegreerd zijn -- en dat is vaak toch al een broos evenwicht -- aan te zetten om dit evenwicht te verstoren en ander werk te gaan zoeken. Een nieuw dienstverband geeft nu eenmaal altijd een zekere mate van baanonzekerheid: een proeftijd, de vraag of men in de nieuwe organisatie wel kan aarden enzovoort. Dus opnieuw: is dit nu wel verstandig? Moeten we met de lagere, op fictieve werkloosheid gerichte normering wel in dit soort arbeidsrelaties gaan roeren? Is het niet verstandiger om UWV in dergelijke gevallen een redelijkheidstoets te laten loslaten op de met het Schattingsbesluit voorziene uitkeringsverlaging? Dat hoeft, voor alle duidelijkheid, niet per se te resulteren in een voortzetting van de hogere norm. UWV zou hier beleidsruimte kunnen krijgen om een voor de rechter toetsbaar en houdbaar beleid op te ontwikkelen. In de tijden van de klassieke bedrijfsverenigingen was een dergelijke beleidsruimte niet ongebruikelijk. Moeten we daar toch niet in zekere mate naar terug?

Ik keer terug naar de hoofdlijn van het wetsvoorstel. Mijn fractie was en is tegen dit wetsvoorstel, omdat zij de koppeling tussen pro-actief en fantasievol oproepen annex begeleiden, en het verwijderen van wat "werkloosheidsverdiscontering in de WAO" is gaan heten, ten principale van de hand wijst. Creatief en pro-actief oproepen, beoordelen en voortvarend reïntegreren: prima.

## 22 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Stapsgewijs en behoedzaam verwijderen van overbodige verdisconterings-elementen: onder omstandigheden akkoord. Beide tot één systeem verbinden: uitgesloten!

We hebben immers -- het wordt eentonig -- te maken met bestaande gevallen: mensen die niet alleen in het verleden lang, mogelijk te lang met rust zijn gelaten, maar ook mensen bij wie daardoor een zekere status quo is ontstaan en jegens wie -- mede door de opstelling van de wetgever --verwachtingen zijn gewekt. Dergelijke verwachtingen kunnen niet en hoeven ook niet voor de eeuwigheid gerespecteerd te worden, daarover zijn we het inmiddels bij de ontwikkeling van normen voor overgangsrecht wel eens. Maar wel zal er over het tijdsaspect van de invoering beter en meer per onderdeel moeten worden nagedacht dan nu met de combi van dit wetsvoorstel en het daaraan opgehangen nieuwe Schattingsbesluit. Het beslisproces over het wetsvoorstel mag dan niet vervuild worden door beleidsdoelstellingen die niets te maken hebben met overgangsrechtelijke themata als rechtszekerheid, gewekte verwachtingen of het vertrouwensbeginsel. Ik bedoel hiermee doelstellingen als beoordelingsflexibiliteit en het creatief en flexibel inspringen op individuele potentie en de plaatselijke arbeidsmarktsituatie. Naar het oordeel van mijn fractie dreigt het welslagen van deze flex-operatie al bij voorbaat de nek te worden omgedraaid door de kramp van vooraf ingeplande bezuinigingsdoelstellingen. Mijn fractie ziet met belangstelling uit naar de reactie van de minister op de door ons naar voren gebrachte vragen en bedenkingen.

\*N

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. Het onderhavige wetsvoorstel gaat voornamelijk over de volgorde van de herbeoordeling van de WAO-uitkeringsgerechtigden. De VVD-fractie heeft begrip voor de stelling van de minister dat herbeoordeling op basis van leeftijdsgroepen, te beginnen bij de jongeren, die vaak minder lang een uitkering genieten en op grond daarvan hopelijk minder ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn, meer kansen biedt om mensen weer aan het werk te krijgen. Wijziging van de herbeoordelingsystematiek als zodanig heeft in het verleden ook al plaatsgevonden en op zich zou deze herbeoordeling geen echte vragen bij de VVD-fractie oproepen.

Echter, deze wijziging staat niet op zich. De herbeoordeling zal plaatsvinden aan de hand van het nieuwe Schattingsbesluit. In dit besluit zijn de criteria aangescherpt met, volgens de minister, als gevolg dat zo'n 110.000 WAO'ers een lagere uitkering zullen krijgen, dan wel hun uitkering zullen verliezen. Dit gegeven is wél reden om in dit verband naar het overgangsrecht te kijken.

We kennen allemaal het dilemma bij zich wijzigende regelingen tussen enerzijds de roep om langlopende eerbiedigende werking, indien rechten van betrokkenen verslechteren en anderzijds het probleem dat het toekennen van eerbiedigende werking onrechtvaardig kan zijn voor degenen die wel direct onder de werkingssfeer van de nieuwe regeling vallen. De afweging is soms te vergelijken met het zitten in een rol prikkeldraad: hoe je ook beweegt, het doet altijd pijn!

Tijdens het debat over arbeid en ziekte hebben wij reeds uitvoerig over het overgangsrecht van gedachten gewisseld. Het is duidelijk geworden dat degenen die volgens de nieuwe criteria geen uitkering meer ontvangen,

dan wel een lagere uitkering omdat hun verdiencapaciteit hoger wordt ingeschat, in een aantal gevallen recht kunnen hebben op een WW-uitkering die hen de gelegenheid en tijd geeft om werk te zoeken passend bij hun "hogere" verdiencapaciteit.

Maar er zal een grote groep blijven die geen recht heeft op een WW-uitkering. Bij brief van 28 juni jongstleden is de minister nader op deze materie ingegaan en met een toezegging gekomen, mede naar aanleiding van een suggestie van mevrouw Van Leeuwen. De VVD-fractie kan zich vinden in de toezegging van de minister om deze groep gedurende zes maanden financieel te compenseren op grond van de kaderwet SZW-subsidies, zodat ook deze groep de gelegenheid en meer tijd krijgt om te reïntegreren en werk te zoeken.

Tot slot. Het is niet ongebruikelijk dat een algemene maatregel van bestuur na voorhang naar de Raad van State gaat. De VVD-fractie begrijpt echter wel dat de minister ook kan kiezen om eerst advies van de Raad van State te vragen alvorens een AMvB voor te hangen. De Tweede en Eerste Kamer hebben nu het probleem dat de Raad van State de aantekening heeft gemaakt bij het wetsvoorstel dat hij eigenlijk pas een definitief oordeel over dit wetsvoorstel kan geven nadat hij het Schattingsbesluit heeft gezien. Zo weten wij nu niet wat het definitieve advies van de Raad van State over het totaal zal zijn. Als de Raad van State zo'n duidelijke koppeling maakt tussen wetsvoorstel en AMvB, dan zou de VVD-fractie graag zien dat de minister in de toekomst besluit om eerst naar de Raad van State te gaan voor advies, voordat hij een AMvB voorhangt. Dit geeft de Tweede en Eerste Kamer meer mogelijkheden om het totaal te overzien.

Samenvattend is de VVD-fractie overigens wel van mening dat de minister op redelijk aanvaardbare wijze het dilemma met betrekking tot het overgangsrecht heeft opgelost. Dat betekent dat onze fractie zich kan vinden in het wetsvoorstel, inclusief het nieuwe Schattingsbesluit.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Wij zijn niet vreselijk gelukkig met de behandeling van dit wetsvoorstel op dit moment. Het is immers een onderdeel van een groter beleid van afbraak van de sociale zekerheid, waarvan wij ook op andere momenten hebben gezegd dat wij daar grote bezwaren tegen hebben. Het is natuurlijk altijd moeilijk om te beslissen over een klein partje van een veel groter plan, zeker als men het daarmee niet eens is. Verder moeten wij oordelen over een holle wet, in die zin dat een cruciaal, centraal punt daarin, de normen waarop de arbeidsgeschiktheid van mensen zal worden beoordeeld, in feite niet in onze handen is; deels omdat daarover al is besloten en wij er niet veel over te zeggen hebben, deels omdat het advies van de Raad van State nog moet komen. En als dat laatste het geval is, hebben wij geen mogelijkheden meer om daarop te reageren. Het totaal geeft mij een buitengewoon onbehaaglijk gevoel: wat moeten wij nu eigenlijk goedkeuren? Daarbij komt dat wij ons onder druk hebben laten zetten om deze wet nog voor het zomerreces aan te nemen, op voorwaarde dat wij nauwgezet op de hoogte zouden worden gehouden van hetgeen in de Tweede Kamer plaatsvond. Welnu, wij hebben het verslag van de behandeling van het Schattingsbesluit in de Tweede Kamer nog steeds niet mogen ontvangen. Ik vind dat dit allemaal eigenlijk niet

## 23 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

kan: wij moeten onze goedkeuring geven, slordig werk legitimeren. We hebben het er in de commissie voor Sociale Zaken al over gehad hoe wij dit in de toekomst moeten voorkomen. In ieder geval moeten wij niet meer de belofte geloven dat wij op de hoogte worden gehouden van wat zich in de Tweede Kamer afspeelt. Maar ik kan het allemaal niet navertellen, dit gegoochel met onderdelen van de wet die wel met elkaar samenhangen, maar niet gezamenlijk kunnen worden behandeld. Ik kom er niet uit.

Tot zover mijn inleidende opmerkingen, ik keer terug naar mijn hoofdpunt. Om te beginnen zijn wij al niet gelukkig met deze grote WAO-operatie, met name niet met de herkeuring van duizenden zittende WAO'ers. Ik betwijfel zeer ernstig of je dat zomaar mag doen. Maar was deze hele operatie wel nodig geweest? Zoals reeds betoogd in het debat over arbeid en ziekte, ging de instroom van de nieuwe WAO'ers al omlaag door de voorafgaande maatregelen, die nauwelijks de tijd hebben gehad om hun nut te bewijzen. Door veroudering zouden ook al veel WAO'ers verdwijnen naar de AOW. Het blijft dus de vraag of er feitelijk wel gegronde redenen zijn voor een dergelijke drastische operatie, ook al omdat de uitvoerende organen nauwelijks bekomen zijn van de vorige langsdenderende treinen. Dat wil niet zeggen dat het niet nodig was om de wijze van herkeuring in de WAO weer eens tegen het licht te houden, maar dat is duidelijk iets anders dan deze afbraak. Wij vinden het moreel onaanvaardbaar om de grote groep mensen die dachten dat zij verzekerd waren van een uitkering, daar nu met deze uit de lucht vallende nieuwe normen uit te zetten -- nog ongeacht de vraag van de rechtvaardigheid van de nog onheldere en niet uitgekristalliseerde nieuwe normen. Wij vinden het ook een merkwaardige omdraaiing om al bij voorbaat vast te stellen hoeveel mensen moeten sneuvelen, als de normen nog zeer onduidelijk zijn.

Ruim 500.000 te herkeuren mensen zullen in de komende jaren dus in de zenuwen zitten over de aantasting van hun bestaanszekerheid. Dat er mensen zullen zijn die in hun bestaanszekerheid zullen worden aangetast, is inmiddels wel duidelijk: naar schatting 110.000 mensen gaan twee of drie ongeschiktheidsklassen dalen, wat neerkomt op een verlies van eenderde van hun inkomen. Er gaan mensen via de WW in de bijstand terecht komen en er gaan mensen helemaal uit de statistieken verdwijnen omdat zij nergens voor in aanmerking komen. Wij mogen blij zijn dat er in ieder geval de concessie is gedaan van de acht maanden WW, maar dat blijft een kleine concessie in de totale operatie. We kunnen voorspellen dat hetzelfde gaat gebeuren als met de Wet werk en bijstand -- in onze partij "Wet water en brood" geheten. Toen was het al duidelijk dat voor een aantal categorieën mensen werkelijk grote gaten in hun bestaan zouden vallen. Dat begint nu ook wel duidelijk te worden. Er zullen dus allerlei reparatiemaatregelen moeten worden verzonden om de al te grote schade weer ongedaan te maken. We zien dit gewoon wéér gebeuren!

De mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt worden verklaard -- ik wilde zeggen "die gedeeltelijk afgekeurd worden", maar dit is juist een van de eufemismen -- krijgen een reïntegratietraject aangeboden. Het is nog volstrekt onduidelijk in welke mate reïntegratietrajecten werkelijk banen opleveren voor mensen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt, c.q. arbeidsgeschikt worden verklaard. Men kan natuurlijk zeggen dat die reïntegratietrajecten fantastisch werken,

zonder daaraan de vraag te verbinden of die geweldig bijgeschoolde mensen, die geleerd hebben hoe zij moeten solliciteren, zich gedragen, met de computer om moeten gaan, wel een baan krijgen als zij een geschiedenis van arbeidsgeschiktheid hebben. Ons bereiken daarover bepaald ongunstige berichten. Wij vinden ook dit een omdraaiing: je belooft mensen, na hen er een aantal klassen op achteruit te laten gaan, een reïntegratietraject, terwijl je feitelijk nog niet weet wat je hun daarmee belooft -- behalve dan dat die reïntegratietrajecten banen opleveren voor de vele uitvoerders en begeleiders. Wij zijn dus ontevreden over deze wet, maar vinden dat de minister ons minimaal antwoord moet geven op de vraag wanneer er meer duidelijkheid zal komen over de kans van slagen van de reïntegratietrajecten, met name voor mensen met een gedeeltelijke arbeidshandicap.

\*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Als het aan het kabinet ligt, worden de komende tweeënhalve jaar 540.000 mensen herbeoordeeld op hun arbeidsge- of - ongeschiktheid. Dit wordt overgoten met de politieke correcte saus dat nu vooropstaat wat mensen nog wél kunnen, in plaats van wat ze níet meer kunnen. Die saus smaakt ook GroenLinks heerlijk. Er is namelijk niets tegen dat met alle mensen in de WAO, WAZ of Wajong de komende tijd een goed gesprek wordt gevoerd, en wel met een positieve inslag: wat denkt u nog wel te kunnen, heeft u uzelf of heeft uw omgeving u in het verleden misschien niet te sterk de put in gepraat, hoe kunnen we u helpen uw ambities te verwezenlijken? Zo'n 100.000 WAO'ers geven zelfs zonder zo'n goed gesprek aan dat zij wel willen en kunnen werken, maar niet aan de bak komen. Met wat extra hulp, zoals cursussen, werkervaringsplaatsen, no-riskpolis en natuurlijk druk op werkgevers, valt hier dus best veel te winnen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Enkele daarvan zullen in zekere zin voorwerp moeten zijn van onderhandelingen tussen de overheid als werkgever en vakbonden als vertegenwoordigers van het personeel. Enkele andere hebben simpelweg te maken met de uitvoering van de mogelijkheden die deze wet biedt. Collega Rosenthal heeft er al op gewezen dat wij ons in deze Kamer niet in de haarvaten van het gevangeniswezen moeten begeven. Voor een deel is het ook een zaak van de inrichtingsdirecteuren om die aanbevelingen uit te voeren. Ik denk overigens dat de minister daar in zijn beantwoording ook nog wel het nodige over zal zeggen. Wel heb ik bijzondere interesse in de vraag in hoeverre het aantal vierkante meters van de cel voldoet aan de internationale normen die, hoewel ze op zichzelf geen verbindende normen zijn maar ook meer aanbevelingen, voor ons zeker van belang zijn. Vandaar mijn vraag van zojuist of wij ook niet moeten kijken naar bouwkundige maatregelen om wellicht ook cellen voor drie en vier personen mogelijk te maken.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De wegingen van die constatering vallen voor het CDA blijkbaar anders uit dan voor de PvdA. Het CDA spitst het toe op het aantal vierkante meters per individuele gedetineerde, maar denkt het CDA dan ook dat de minister in staat zal zijn om dat ene probleem te verhelpen tussen nu en 1 september als de minister het nieuwe regime wil invoeren?

## 24 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wacht wat dat betreft het antwoord van de minister af en wil er ook nog op wijzen dat een onderzoek zoals dat hier is gedaan in het bedrijfsleven vrijwel niet zal voorkomen. De mate waarin de werkgever zich heeft verdiept in de consequenties van de voorgenomen reorganisatie -- zo kun je deze belangrijke stelselwijziging toch wel noemen -- en de mate waarin ook rekening wordt gehouden met de opvattingen van het personeel kom je in het bedrijfsleven simpelweg niet tegen. Ik zou de regering er dan ook eerder mee willen complimenteren dat zij dit initiatief genomen heeft en zichzelf ook de mogelijkheid heeft verschaft om rekening te houden met de resultaten van dat onderzoek, ook gevoelens van de penitentiaire inrichtingswerkers dan te zeggen dat een en ander betekent dat dit helemaal niet zou mogen gebeuren!

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De heer Van de Beeten spreekt zich nu toch wel een beetje tegen. Zijn betoog was toch juist dat de overheid zich als overheid moet gaan gedragen? Als er nu toch één onderdeel is van ingrijpen dat toch wel heel sterk des overheids is, is het toch wel dat op basis van rechterlijke uitspreken mensen in penitentiaire inrichtingen worden opgesloten. Dat kun je toch niet vergelijken met onderzoeken in het particuliere bedrijfsleven?

De heer **Kox** (SP): De heer Van de Beeten herinnerde ons net aan hetgeen hij ook in april heeft verteld, namelijk dat de overheid not just another person is. De overheid is geen bedrijf, is geen onderneming. Wij moeten de overheid niet vergelijken met een onderneming; dat doet aan beide geen recht! De overheid is een heel bijzondere persoon die met dit soort zaken belast is. Ik vind dan ook dat de heer Van de Beeten zijn betoog zelf wat onderuit haalt met zijn laatste opmerking, maar misschien bedacht hij die op het laatste moment er nog bij.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Sterker nog, ik hoopte op deze interruptie, zodat ik deze opmerking nog zou kunnen maken. Ik denk niet dat ik mijzelf tegenspreek. Integendeel, ik heb geconstateerd dat het in het bedrijfsleven niet voorkomt en dat ik een dergelijk omvangrijk onderzoek vind getuigen van de zorgvuldigheid die je van de overheid als werkgever mag verwachten ten opzichte van zijn penitentiaire inrichtingswerkers. Daarnaast blijft gelden wat ook in het bedrijfsleven geldt, namelijk dat als een werkgever, in dit geval de overheid, en straks regering en parlement hebben besloten om de mogelijkheid te openen van twee gedetineerden in een cel en dat die bevoegdheid zal worden gegeven aan het ministerie van Justitie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de inrichtingsdirecteuren, dit een bevoegdheid is die op grond van de wet mag worden uitgeoefend en die -- daarin val ik collega Rosenthal bij -- op zich geen voorwerp mag zijn van onderhandelingen tussen de inrichtingsdirecteur of penitentiaire inrichtingswerkers enerzijds en gedetineerden anderzijds. Zo ben ik weer helemaal terug bij de inzet van mijn bijdrage, niet alleen die van zojuist, maar ook die van maart.

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het vandaag al meer genoemde evaluatierapport over de eerste fase van de invoering van meerpersoonscellen heeft een wel minimalistisch getoonzet antwoord op de springende vraag onder welke voorwaarden tot landelijke gevangenisbrede invoering van meerpersoonscellen kan worden overgegaan. De evaluatiecommissie schrijft "dat er onvoldoende aanleiding is om af te zien van de voorgenomen landelijke invoering van meerpersoonscellen in regime van beperkte gemeenschap." Nog afgezien van het feit dat deze wat omineuze zin nogal riekt naar een compromis waarover lang nagedacht en gesproken moet zijn -- ik ben het wat dat betreft eens met de heer Kox -- luidt het iudicium eigenlijk: net geen onvoldoende! De minister mag door naar de volgende ronde, maar enig enthousiasme over het niet zakken voor het examen blijft achterwege. De houding van mijn fractie ten opzichte van het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik -- een woord om te onthouden bij scrabble -- komt een aardig eind in de richting van de hiervoor weergegeven formuleringen. Vooralsnog zien wij dan ook onvoldoende aanleiding om onze steun aan het wetsvoorstel te onthouden, maar willen het antwoord van de minister natuurlijk wel afwachten.

Niettemin zijn wij ook wel kritisch over hetgeen thans wordt voorgesteld. Met een vorm van professionele jalousie heeft mijn fractie kennis genomen van de indringende wijze waarop de bonden en het personeel in penitentiaire inrichtingen pers, politiek en samenleving bestoken over de effecten die meerpersoonscelgebruik kan hebben op de veiligheid en de werkdruk van het inrichtingspersoneel. De onderhandelingen over deze wijziging van wetgeving en beleid worden kennelijk op het scherpst van de snede gevoerd, vanuit de optiek van de bonden en het personeel tot op heden niet zonder succes. Niettemin heeft mijn fractie bij de bestudering van het voorliggende wetsvoorstel bovenal gekeken naar de vraag of meerpersoonscelgebruik vanuit de optiek van de gedetineerde geoorloofd of wenselijk is en, zo ja, onder welke voorwaarden. Hoe je het ook wendt of keert, de overgrote meerderheid van de gedetineerden zit niet uit vrije wil in de bajes, het personeel uiteindelijk wel. Als de minister het niet goed met het personeel regelt, heeft hij een groot probleem; te weinig inrichtingswerkers, hoog ziekteverzuim met alle gevolgen van dien voor de arbeidsvoorwaarden en daarmee gepaard gaande kosten. In het vervolg van mijn bijdrage laat ik dat deel van de werkelijkheid echt even links liggen en als ik iets links laat liggen, ligt het altijd ongezien in de handen van de minister!

Mevrouw de voorzitter. Vanuit die optiek bezien heeft mijn fractie enkele vragen en opmerkingen waarop wij graag een reactie van de minister krijgen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft als titel "verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik". In de praktijk heeft het voorstel vooralsnog vooral het effect dat in huizen van bewaring twee personen verplicht op één cel geplaatst kunnen gaan worden. Aan dat effect kleven in onze ogen twee bedenkingen van deels praktische en deels principiële aard. Het regime van beperkte gemeenschap -- ook wel het dichte-deurenbeleid genoemd -- dat geldt in huizen van bewaring maakt het juist voor gedetineerden in die inrichtingen zeer spanningsvol om met zijn of haar tweeën in een cel te worden geplaatst. Als je niet alleen 's nachts maar ook een deel van de dag in je cel zit



## 25 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

opgesloten, weinig of geen mogelijkheid hebt om je daarbuiten te begeven, kan het zijn dat de tijd daar doorgebracht voelt als tropentijd, tweemaal zo lang als werkelijk. Bovendien ontbreekt vrijwel iedere gebruikelijke vorm van sociale controle, hetgeen gemakkelijk kan leiden tot een situatie waarin het recht van de sterkste zal gelden. Seksueel misbruik, onderdrukking, uitbuiting van de zwakste door de sterkere riskeren ongemerkt dus ongecorrigeerd te blijven. In abstracto pleit veel ervoor om als de vertaling van de wettelijke bevoegdheid tot het plaatsen van gedetineerden in meerpersoonscellen in de praktijk neerkomt op het plaatsen van "slechts" twee gedetineerden op een cel, daarvoor nu juist te kiezen voor die inrichtingen waar het regime van de algehele gemeenschap geldt, open-deurenbeleid van kracht is, zoals dat overigens nu reeds het geval is. In dat regime is het immers aannemelijk dat er wel vormen van sociale controle zijn die mitigerend kunnen werken op het eerder genoemde recht van de sterkste. Hoe merkwaardig dit misschien ook uit mijn mond moge klinken, indien de nood zo hoog is dat afgestapt moet worden van het als regel plaatsen van gedetineerden op een eigen eenpersoonscel, dan is vanuit die gedachte de keuze om te werken in de richting van drie of zelfs vier gedetineerden op een cel in een inrichting met gesloten regime waarschijnlijk te verkiezen boven twee op een cel. Graag een reactie van de minister op deze redenering. Ik zou het bovendien op prijs stellen als hij mij antwoord kan geven op de feitelijke vraag of het juist is dat in ons omringende landen de huizen van bewaren veelal een regime van algemene gemeenschap kennen en, zo ja, waarom wij dat dan afwijkend hebben geregeld.

De versoering van het regime tot een minimaal dagprogramma van naar ik meen 18 uur per week in een inrichting met een gesloten regime brengt met zich dat een gemiddelde gedetineerde van de 168 uur die een week gemeenlijk telt bijna 90% van de tijd, iets meer dan 21 uur per dag, kennelijk cellulair verblijft. Als het beleid dat erop gericht is om het dagprogramma in het geval twee gedetineerden op één cel verblijven altemeer te doen plaatsvinden ook echt in de praktijk kan worden gebracht - ik heb er overigens zo mijn twijfels over of dat organisatorisch wel gaat lukken -- dan nog hebben beide gedetineerden zo'n 18 uur per dag de cel met elkaar te delen. Uit de praktijk heb ik mij laten vertellen dat bejegening van gedetineerden -- de duur van het dagprogramma maakt daar een relevant onderdeel van uit - - bepalend is voor de veiligheid in de totale inrichting. De combinatie van twee op een cel met de versoering van het regime kan haast niet anders dan aanleiding geven tot problemen. Hoewel dit punt van zorg geen direct verband houdt met de wetstechnische of meer principiële beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel stel ik een reactie van de bewindsman toch zeer op prijs.

De contra-indicaties voor plaatsing van meer gedetineerden op één cel, waarvan in de stukken sprake is, zijn enigszins verbazingwekkend. Ik loop er een aantal langs, om te beginnen de mate van psychische gestoordheid. Om deze effectief in kaart te kunnen brengen, is de hulp van een psychiater of psycholoog geboden. Denkt de minister dat daar in de praktijk in is te voorzien?

In de tweede plaats noem ik de besmettelijke ziekte. Op welke wijze is dit onderdeel van de contra-

indicaties te toetsen, zeker als de gedetineerde daaraan geen medewerking wenst te verlenen?

In de derde plaats verslaafdheid. Bestaat er een richtinggevende definitie van de term "verslaafdheid" of gaat iedere bajesdirecteur er een eigen definitie op nahouden?

In de vierde plaats extreme gewelddadigheid. Bij het toepassen van dit element zal niemand in de praktijk volgens mij kunnen ontkomen aan het verscheurende dilemma dat besloten ligt in de keuze of je het iemand anders mag aandoen om met een extreem gewelddadig persoon cellulair gedurende 18 of 19 uur per dag te worden opgesloten ten opzichte van de keuze van het belonen van slecht gedrag door iemand alsnog alleen op een cel te plaatsen.

Ten slotte enigszins cynisch: als je alle contra-indicaties bij elkaar optelt, welk effect heeft de voorgestelde wet dan nog? Alle contra-indicaties bij elkaar genomen leveren het beeld op dat een zeer relevant deel van de populatie van de gedetineerden op één van die elementen uitgesloten is van plaatsing in meerpersoonscellen. Of de contra-indicaties stellen weinig of niets voor, of de wet is in de praktijk niet uitvoerbaar. Op dit punt sluit ik mij volstrekt aan bij de opmerkingen van de heer Rosenthal daarover. Iemand zal daar uiteindelijk een oordeel over moeten geven en dat zal de gevangenisdirectie zelf moeten zijn. Graag ook hierop een reactie van de minister.

Voorzitter. Mijn fractie heeft zeker nog geen definitieve koers bepaald voor haar stemgedrag. Zoals gezegd zien wij vooralsnog onvoldoende aanleiding om onze steun aan het wetsvoorstel te onthouden, maar willen eerst toch graag de reactie van de minister vernemen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 11.45 uur tot 12.05 uur geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de wijziging van de systematiek van de herbeoordelingen (Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten) (29498).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister De Geus wederom van harte welkom in dit Huis.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Het thema van het debat over het wetsvoorstel dat ik kortheidshalve zal aanduiden als het wetsvoorstel herbo, luidt: "nieuwe kansen voor mensen aan de kant, strengere beoordelingscriteria voor WAO-ers." Nu dit laatste met nadruk ook het zogeheten zittende bestand betreft, heeft de medaille die wetsvoorstel herbo heet een glimmende, fraai

## 26 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

opgepoetste voorzijde en een zwarte lelijke achterkant. In de toelichtende beleidsstukken over dit wetsvoorstel benadrukt de minister graag de fraaie kant. Dat is begrijpelijk en ook zijn goed recht, maar hij zal er begrip voor moeten hebben dat mijn fractie het vooral over de zwarte kant wil hebben, zonder dat dit betekent dat zij geen oog heeft voor de glimmende kant: ruim 80.000 reïntegratietrajecten voor WAO-ers, vaak mensen zonder werkgever die op zijn verplichtingen terzake kan worden aangesproken, dat is niet niks. Wij hopen mét de minister dat velen van hen de kansen die hiermee geboden worden, zullen kunnen aangrijpen en daadwerkelijk zullen reïntegreren. Anderzijds, al te hoge verwachtingen moeten wij daar nu ook weer van hebben, niet eens zozeer vanwege de hopeloosheid van de doelgroep, maar door de stand van de arbeidsmarkt gecombineerd met een forse portie bias onder werkgevers. Laten wij als wij het dáárover hebben, vooral de overheid zelf niet vergeten. Vorige week nog stond in de krant te lezen dat gemeenten, tegenwoordig zelf in hoge mate verantwoordelijk voor de reïntegratie van mensen aan de kant, er maar zeer mondjesmaat toe overgaan om mensen uit de bijstand aan te nemen.

Voorzitter. Over het debat van twee weken geleden is door sommigen wel gemopperd dat de toonzetting zo technisch was, dat het vooral over feitjes en technieken ging en zo weinig over beginselen en uitgangspunten. Ik vrees dat dit vandaag wat mij betreft niet veel anders zal zijn. Met excuses aan degenen die graag naar grote verhalen luisteren, waar sociale zekerheid zich óók goed voor leent, maar mij valt als sociale zekerheidstechnicus juist zo vaak op dat bewindslieden in discussies over grondslagen veel te gemakkelijk weggelaten met maatregelen waarvan de precieze portee niet boven tafel komt. Ook nu zie ik geen andere mogelijkheid om de medaille die "herbeoordelen" heet om te draaien, dan door in te gaan op deelaspecten, op voorbeelden niet alleen in het kader van het wetsvoorstel herbo, maar ook in het kader van het beoogde nieuwe Schattingsbesluit dat hier in hoge mate mee samenhangt. Dit besluit nu is eerst vorige week in de Tweede Kamer besproken. Het verslag van het daarover gevoerde algemeen overleg hebben wij nog niet gekregen en wij dus zijn aardig beperkt in onze mogelijkheden om dat overleg in volle omvang in onze inbreng te betrekken. Collega's zullen hier ongetwijfeld ook iets over zeggen en om tijd te besparen, verklaar ik mij bij voorbaat solidair met hun opvattingen ter zake.

Het wetsvoorstel herbo heet Wijziging systematiek herbeoordelingen, maar als dat de werkelijke portee van het wetsvoorstel zou zijn, zou dit waarschijnlijk niet eens voor een mondelinge behandeling geagendeerd zijn. Het zou in dat geval een hamerstuk zijn geweest, want dat het een goed idee is om eens wat creatiever om te gaan met het fenomeen herbeoordelen, om dit wat individueler in te steken dan met een systeem waarin iedere WAO-er, ongeacht zijn mogelijkheden en ongeacht de stand van de arbeidsmarkt na vijf jaar standaard aan de beurt is, daar is iedereen het wel over eens. Flexibiliteit en maatwerk in de beoordeling, in zoverre loopt dit wetsvoorstel op de aanstaande herziening van de WAO vooruit. Om het in de woorden van de minister te zeggen: "Het nieuwe stelsel -- mensen meer aanspreken op wat zij nog kunnen -- zal niet gelden voor de bestaande WAO-ers. Zij blijven zolang zij aan de voorwaarden

voldoen recht houden op een WAO-uitkering. Maar" -- nu komt het -- "de nadruk op de mogelijkheden van mensen om te werken, kan ook voor de bestaande arbeidsongeschikten bereikt worden. Daartoe is het Schattingsbesluit voor de huidige arbeidsongeschiktheidswetten gewijzigd."

Voorzitter. Dit citaat illustreert dat wij met dit onderwerp voor de zoveelste keer terecht zijn gekomen in het thema overgangsrecht. Is het terecht de nieuwe normen op bestaande gevallen toe te passen, ook wanneer die toepassing een achteruitgang in rechten impliceert? Zo ja, per wanneer kan en mag dat het geval zijn? Dient dit voor iedere wijziging en voor ieder type WAO-er hetzelfde te zijn of ligt een differentiëring meer voor de hand? Dat eerste, een differentiëring, gebeurde bijvoorbeeld ook een aantal jaren geleden bij de herziening van de Algemene weduwen- en wezenwet. Die ging ook gepaard met een variabel en per onderdeel verschillend overgangsrecht.

In het debat van twee weken geleden heeft mijn fractie de minister een aantal voorbeelden voorgehouden, cases van gereïntegreerde WAO-ers die er door de herbeoordeling één of twee uitkeringsklassen op achteruitgaan om redenen die niets met meer kansen op werk te maken hebben. Voorbeelden ook van overheidsbeslissingen, die aanleiding kunnen zijn tot stevige arbeidsconflicten. Ruzies, omdat partijen zich ieder voor zich op het standpunt stellen dat de ánder maar de beurs moet trekken. Eén zo'n voorbeeld is aanleiding geworden voor een reparatoire maatregel, naar ik aanneem omdat de minister met mij en met mijn collega van de CDA-fractie die zich hier acuut solidair mee verklaarde tot het oordeel kwam dat dát als consequentie toch te grijs zou zijn. Uiteraard ben ik de minister erkentelijk voor dit gebaar. Dertig miljoen als extra tegemoetkoming aan bestaande gevallen is een fors bedrag, maar op gevaar af dat ik nu te boek kom te staan als Rupsje Nooitgenoeg, moet ik toch zeggen dat het probleem ten principale daarmee niet is opgelost. Ik kom hier nog op terug.

Verleden week heeft de Tweede Kamer dus met de minister gedebatteerd over de consequenties van het nieuwe Schattingsbesluit. Een belangrijk punt in deze discussie betrof de uitvoerbaarheid van het in stelling brengen van al die nieuwe criteria jegens 500.000 uitkeringsgerechtigden. Aanvankelijk had de minister voor de operatie herbo de datum 1 juli in gedachten, maar de uitvoerder UWV heeft hem hier om praktische redenen van afgebracht. Systeemtechnisch vraagt de inbedding van al die nieuwe criteria in het bestaande berekeningsstelsel namelijk nogal wat, zeker als men bedenkt dat dit op een half miljoen mensen moet worden toegepast. Als wij een zorgvuldige, een consistente, een vlekkeloze of -- laat ik bescheiden blijven -- een zo vlekkeloos mogelijke operatie willen, één die niet meteen bij de eerste protesterende burger voor de rechter onderuit gaat, dan is een deugdelijke voorbereiding een eerste vereiste. Goed, 1 juli is dus van tafel, 1 oktober is haalbaar, aldus UWV en daar gaan wij op gezag van de uitvoerder dan maar van uit. Wel vroeg ik mij in dit verband af wat er nu gebeurt met degene die in het kader van de negendemaandsmelding tussen nu en oktober bij UWV wordt aangemeld, dus een werknemer die in oktober, november of december de einde wachttijd bereikt. Naar ik heb begrepen kan UWV deze man nog niet volgens het nieuwe systeem beoordelen, dat kan pas na 1 oktober. Krijgt hij dus bij einde wachttijd WAO volgens de oude norm? Anders gezegd: betekent

## **27 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

uitstel voor UWV tot 1 oktober opschuiving voor de nieuwe instroom tot 1 januari?

Terug naar de kerngroep van het wetsvoorstel herbo: het zittend bestand. Het wetsvoorstel brengt een verdere complicering van de half-miljoensoperatie en deze complicatie heet "uitvoeringsflexibiliteit". Ik citeer de minister maar weer: "Volgens de nieuwe systematiek zal het UWV alle arbeidsongeschikten onder de 55 jaar in de komende anderhalf jaar oproepen voor een herbeoordeling, met uitzondering van degenen die al bij eerdere overgangen ontzien werden. Hiertoe wordt het volledige her te beoordelen bestand als het ware in twee groepen, ofwel cohorten ingedeeld." Daarmee wordt, aldus de minister in antwoord op vragen van mijn fractie, bereikt dat mensen "globaal gezien" weten wanneer zij aan de beurt zijn. Deze laatste toevoeging was bedoeld om de vrees van mijn fractie voor bestuurlijke willekeur weg te nemen. Wat betekent nu "globaal gezien"?

"Nieuw aan dit systeem is" -- ik citeer opnieuw de minister -- "dat het niet langer de minister is die bepaalt wie moet worden herbeoordeeld, maar dat UWV binnen het totale cliëntenbestand ook nagaat met wie goede ervaringen zijn opgedaan. Op het moment dat men daar vanuit de eigen ervaringen de meeste kansen ziet, worden de professionele herbeoordelingen daarop toegespitst. Het instrument van de herbeoordeling kan aldus worden gebruikt om na te gaan welke personen dichterbij de arbeidsmarkt staan. Dit ligt in zekere zin besloten in de vrijheid die het UWV heeft gevraagd en van mij heeft gekregen om binnen de systematiek van de herbeoordeling de inzet eerst te richten op de mensen met de meeste kansen." Concreet heeft mijn fractie over het aldus geschetste nieuwe systeem de volgende vragen. Kan de minister iets meer vertellen over dit "op professionaliteit gebaseerde" selectiesysteem van UWV? Kan dat bijvoorbeeld eerder regionaal dan landelijk bepaald zal zijn? Kan het bijvoorbeeld betekenen dat in de ene regio potentieel horecapersoneel eerder aan de beurt zal zijn en in een andere omgeving eerder administratief personeel? Vindt hij dat aanvaardbaar vanwege de combinatie van zoet en zuur die de burger met dit "aan de beurt zijn" te slikken krijgt? Zoet: wij gaan met u doornemen wat er nodig is om u terug aan het werk te krijgen en als daar een zeker prijskaartje aan hangt, gaan wij dat betalen. De overheid heeft hier extra geld voor uitgetrokken. Zuur: ongeacht of wij die investering doen en ongeacht de afloop, uw geval gaat door een gewijzigde herbeoordelingsmolen en dat kan betekenen dat uw uitkering over twee maanden wordt verlaagd of beëindigd. Dát is wat de betrokkene kan verwachten! Hij heeft alleen geen flauw idee wanneer hij die eerste brief kan verwachten, anders dan dat dit tussen nu en anderhalf jaar kan zijn.

Dit heeft het kabinet met de wijziging van de wet herbeoordelingen echter niet in petto voor deze 540.000 mensen. Onder de smaakvolle politiek correcte saus gaat iets heel anders schuil. Ik wijs op de gedachtegang dat mensen pas aan het werk gaan als ze hun uitkering geheel of gedeeltelijk verliezen. Ik vind dit een intrigerende redenering. Werken is het leukste wat er is, het is enorm bevredigend, het is goed voor het gevoel van eigenwaarde, voor het sociale leven, enz., maar de enige manier om mensen werkelijk aan het werk te krijgen is door hun uitkering geheel of gedeeltelijk af te pakken. Deze wijziging voegt iets toe wat al bestaat, namelijk het wetsvoorstel plus het Schattingsbesluit. Het kabinet heeft

zelf al berekend dat een kwart van alle herbeoordeelde WAO-ers zal worden afgeschat, mooie veilingtaal overigens, en dus de uitkering of een deel daarvan verliest. De pijn zit, zoals bekend, niet zozeer in de herbeoordelingen an sich, maar in het feit dat herbeoordeeld wordt op grond van nieuwe criteria.

De minister wekt maar al te graag de indruk dat "uit de WAO" ongeveer hetzelfde is als "in een baan". Iedereen weet natuurlijk dat dit onzin is. Zodra het gaat over voorspellingen en berekeningen betreffende de situatie waarin afgeschatte WAO-ers straks terecht kunnen komen, worden de teksten in de memories van antwoord en van toelichting bijzonder vaag en speculatief. Het kabinet denkt zelf dat 70% van degenen die afgeschat zijn in de WW komen. Dat is dus iets anders dan dat ze in een baan terecht komen. Waar komen die andere 30% in terecht? Er zijn drie opties over: werk, bijstand of helemaal niets als je partner wat verdient.

Gelukkig heeft het CDA, en in dit geval Hannie van Leeuwen die na een goed gesprek met de minister en wat druk vanuit de gehele Kamer, de pijn voor een deel van de WAO-ers met zes maanden weten te verzachten. Met zes maanden overgangs-WW zijn echter het overgangsrecht en het sociale gezicht van het CDA nog niet gered. Immers, op dit moment hebben mensen in de WAO over het algemeen vijf jaar vast WAO tot aan de volgende herbeoordeling.

De redenering hoe het kabinet uitkomt op 70% WW-gerechtigden is, voor wie van hogere wiskunde houdt, interessant: bij de huidige herbeoordelingen komt 40% van de afgeschatte WAO-ers in de WW. Van de nieuwe herbeoordeelde zal het om minder mensen gaan, omdat het om een andere groep gaat. Dan draait de redenering echter en wordt vervolgens aangenomen dat de mensen die niet aan het werk komen, en dat zijn er meer dan bij de huidige herbeoordeelde, dus recht hebben op WW. Die redenering klopt volgens mij niet. Het gaat namelijk om een heel andere groep. Een percentage van 70 lijkt mij dus een slag in de lucht. In de memorie van antwoord op het Schattingsbesluit gaat het kabinet zelf uit van 45.000 à 50.000 WW-uitkeringen van die 110.000 mensen die afgeschat zijn. Dit is minder dan 50%.

Het is gegoochel met cijfers. Waar gaat het ministerie vanuit? Stroomt straks 40% of 70% van degenen die afgeschat zijn de WW in? Ik spreek hierbij niet over het door deze Kamer bedongen overgangs-WW-recht van zes maanden, maar over het gewone recht op WW. Ik hoor graag een reactie van de minister hierop.

Een van de meest crue aspecten van herbeoordelingen plus Schattingsbesluit is dat er voortaan gedaan wordt alsof mensen nu iets kunnen wat ze vroeger niet konden. Wie nog nooit een computer heeft aangeraakt, wordt – als het om het bepalen van fictieve mogelijke functies gaat – geacht over computervaardigheden te beschikken. Wie geen woord Nederlands spreekt, doet dat volgens de wetten van de Geus wél. Dit is een bijzondere wijze van invulling van de arbeidsgeschiktheid van mensen. Soms kunnen ze het leren, maar dan moet men daar wel de tijd en de mogelijkheden voor krijgen. Dank zij de reparatie die deze Kamer eruit gesleept heeft is er in ieder geval nog acht maanden de tijd. Dit is echter voor een analfabete schoonmaakster die door haar rug is gegaan niet genoeg. Na twee maanden wachttijd en twee maanden overgangs-WW komt deze schoonmaakster in de bijstand en zij krijgt helemaal niets als haar man verdient.

## 28 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Mensen moeten bovendien niet alleen tijd, maar ook mogelijkheden krijgen om die “algemeen gebruikelijke bekwaamheden” ook werkelijk te verwerven. Hoe staat het op dit moment met de wachtlijsten voor het leren van Nederlands door oudkomers? Ik heb met ROC's gebeld die dergelijke cursussen verzorgen. De wachtlijsten voor oudkomers zijn nog steeds ellenlang. Zelfs als iemand de intellectuele mogelijkheden heeft om snel Nederlands te leren, zijn daar geen faciliteiten voor. Ik hoop dat de minister nu niet wijst op de eigen verantwoordelijkheid en de vrije markt voor cursussen Nederlands. Iedereen weet dat die cursussen niet te betalen zijn voor mensen met een WAO-uitkering. Ik krijg graag een reactie hierop van de minister.

Dit kabinet blijkt keer op keer ongevoelig te zijn voor de maatschappelijke gevolgen van de hevige bezuinigingsdrift, maar heel af en toe is het gevoelig voor chaos in de uitvoering. Voor die chaos waarschuwt het UWV. Wat moet het UWV met de frase “algemeen gebruikelijke bekwaamheden”? Het kabinet wil dit begrip in een ministeriële regeling nader omschrijven, maar dat duurt nog even. Zolang de invulling van zo'n cruciale strofe nog niet duidelijk is, moet de Eerste Kamer op haar hoede zijn wat betreft de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid van de nieuwe wetgeving. Mijn fractie vindt dat zij zonder een duidelijke invulling van het Schattingsbesluit, en daarmee een duidelijke invulling van deze strofe, de wijziging in de wet herbeoordeling niet kan beoordelen. Zij had dan ook dit debat, en zeker de stemming over het wetsvoorstel, willen uitstellen maar helaas was daar net geen meerderheid voor te vinden.

Ik kom te spreken over de rechtsongelijkheid die dreigt op het moment waarop de WAO-ers, de WAZ-ers en Wajong-ers herkeurd worden. Binnen de herbeoordelingsoperatie zit een objectieve cesuur, namelijk die van mensen onder of boven de 48 jaar. Wie jonger dan 48 is, wordt in de eerste anderhalf jaar herbeoordeeld en de rest in het daarop volgende jaar. Het UWV bepaalt echter of je aan het begin of aan het eind van die anderhalf jaar zit. Als het louter om een goed gesprek zou gaan met een bijbehorend reïntegratieplan is er niets aan de hand, zeker niet omdat je zelf om een herbeoordeling kunt vragen. De redenering van de minister dat mensen blij moeten zijn met een herbeoordeling zou dan opgaan, maar het gaat ook en vooral over een korting op de uitkering of zelfs het verlies daarvan. Het kan dan – terwijl hier geen enkel objectief of transparant criterium aan ten grondslag ligt -- anderhalf jaar uitkering schelen als je aan het begin of het eind van de operatie zit. Het UWV bepaalt dit achter gesloten deuren.

Dat de herbeoordelingen niet allemaal tegelijkertijd kunnen plaatsvinden is logisch, maar er is natuurlijk niets tegen om de eventuele verlaging van de WAO-uitkering, die het gevolg is van de herbeoordeling, wel op één datum te laten ingaan. Natuurlijk leidt dit tot besparingsverliezen, zoals dat zo mooi heet, maar rechtsgelijkheid kost nu eenmaal geld. Dit kabinet heeft echter erg veel rechtsongelijkheid over om wat euro's in de schatkist te krijgen. Ook hierop krijg ik graag een reactie van de minister.

\*N

Mevrouw \*Van Leeuwen| (CDA): Voorzitter. Vandaag staan we voor de plenaire behandeling van de Wet

wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten in combinatie met het aangepaste Schattingsbesluit. Het systeem van de vijfde en eerstejaars wettelijke herbeoordeling komt dan te vervallen en al te gemakkelijk wordt eraan voorbij gegaan dat dit ook afschatting van 90.000 gevallen in het afgelopen jaar heeft betekend. In plaats hiervan komt een herbeoordeling naar nieuwe normen. Deze hebben betrekking op zowel een ander moment van herbeoordeling als op de nadere regelgeving over de claimbeoordeling, zoals deze thans is vormgegeven in het voorliggende Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten.

De CDA-fractie heeft tijdens het debat over arbeid en ziekte een voorschot genomen op deze behandeling. Wij zijn toen uitvoerig en diepgaand ingegaan op wat ons ten diepste beweegt als het gaat over het vraagstuk van preventie en reïntegratie. Dat staat bij ons centraal in ons denken en ik doe die discussie dan ook niet over. Ik beperk mij tot enkele opmerkingen.

In het aangepaste Schattingsbesluit ontbrak een of andere vorm van overgangsrecht voor WAO-ers die er metterdaad enige inkomensklassen op achteruit zouden gaan. Hiernaast stond wel de eerbiedigende werking voor de 55-plussers en degenen die op grond van eerdere wijzigingen nadrukkelijk waren ontzien. Deze beide groepen zouden worden vrijgesteld van de nieuwe herbeoordelingsoperatie. Het vinden van een oplossing, ook voor degenen die er wezenlijk op achteruit zouden gaan, zou – en daar was de CDA-fractie van overtuigd – bepaald geen gemakkelijke zaak zijn. Bovendien zou dit de nodige tijd vergen. Het stemt dan ook tot tevredenheid dat de minister niet alleen de discussie is aangegaan, maar ook in positieve zin op onze suggesties wilde ingaan, hoe moeilijk dat in de gegeven economische situatie ook is. Hoewel wij aanvankelijk een iets ruimere invulling aan het overgangsrecht voor deze groep hadden willen geven, heeft de discussie op 15 juni jl. en de hierop gevolgde brief in dit opzicht de nodige duidelijkheid gebracht, evenals de vele rekensommen die in de afgelopen weken ook door de CDA-fractie zelf zijn gemaakt.

Vastgesteld is dat in de meeste gevallen sprake zal zijn van een terugval in inkomen met enkele inkomensklassen, maar er zal tevens recht ontstaan op een WW-uitkering, zodat het inkomen als zodanig er niet op achteruit zal gaan. Het kan zelfs zo zijn, zo heeft de minister betoogd en geschreven, dat het inkomen stijgt wanneer iemand in de WAO in de vervolgdaglooning zit en de uitkering op basis van het vervolgslagloon wordt bepaald. Momenteel wordt de WW-uitkering in dat geval dan op basis van het oorspronkelijke dagloon bepaald. De loongerelateerde uitkering hangt uiteraard af van de duur van het arbeidsverleden en kan derhalve variëren van zes maanden tot vijf jaar.

Het is dan ook logisch, hierbij aan te sluiten. Het voorstel om op basis van uitgestelde werking te komen tot zes maanden handhaving op het oude niveau na de uitlooptermijn van twee maanden en hiervoor 30 mln euro te reserveren, is dan ook alleszins redelijk en kan wat de CDA-fractie betreft de toets der kritiek ruimschoots doorstaan. De uitleg over de aantallen en het hiermee gemoeide bedrag aanvaardden wij. De CDA-fractie onderschrijft hierbij dan ook dat het moet gaan om de categorie die geen recht heeft op de WW-uitkering en die minder verdient dan het bedrag waarmee de uitkering is verlaagd. Hierbij gaan wij ervan uit dat de ondersteuning

## 29 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

bij de reïntegratie metterdaad binnen twee maanden van start gaat, waarbij ik het antwoord heb gemist op onze suggestie, deze groep zo mogelijk bij voorrang te bemiddelen naar een betaalde baan. Ik krijg graag een bevestigd antwoord van de minister dat dit mogelijk is.

Wij blijven ons wel zorgen maken over de noodzakelijke reïntegratie. Dit geldt niet uitsluitend over het hierna beschikbaar zijn van een betaalde baan. Wij maken ons veel meer zorgen over de reïntegratie als zodanig. Zal het jongste advies van de Raad voor Werk en Inkomen over het nog al te zeer ontbreken van samenwerking tussen de diverse instanties de minister tot nieuwe maatregelen brengen? Dat bovendien de klantgerichtheid van de nieuwe uitvoeringsketen nog onvoldoende is geeft te denken. De RWI wijst dan ook terecht op de hoge werklast en de vele aandacht vragende wetswijzigingen. Dit advies noodzaakt tot een spoedige reactie van de minister en ik daag hem daartoe uit.

Het aantal mensen dat bij een herbeoordeling een lager arbeidsongeschiktheidspercentage krijgt toebedeeld, hangt uiteraard nauw samen met het terugbrengen van het aantal arbeidsplaatsen per beroep van dertig naar drie. Immers, voor het grootste gedeelte van de geschatte 110.000 personen waarvoor de uitkering wordt verlaagd, zal het arbeidsplaatsencriterium een rol spelen. De praktijk, ondersteund door een deugdelijke monitoring, zal moeten leren of wij hiermee niet te ver doorschieten. In ieder geval kan de CDA-fractie er ook na de nadere uiteenzetting en een zorgvuldige bestudering niet meer van maken dan het voordeel van de twijfel.

In het kader van het voorliggende wetsvoorstel is het ons nog steeds niet geheel duidelijk welke criteria nu zullen gelden bij de mix van de cohortsgewijze herbeoordeling en de professionele inschatting, ook niet na de op de valreep ontvangen brief van de minister van 28 juni jl. Moeten wij wachten op de komst van de exacte uitleg in de algemene maatregel van bestuur of kan de minister nog eens een poging wagen, de inzichten hieromtrent weer te geven? Cohortsgewijze herbeoordeling en dan vooral gericht op de jongeren, zal door de cliënten zeker begrepen kunnen worden. Moeilijker ligt het voor de professionele inschatting. Zeker met het oog op de gevolgen voor de individuele WAO-er is hier de grootst mogelijke transparantie geboden.

Wij hebben begrepen dat het de normale gang van zaken is dat de Raad van State eerst om advies wordt gevraagd wanneer de voorhangprocedure rondom het Schattingsbesluit in het parlement is afgerond. Voorgaande sprekers hebben hierover vragen gesteld. Ik wacht het antwoord daarop af. Vanwege de nadrukkelijk ook door ons aangebrachte samenhang met het voorliggende wetsvoorstel is de vraag gerezen hoe de formulering van de Raad van State moet worden verstaan. Er staat: de Raad maakt het voorbehoud dat hij de latere regelgeving in de samenhang met het onderhavige wetsvoorstel aan de orde kan stellen.

De Raad van State kan toch niet terugkomen op het formeel positieve advies over het wetsvoorstel? Het gaat er toch om dat de regelgeving als zodanig, en zo staat het er ook, consequenties kan hebben voor het Schattingsbesluit? Daar kan eventueel nog een negatief advies over komen, maar niet over het wetsvoorstel. Als dit het geval is, is het duidelijk dat wij ervan uitgaan dat beide Kamers na ontvangst van het advies, en de tijd is krap, zullen worden

ingelicht en dat bij een onverhoopt negatief advies de minister tot nader overleg bereid is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik meen dat mevrouw Van Leeuwen de minister een vraag stelt die hij niet kan beantwoorden. Dat kan alleen de Raad van State.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Dat denk ik ook, maar ik heb het zo stellig tegen de minister willen zeggen. De CDA-fractie vindt dat het, gelet op de tekst, alleen maar gevolgen kan hebben voor het Schattingsbesluit en niet voor het wetsvoorstel. Wij hebben vanmorgen langdurig over dit punt gesproken. Ik heb de tekst nogmaals met enkele collega's doorgenomen, maar daar kan de uitleg die u vanmorgen gaf niet uit gelezen worden.

Heb ik het goed begrepen dat degenen die tussen de 80 en 100% arbeidsongeschikt blijven niet opnieuw geschat worden? Voor hen geldt het oude regime, want het nieuwe keuringscriterium is op hen niet van toepassing.

Nadat de voorzitter van MKB-Nederland had aangegeven dat hij geen mogelijkheden zag als bruggenhoofd te fungeren voor het tot stand komen van een convenant met de werkgevers is een nieuw traject van overleg met de drie werkgeversorganisaties gestart. Het is de bedoeling dat een begin wordt gemaakt het wegnemen van knelpunten en dat informatie op elkaar wordt afgestemd.

De brief van 28 juni spreekt meer over procedures dan over noodzakelijke, inhoudelijke voorstellen. Misschien kan de minister ons toch reeds enig inzicht geven om welke concrete knelpunten en belemmeringen het nu in feite gaat. Het is immers van het grootste belang dat wij ervan overtuigd raken dat ook de werkgevers metterdaad de verantwoordelijkheid voor het aan het werk helpen van gedeeltelijk arbeidsgeschikten nemen. Met de uitspraak dat werkgevers wel willen zonder dat het tot concrete resultaten leidt, schieten wij niets op en zeker niet degenen die met de nieuwe herbeoordelingnormen worden geconfronteerd.

De stand van zaken met betrekking tot de afspraken die met het UWV zijn gemaakt, maakt ons evenmin veel wijzer. Ook zonder dat wil de CDA-fractie opnieuw stilstaan bij de positie en rol van het UWV. Tijdens het eerdergenoemde debat arbeid en ziekte hebben wij het UWV in zekere zin in bescherming genomen. Naar onze mening is er onvoldoende besef in de samenleving, ook onder politici, van de mega-operatie die met de komst van de SUWI-wetgeving is ingezet. Tijdens deze gigantische verbouwing moesten de werkzaamheden gewoon doorgaan en worden verricht door medewerkers waarvan een groot aantal door de reorganisatie en afslanking persoonlijk zou worden getroffen.

Het is onze overtuiging dat de politiek met de regelmaat van de klok de uitvoeringsorganisatie overvraagt. De CDA-fractie heeft hierbij bijvoorbeeld gewezen op de 20 uitvoeringstoetsen die voor wetgevingsvoorstellen in 2003 moesten worden en zijn uitgebracht. Jarenlang hebben wij ook gewaarschuwd voor de veelal negatieve gevolgen van de ICT-operaties. Is het overigens elders in overheidsland zoveel beter?

Daarom willen wij de minister nogmaals waarschuwen. Een waarschuwing die nog wordt versterkt door het recente advies van de Raad voor Werk en Inkomen. Ook met het ingaan van de herbeoordelingoperatie op 1 oktober aanstaande wordt nog

### 30 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

risico gelopen. De verantwoordelijkheid hiervoor kan niet uitsluitend op het UWV worden afgeschoven. Het antwoord op het operationeel zijn van het CBBS-systeem heeft ons bepaald niet gerustgesteld. De minister stelde immers dat het zoekstelsel nog dient te worden geënt op de criteria van het nieuwe schattingsbesluit -- dit geldt ook voor het CBBS -- en dit is een operatie die in eerste instantie in functietechnisch opzicht inspanning vergt en vervolgens uit informatietechnisch oogpunt. Op het moment dat die functietechniek is bepaald, moet die ook in het gehele informatiesysteem worden doorgevoerd, enz., enz. Wie een klein beetje verstand heeft van wat dat betekent in de ICT-systemen, houdt zijn hart vast. De minister mag er dan vanuit gaan, dat dit alles op 1 oktober aanstaande vlekkeloos zal werken, ik help hem het wensen.

Kortom, er wacht opnieuw een mega-operatie, terwijl aan een volgende wordt gewerkt, namelijk het wetsvoorstel zelf. Het is goed dat de minister heeft toegezegd zich indringend met de sturing van deze operatie te zullen inlaten. In ieder geval zal ook de CDA-fractie een en ander nauwlettend volgen. Het volgen van de uitvoerbaarheid van wetten is immers een van onze drie hoofdtaken.

Mevrouw de voorzitter. Wij hebben op de valreep nog kennis kunnen nemen van de uitkomsten van slechts een gedeelte van het algemeen overleg over het Schattingsbesluit. Ik heb tijdens de commissievergadering al gezegd dat wij aan de voorzitter van deze Kamer moeten vragen om dit in de toekomst anders en beter te regelen, want het is nu zo langzamerhand ook voor mij: eens maar nooit weer. Voor zover wij kunnen zien is er aan de schriftelijke voorbereiding maar een zeer beperkt aantal inhoudelijke opmerkingen toegevoegd behoudens dan de toelichting op een aantal moties. De beantwoording van de schriftelijke vragen noopt ons niet tot nadere vragen. Wij stellen ons op het standpunt dat de Tweede Kamer in dit soort zaken het voortouw heeft tot ik merk dat bepaalde zaken achterwege zijn gebleven zoals een discussie over het overgangsrecht.

Wij zijn wel bijzonder ingenomen met de aanvaarde motie Verburg c.s. over het -- voorafgaand aan de herbeoordeling -- mogelijk maken van een gesprek van de WAO-gerechtigde met de arbeidsdeskundige. Ik ben heel gelukkig met deze door de Kamer unaniem aanvaarde motie. Zo kunnen de arbeidsmogelijkheden zo optimaal mogelijk bij de beoordeling en de beslissing worden betrokken. Daar moeten wij naartoe. De cliënt moet centraal staan en moet alle kansen krijgen om via een traject weer aan het werk te komen. Hiermee wordt weer een beetje meer recht gedaan aan de belangen van de WAO'er die op het spel staan. De CDA-fractie gaat ervan uit dat deze motie ook van meet af aan door de uitvoeringsorganisatie zal worden gehonoreerd en dat de minister de uitvoeringsorganisatie hiertoe in staat zal stellen. Ik zeg dit met nadruk, want de uitvoeringsorganisatie is ook aan een bezuinigingsoperatie gebonden. Als de Kamer nu opnieuw om een verzwaring vraagt, moet de minister daar ook de nodige middelen voor ter beschikking stellen.

\*N

De heer **Ten Hoeve** (D66/OSF): Mevrouw de voorzitter. Dat wij net drie weken geleden het debat over arbeid en

ziekte hier mochten voeren, maakt het makkelijker om nu terzake te komen. Een groot deel van de overwegingen met betrekking tot de wet herbeoordelingen zijn toen immers al uitgebreid aan de orde geweest en het aantal nieuwe feiten is zeer beperkt, hoewel er wel een nieuw feit van aanzienlijk belang is.

Het wijzigen van de systematiek van de herbeoordelingen, het afzien van de vijf jaarlijkse verplichte herbeoordeling, heeft onze instemming, maar de volledige herbeoordeling van alle WAO'ers beneden de 55 jaar -- afgezien van de enkele uitzonderingen -- kan niet los gezien worden van de aanscherping van het schattingsbesluit en brengt ons dus onmiddellijk, zoals de minister ook stelt in zijn brief van 28 juni, in de afweging tussen rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel. En bij die afweging dient dan betrokken te worden het feit dat het nieuwe schattingsbesluit eerder zal stimuleren tot het werkelijk gebruiken van arbeidscapaciteit, maar ook dat het toepassen van het nieuwe schattingsbesluit op oude gevallen zonder twijfel zal leiden tot een aanzienlijke verschuiving van formeel arbeidsongeschikt naar formeel werkloos.

Het nieuwe en niet onbelangrijke feit dat ons in de al genoemde brief van de minister werd meegedeeld, is dat hij bereid is een opvanguitkering te geven aan diegenen die geen WW-uitkering krijgen en die minder verdienen dan het bedrag waarmee de uitkering is verlaagd. Het gaat dan om diegenen die een "adequaat sollicitatie- en reïntegratiegedrag" vertonen. Dit kan veel oplossen. Het is mij echter niet helemaal duidelijk wat de zinsnede betekent: die minder verdient dan het bedrag waarmee de uitkering is verlaagd. Betekent dit dat degene die in uitkering achteruit zal gaan door de herbeoordeling en niet direct werk vindt in de plaats daarvan, dit de eerste 8 maanden nog niet zal merken, hetzij doordat hij een WW uitkering krijgt, hetzij doordat hij de extra opvanguitkering krijgt die de minister toezegt? Of is de strekking veel beperkter? Dit geldt dus voor al degenen wier arbeidsongeschiktheidspercentage verlaagd wordt in de herbeoordeling, dus ook voor degenen die al aan herbeoordeling toe waren en onder het oude schattingsbesluit ook afgeschat zouden zijn?

Zoals drie weken geleden al aan de orde is geweest, zien wij de wijzigingen die in het nieuwe schattingsbesluit worden geïntroduceerd als juist en zijn wij het ook eens met de keuze van drie maal drie arbeidsplaatsen in het CBBS in plaats van de huidige 30 als basis voor de beoordeling van de verdiencapaciteit. Dat dit nieuwe schattingsbesluit de stimulans tot activiteit vergroot, pleit voor onmiddellijke invoering ook voor de huidige WAO populatie; dus voor het gelijkheidsbeginsel: oude en nieuwe gevallen gelijk behandelen. Dat invoering zal leiden tot onvrijwillige werkloosheid in plaats van arbeidsongeschiktheid pleit echter voor het rechtszekerheidsbeginsel: ontnem geen rechten als van tevoren al duidelijk is dat het werk dat het uitkeringsrecht moet vervangen, er niet zo maar is.

De minister heeft veel opgelost door zijn nieuwe overgangsmaatregel. Voor heel veel van degenen die herbeoordeeld moeten worden, is acht maanden een heel redelijke overgangstermijn om werk te zoeken, of meer werk te zoeken of beter betaald werk te zoeken.

Toch blijft de vraag van drie weken geleden staan. Als je 55 jaar bent of ouder, heb je geen probleem, maar als je nog geen 55 jaar bent, zeg 50, ben je nog niet oud,

## 31 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

maar voor de werkgevers, zeker bij de huidige conjunctuur, toch te oud om aantrekkelijk te wezen. Als je dan bovendien arbeidsgehandicapt bent en je wordt afgeschat en moet een baan of een grotere baan zoeken, hoeveel procent kans maak je dan om werk te vinden of geen werk te vinden, vijf jaar WW te krijgen en op je 55e in de bijstand te belanden? Had het rechtszekerheidsbeginsel dan toch niet ruimer toegepast moeten worden? Of mogen wij ervan uitgaan dat deze categorie over vijf jaar veel meer kans op een baan maakt, omdat de wereld dan is veranderd?

De herbeoordelingwet is op zich niet controversieel en dit is dan ook geen probleem. De Raad van State heeft echter het voorbehoud gemaakt dat hij het schattingsbesluit nog moet beoordelen en dat dit nog tot opmerkingen zal kunnen leiden. Als dit het geval is, ligt het voor de hand om dan niet naar de wet, maar nog eens goed naar het schattingsbesluit te kijken? Hoe doen wij dat nu de Kamer de termijn daarvoor al heeft opgesoupeerd? Is er dan een soort hernieuwde voorhang mogelijk of zijn wij dan afhankelijk van de minister die naar eigen willekeur al of niet iets doet met het advies van de Raad van State? Dit lijkt mij in dit stadium een belangrijke vraag.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.14 uur tot 14.00 uur geschorst.

\*B  
\*!Herdenking\*!

Aan de orde is de **herdenking** van het oud-lid der Eerste Kamer mevrouw **dr. H. Verwey-Jonker**

De **voorzitter**: Met leedwezen heeft de Eerste Kamer kennisgenomen van het bericht van het overlijden van het oud-lid van deze Kamer mevrouw Hilda Verwey-Jonker. Zij maakte voor de Partij van de Arbeid deel uit van deze Kamer van 23 november 1954 tot 16 mei 1957. Zij was woordvoerder voor sociale zaken, onderwijs en cultuur. Haar inzet voor en haar grote betrokkenheid bij de samenleving en de publieke zaak blijkt uit de lange lijst van functies die zij vervulde. Op vele terreinen en in diverse functies ontplooidde zij haar talenten: gemeenteraadslid in Eindhoven, eerst voor de SDAP en na de oorlog voor de Partij van de Arbeid, die zij in 1946 mede hielp oprichten, als eerste vrouw Kroonlid van de SER, voorzitter van de adviescommissie voor de arbeidsmarktpositie van vrouwen, de voorloper van de Emancipatieraad, publiciste, de eerste vrouwelijke sociologe die promoveerde, lid van de commissie-Wagner, actief in het verzet en actief voor Joodse en andere vluchtelingen. Dit is maar een greep uit haar rijk geschakeerde leven en imposante loopbaan.

Als een van de eerste voorvechtster van de emancipatie van de vrouw in het maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke leven was zij een boegbeeld en zij heeft op dit terrein baanbrekend werk verricht. Haar gevlugelde woorden "er moet een vrouw in" en "een vrouw moet nog steeds meer presteren dan een man om voor vol te worden aangezien" geven de tijdgeest van de vorige eeuw weer, waaruit de positie van de vrouw in het politieke en maatschappelijke bestel blijkt. Het zijn

daarnaast woorden die ook nu nog actualiteitswaarde hebben.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat mede dankzij haar inzet veel is bereikt. Dat de Rijksuniversiteit Groningen haar vier jaar geleden de Aletta Jacobsprijs uitreikte, vanwege haar voortrekkersrol bij de emancipatie van de vrouw in de twintigste eeuw is dan ook meer dan symbolisch te noemen. Ook door het naar haar vernoemde wetenschappelijke onderzoeksinstituut zal zij blijven voortleven als een voorbeeld en een inspiratiebron zijn voor hen die zich betrokken weten bij maatschappelijke en sociale vraagstukken. In veel opzichten was zij haar tijd vooruit. Zij pleitte niet alleen voor waarlijke gelijkberechtiging van man en vrouw, ook maakte zij zich sterk voor de sociaal zwakkeren en voor de natuur. De tegenstelling tussen kapitaal en arbeid zal volgens haar vervangen worden door die tussen groen en groei. Zij stond bekend als iemand met een onafhankelijke geest, kennis van zaken, strijdbaar, scherp en tegendraads.

De Eerste Kamer gedenkt Hilda Verwey-Jonker met dankbaarheid en respect. Haar familie wensen wij de kracht toe om dit verlies te dragen, waarbij het voor hen tot troost kan zijn dat zij een zichtbare rol in de geschiedenis heeft gespeeld en haar naam bij velen zal voortleven.

Er wordt een ogenblik stilte in acht genomen.

\*B  
\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Invoeringswet Wet werk en bijstand in verband met het verlenen van de bevoegdheid aan gemeentebesturen om in het kader van de Wet werk en bijstand categoriale regelingen voor de kosten van chronische ziekte of handicap voort te zetten of nieuwe categoriale regelingen terzake tot stand te brengen (29420);**  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met een aantal technische verbeteringen en het herstel van enkele omissies in de Invoeringswet Wet werk en bijstand (29499).**

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ik geef woord aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die ik bij dezen weer van harte welkom heet in dit huis.

\*\*  
\*N

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Dank u zeer. Mag ik beginnen om in uw richting en in de richting van degenen die gisteren het woord hebben gevoerd mijn dank uit te spreken voor de welkomstwoorden? Ik wil mij aansluiten bij datgene wat u gezegd heeft over de plezierige samenwerking. Ik hoop dat die in de toekomst ook plezierig zal zijn. Ik zal daar in ieder geval mijn best voor doen.

Voorzitter. Allereerst zou ik nader willen ingaan op datgene wat hier gezegd is met betrekking tot het verdeelmodel, een onderwerp dat niet rechtstreeks te maken heeft met deze wetsvoorstellen maar dat natuurlijk wel aan de orde is als het gaat om de verdere verdeling van

## 32 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

de middelen in de richting van de gemeenten. De vorige week heb ik in een overleg met de Tweede Kamer uitgebreid van gedachten gewisseld over de verschillende modellen die daarbij denkbaar zijn. Uiteindelijk is daarbij besloten om het model dat op 14 mei in de richting van de Kamer was gestuurd, in die zin aan te passen dat het gewicht van de grote groep langdurig bijstandsgerechtigden nog slechts voor een beperkt deel zou doorwerken daarin. Men hoort mij de term "granieten voorraad" niet gebruiken, omdat ik die term in relatie tot de groep waarom het gaat een niet al te menselijke vind. Ik probeer het dan dus maar wat te omschrijven. Dat betekent overigens niet dat wij daarmee een model hebben waarmee we de komende jaren uit de voeten kunnen. Er is een uitdrukkelijke afspraak gemaakt met de Kamer dat wij voor 2005 het aangepaste model zullen hanteren, onder de gelijktijdige constatering dat dit model elementen bevat die nadere studie en aanpassing vragen. Gedacht kan daarbij worden aan de invloed van een groeiende bevolking en de positie van groeigemeenten daarbij. Van mijn kant zal er de komende maanden een nadere studie plaatsvinden over hoe daarmee nu verder om te gaan. Op basis daarvan zullen wij een aantal aanpassingen voorstellen, waarbij het streven is die in het najaar te presenteren. Verder heb ik afgesproken met de Kamer dat ik tussentijds met haar contact zal onderhouden om op dit dossier elkaars gevoelens in beeld te blijven houden. Het moge duidelijk zijn dat er van onze kant alle bereidheid is om, gezien de belangstelling die er in deze Kamer voor dit onderwerp bestaat, haar op de hoogte houden van het verdere verloop en de volgende stappen. Aan het adres van de VVD-woordvoerder zeg ik dat wij dat niet alleen vanuit Sociale Zaken doen, maar dat wij dat doen in overleg met de desbetreffende gemeenten en de VNG, zodat we zo dicht mogelijk tegen de praktijk aan zitten en er zoveel mogelijk draagvlak wordt gerealiseerd op dit gebied.

Vervolgens ga ik inhoudelijk in op de wetsvoorstellen. Ik heb gisteren bij de woordvoerders in deze Kamer in brede zin steun geproefd voor de categoriale mogelijkheid die nu in de bijstand wordt opgenomen. Waar er bij mevrouw Meulenbelt wellicht enige principiële bezwaren zouden kunnen zijn als het gaat om dit soort onderwerpen, heeft zij haar principes opzij gezet omdat dit voorstel zodanig positief door haar wordt gewaardeerd dat zij er steun aan kan verlenen. Het moge duidelijk zijn dat ik daar erg blij mee ben. Dat neemt niet weg dat er natuurlijk nogal wat vragen over zijn. Dat betreft vooral de vraag in hoeverre met deze wetsvoorstellen de doelgroep wordt bereikt op een adequate manier.

Men zal het met mij eens zijn dat de bijzondere bijstand mogelijkheden biedt voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, naast de maatregelen die voor deze groepen al genomen zijn. Ik memoreer de aanpassing van de AWBZ-bijdrage, de verbetering van de fiscale aftrek voor buitengewone uitgaven en het tijdelijk besluit tegemoetkoming buitengewone uitgaven. Met de individuele bijzondere bijstand is een aanvulling op deze instrumenten mogelijk zodat maatwerk geleverd kan worden. Bovendien biedt het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om binnen de uitgangspunten van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk, een aparte regeling te treffen voor chronisch zieken en gehandicapten.

Het kabinet heeft de overtuiging dat daarmee de problemen voor de genoemde groepen zijn opgelost. De heer Van Driel heeft hier kanttekeningen bij geplaatst. Ik wijs erop dat de systematiek de gemeenten de ruimte geeft om ten aanzien van deze groepen een juiste invulling aan een en ander te geven. Men zal wel met elkaar de maatregelen moeten willen nemen en daartoe ook gezamenlijk een cultuuromslag moeten willen doormaken.

Naar aanleiding van de motie-Bruls die in de Tweede Kamer is aanvaard, is er een soort veiligheidsnet gecreëerd. Er zal onderzocht worden in hoeverre betrokkenen gebruikmaken van dit instrument. In dat kader is voorlichting erg belangrijk. Er zijn op dat punt afspraken gemaakt met de VNG. Zo nodig zal samen met Financiën en VWS bezien worden op welke wijze de transparantie van de regelingen verbeterd kan worden.

De heer **Van Driel** (PvdA): De regelingen zijn een halfjaar van kracht. Is bekend hoeveel mensen van de fiscale mogelijkheden gebruikmaken?

Staatssecretaris **Van Hoof**: U zegt dat de regeling een halfjaar van kracht is. Ik wijs erop dat wij vandaag de laatste fase behandelen van de formele grondslag hiervoor. Ik weet dat gemeenten vooruitlopend op de afhandeling van het wetsvoorstel hier al mee konden gaan werken. De mate waarin betrokkenen gebruikmaken van de regeling zal te maken hebben met de indruk die de gemeenten hebben van de kans van slagen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Ik vraag niet naar de bijzondere bijstand maar naar de fiscale mogelijkheden. Hoeveel mensen maken daar gebruik van?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Dat kan ik nu niet zeggen. Ik ben bereid om na te gaan of die cijfers al verstrekt kunnen worden. Als dit het geval is, zal ik u die gegevens schriftelijk doen toekomen.

De koopkrachteffecten komen in de marge van dit wetsvoorstel aan de orde, maar ik begrijp wel dat men er uitgebreid over wil discussiëren. Ik ben er een tijdje uit geweest, maar ik herkende de discussie over de koopkrachtplaatjes wel. Het kabinet heeft de overtuiging dat eventuele negatieve koopkrachteffecten voor de groepen waarover het nu gaat, met behulp van dit wetsvoorstel bestreden kunnen worden. Dat geldt ook voor de wat bredere monitoring waarover in het kader van de begroting gegevens beschikbaar zullen komen.

Mede als uitwerking van de motie-Van der Vlies zullen wij de situatie blijven controleren. Minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft enkele dagen geleden nog in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat er op dit moment gekeken wordt naar de verdere inventarisatie van de benodigde gegevens naar aanleiding van de motie-Van der Vlies en dat hij de inkomenspositie van genoemde groepen volgt. Hij heeft dat tussentijdse beeld nu nog niet. Hij zal over enige tijd die informatie verstrekken. Ik neem aan dat de Tweede Kamer deze brief binnenkort zal ontvangen, maar ik zal verifiëren of hij op de post is gegaan.

Dit waren mijn opmerkingen over de effecten, de oplossingsdoelstellingen en het bereik ervan door middel van dit wetsvoorstel. Ik heb al gezegd dat ik de Kamer zal blijven informeren over het verdere verloop van de ontwikkelingen.



### 33 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Ik kan niet anders dan instemmen met de conclusie die ook mevrouw Kalsbeek heeft getrokken dat de Tweede Kamer een aanpassing heeft gepleegd ten aanzien van de vakantieregeling van 65 dagen, waarmee het onderdeel van het wetsvoorstel is geworden. Er is geen reden meer om hier nog uitgebreid op in te gaan, maar ik begrijp wat zij daarover heeft gezegd.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik heb gevraagd waarom in het wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten categoriale bijstand mogen en niet moeten uitkeren. Is daarmee geen sprake van rechtsongelijkheid?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik kan mij herinneren dat wij jaren geleden voor het eerst discussieerden over decentralisatie van de bijzondere bijstand. Het is de vraag in hoeverre gemeenten eenzelfde invulling daaraan geven. Of dat altijd tot rechtsongelijkheid moet leiden, weet ik niet. Er zijn bijzondere omstandigheden die een rol spelen. Daarnaast is ook de context van andere wetgeving van belang. In de verantwoordelijkheidsverdeling in de WWB hebben gemeenten een grotere verantwoordelijkheid, zowel voor de algemene bijstand, maar ook voor de bijzondere bijstand en in dit geval de categoriale bijstand. Het karakter van het wetsvoorstel houdt in dat het een kan- en geen moet-bepaling is.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Als blijkt dat in de ene gemeente een gehandicapte automatisch een aantal kosten vergoed krijgt, terwijl een gehandicapte in de andere gemeente voor elk kleinigheidje naar het loket moet voor een aanvraag, kunt u zich dan voorstellen dat de betrokkenen zich afvragen waarom de overheid heeft laten gebeuren dat je het in Laren wel krijgt en in Baarn niet?

Staatssecretaris **Van Hoof**: U noemt de overheid, maar ik verwijs naar de gemeente als lokale overheid waarin democratische volksvertegenwoordigers het gemeentebestuur kunnen aanspreken.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Wij praten op dit moment met de staatssecretaris en niet met de gemeenten. Het gaat erom dat wij een wet aannemen waardoor het mogelijk wordt om te regelen dat zulke verschillen niet ontstaan. Wij moeten nu stemmen. Ik heb al gezegd dat wij voor zullen stemmen omdat een half ei beter is dan een lege dop, maar wij hadden graag gezien dat iets meer rechtsgelijkheid zou ontstaan doordat aan de gemeenten meer richtlijnen worden gegeven die aangeven wat het minimum is dat een gehandicapte of chronisch zieke kan verwachten.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Het gaat erom in hoeverre je de decentralisatie naar de gemeente ruimte wilt geven en in hoeverre je vanuit die insteek verwachtingen hebt over de rol van gemeenteraden, gemeentelijke besturen en de organisaties die heel vaak in cliëntenverbanden, raden enz. met de gemeenten communiceren. Gelet op de middelen die er zijn en de instrumenten die aan de gemeenten zijn gegeven, lijkt het mij dat je mag vertrouwen op de zelfstandige positie van iedere speler in dat veld. Het is mogelijk dat niet overal dezelfde regeling wordt getroffen, maar er zal wel een regeling ontstaan binnen de kaders die de gemeente wil bepalen in samenspraak met en gecontroleerd door de gemeenteraad. De ervaringen van de

afgelopen maanden leren dat de gemeenteraden zeer geïnteresseerd zijn in dit onderwerp. Zij zitten erbovenop. Cliëntenraden volgen het heel nadrukkelijk. Ik heb er daarom alle vertrouwen in dat daaruit goede uitkomsten komen.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik denk dat ik dan maar weer vertrouwen op onze gehandicapte groep van de SP, die in de gemeenten die niks doen maar weer in hun rolstoelen op de stoep moeten gaan staan.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Aan de ene kant begrijp ik deze opmerking, maar aan de andere kant wil ik niet het beeld laten bestaan dat de Nederlandse gemeenten zodanig slechte bestuursleden hebben dat dit schering en inslag is. Over het algemeen zullen de gemeenteraden voldoende verantwoordelijkheid nemen om de situatie die mevrouw Meulenbelt schetst, te voorkomen.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Dat zal blijken.

\*N

De heer **Van Driel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik heb schriftelijk een vraag gesteld. Die vraag heb ik gisteren in eerste termijn ook gesteld, maar ik constateer dat ik tot twee keer toe geen antwoord heb gekregen. Ik probeer het nog een derde keer, maar langzamerhand denk ik dat het wel goed uitkomt om geen antwoord te geven.

Het kabinet doet een toezegging over de inkomensontwikkeling. Die toezegging heeft een evenwichtig resultaat dat onder de gegeven omstandigheden te verdedigen is. Dat beeld schetst het kabinet eind 2003. Iedereen gaat erop achteruit, maar gelukkig is het redelijk evenwichtig verdeeld. In de maand mei is door het NIBUD-onderzoek langzamerhand duidelijk geworden dat het voor een aantal categorieën anders uitpakt. Het kabinet verwijst daarvoor naar de gemeenten. Zij krijgen de mogelijkheid om een categoriale regeling te treffen; ook de bijzondere bijstand is mogelijk. Mevrouw Van Leeuwen heeft alles opgeteld en komt daarbij uit op 130 mln.

Stel dat de gemeenten deze verantwoordelijkheid niet of nauwelijks oppakken. Ik hoop net als de staatssecretaris dat dit niet zo is, maar stel dat je tot de conclusie moet komen dat minder dan de helft van de gemeenten een categoriale regeling treft. Wat is dan de verantwoordelijkheid van het kabinet? Zegt het kabinet dan: wij hebben die toezegging gedaan en dat betekent dat wij ervoor zullen zorgen dat die wordt nagekomen? Zorgt de staatssecretaris ervoor dat die toezegging wordt nagekomen en zo ja, hoe dan? Er zijn verschillende middelen om dat te doen: je kunt het centraal regelen, je kunt allerlei stimulerende maatregelen nemen, je zou af kunnen zien van de huursubsidieaanpassing van vorige week, enz. Of zegt het kabinet dan: het spijt me, we doen wel een toezegging, maar haal de nakoming ervan vooral bij de gemeenten? Vroeger kreeg je in de kroeg wel eens een rondje van iemand, maar je moest wel bij een ander afrekenen. Dat soort idee krijg je dan een beetje. Ik wil het gewoon helder weten. In hoeverre komt het kabinet de toezegging na aan bejaarden die er meer dan 3% op achteruit gaan als zij een gezinshulp hebben, aan de mensen uit de Wajong, de chronisch zieken en gehandicapten?

## 34 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

\*N

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik kan zeer kort zijn. Ik dank de staatssecretaris voor de antwoorden. Ik heb hier verder niets aan toe te voegen. Alleen wil ik nog wel zijn vertrouwen onderstrepen in de gemeentebesturen en in de platforms die zich binnen de gemeenten inzetten voor de categorie waar wij het nu over hebben. Ik heb er alle vertrouwen in dat zij er genoeg stem in hebben om gemeenten te kunnen bewegen om te doen wat zij moeten doen.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Vertrouwen is altijd prachtig, maar wij willen ook graag de resultaten zien. Ik sluit mij erg aan bij de heer Van Driel. Ik heb nogal wat contacten met individuele gehandicapten. Ik kan nog geen statistieken overleggen, maar mijn ervaring is dat er grote verschillen zijn tussen wat iemand bij de ene of bij de andere gemeente kan krijgen. Je zult deze nooit helemaal weg kunnen krijgen, maar ik vind het nu juist de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat dit enigszins wordt gereguleerd, als dat kan, en dat kan nu. Als blijkt dat het tegenvalt en dat die verschillen behoorlijk groot zijn, vrees ik dat wij reparatiewetje op reparatiewetje moeten toepassen. Dat zou kunnen, maar ik zal blij zijn als ik straks mijn ongelijk kan toegeven.

Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag over de langdurigheidstoelage. Ik heb in mijn korte verhaal daarover voorbeelden genoemd van mensen die al heel lang in de bijstand zijn en onbemiddelbaar worden geacht. Als het hen toch een keer lukt om een paar euro te verdienen, mogen zij vervolgens weer tot vijf gaan tellen. Mijn veronderstelling is dat het zwartwerken reuze wordt bevorderd, als het niet iets rechtvaardiger wordt geregeld, en dat willen wij niet. Bovendien worden mensen ontmoedigd om het risico te nemen om tijdelijk werk aan te nemen dat kan leiden tot meer werk. Zij denken er nu wel drie keer over na of dat niet te veel gaat kosten. Ik vind dat in strijd met wat nu juist de bedoeling is van de wet. Daar zou ik heel graag nog antwoord op willen hebben van de staatssecretaris.

**Voorzitter: Jurgens**

\*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de antwoorden. Het kan zijn dat het mij is ontgaan, maar ik dacht dat hij geen antwoord heeft gegeven op de vraag of hij zijn gedachten wil laten gaan over een eenmalige neerwaartse bijstelling.

Het hoofdpunt waarover wij allemaal onze zorgen hebben, is of de categoriale bijstand op tijd terechtkomt bij degenen voor wie deze is bedoeld. Ik heb in mijn inbreng nadrukkelijk gesteld dat ik het eigenlijk een schandaal vindt dat over een wetsvoorstel dat met algemene stemmen is aanvaard, vier maanden is gedaan in de Tweede Kamer. Het is heel duidelijk dat een aantal gemeenten zegt dat zij eerst wel eens willen zien wat er in die wetgeving gebeurt. Ik denk dat wij allemaal maar eens met onze collega's in de Tweede Kamer over dit soort zaken moeten praten, want daardoor is de zaak ook te laat op gang gekomen.

Verder denk ik dat het in de decentralisatie past dat je de gemeenten de kans geeft om de categoriale bijstand in te vullen. Van de zijde van de CDA-fractie heb ik heel nauwkeurig gezegd dat ik naar een andere bijstelling wil zoeken, als zou blijken dat het niet slaagt. Het is in feite vanaf heden pas officieel voor de gemeenten. Dan moet het maar linksom of rechtsom, langs de fiscale zijde, waarover de heer Van Driel een aantal opmerkingen heeft gemaakt. Als blijkt dat het geld sneller via fiscale regelingen terechtkomt bij de groepen waar het om gaat, wil ik daar voor 2005 best over denken. In het kader van decentralisatie van het bijstandsbeleid, zorg op maat en uitkeringen op maat, hebben wij hier aanvankelijk nadrukkelijk voor gekozen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Ik ben blij dat u er zo over denkt. Helaas slaat u wel het jaar 2004 over. Verder valt het mij tegen dat wij nog steeds geen inzicht hebben in de gevolgen van de fiscale maatregelen, waarvoor uw partij zo hard heeft gepleit. Deze maatregelen hadden overigens al vanaf februari/maart van kracht kunnen zijn. Ik ben bang dat er helemaal geen gebruik wordt gemaakt van deze maatregelen. U moet dat toch ook hebben geconstateerd? Dat de staatssecretaris niet kan aangeven hoe vaak hiervan gebruik is gemaakt, zegt toch zeker genoeg?

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Er wordt een vraag gesteld aan de staatssecretaris van Sociale Zaken die op het terrein ligt van de staatssecretaris van Financiën. Wat let u om deze vraag rechtstreeks aan deze staatssecretaris te stellen? Het is mogelijk dat u terecht opmerkte dat er minder gebruik wordt gemaakt van de fiscale regelingen dan verwacht. Minister Zalm en zijn staatssecretaris hebben echter al wel het initiatief genomen om 300.000 bejaarden een brief te sturen waarin ze worden aangemoedigd om toch maar gebruik te maken van die fiscale regeling. Wat kun je op dit moment nog meer doen?

De heer **Van Driel** (PvdA): Je moet meer doen, omdat er geen gebruik van wordt gemaakt. U legt met uw andere opmerking de vinger op de zere plek. Vorige week werd in het debat over de huursubsidie namelijk gezegd dat wij onze vragen eigenlijk aan het ministerie van Sociale Zaken zouden moeten richten, omdat dat ministerie verantwoordelijk is voor het inkomensbeleid. Zo worden wij steeds maar weer naar een ander ministerie verwezen. Het beleid is inderdaad verkokerd, maar bij de burger komen alle kortingen wel in één keer via de post of de mail binnen. Ik spreek nu het kabinet aan en niet louter en alleen de staatssecretaris van Sociale Zaken. De staatssecretaris zou dan ook niet weg moeten kunnen komen met het antwoord dat het eigenlijk aan een ander ministerie is om hierop in te gaan.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik heb zelf ook al aangegeven dat er sprake is van een probleem. De zomermaanden moeten wij maar eens benutten om samen, oppositie en coalitie, na te denken over een creatieve oplossing om het geld op de juiste plaats te krijgen.

## 35 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

\*N

Staatssecretaris **Van Hoof**: Voorzitter. Laat ik beginnen met het maken van excuses voor het feit dat ik een aantal vragen in eerste termijn niet heb beantwoord.

Een van die vragen is de vraag van mevrouw Van Leeuwen over de neerwaartse bijstelling. Deze bijstelling vloeit in 2004 voort uit de systematiek en dat is weer een gevolg van de lagere realisaties in 2003 en de conjuncturele ontwikkelingen in 2004. In september wordt het budget voor 2004 definitief vastgesteld op basis van de realisaties in 2003 en de gevolgen van de conjunctuur en het rijksbeleid. De bijstelling in 2005 wordt vastgesteld aan de hand van de gegevens over de realisaties in 2004. De verwachte bijstelling over 2004 zal voor zover nu valt te overzien incidenteel zijn. Na 2005 zullen wij dan ook waarschijnlijk weer de normale systematiek kunnen hanteren en gaan werken met macrobudgetten. Het is dus geen automatisme, want op basis van de gegevens over het voorgaande jaar moet telkens weer een afzonderlijke beslissing worden genomen.

Mevrouw Meulenbelt heeft vragen gesteld over de langdurigheidstoelage. Deze is een uitzondering op de filosofie dat het sociaal minimum toereikend is. Voor die uitzondering zijn dan ook strikte criteria gesteld in relatie tot het arbeidsmarktperspectief, om te voorkomen dat er grote armoedevaleffecten optreden. Die criteria zijn relevant, temeer als deze worden afgezet tegen het voorbeeld dat mevrouw Meulenbelt zelf gaf, een situatie waarin iemand wel degelijk de mogelijkheid heeft gehad om in het arbeidsproces te participeren, zij het tijdelijk. In ieder geval gaat het niet om een situatie waarin het arbeidsmarktperspectief volledig ontbreekt. Indien je een plek zoekt op die arbeidsmarkt, lukt dat beter als je werkt of recente werkervaring hebt dan wanneer je langdurig inactief bent en een uitkering hebt. Ik geef toe dat de gestelde criteria heelt strikt zijn, maar het kabinet wenst daar toch aan vast te houden. Het andere deel van de WWB, de activering, vinden wij namelijk ook heel belangrijk.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik wil niet teruggaan naar wat al in de Tweede Kamer is besproken, maar daar zijn gevallen genoemd waarbij absoluut geen sprake is van "opgenomen zijn in het arbeidsbestel". Het gaat bijvoorbeeld om iemand die op uurbasis in totaal minder dan 100 euro had verdiend, en vervolgens weer vijf jaar moest wachten op de langdurigheidstoelage. Er zijn dus werkelijk gevallen die door deze normen zodanig onrechtvaardig worden behandeld, dat ik denk: daarover moet toch even over worden nagedacht. Een paar uur los werken is niet hetzelfde als opgenomen zijn in het arbeidsbestel.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik ben het met mevrouw Meulenbelt eens dat wij de discussie uit de Tweede Kamer niet moeten overdoen, en dat wij de uitspraken en wat daar verder aan de orde is geweest, nu niet hoeven te herhalen. De langdurigheidstoelage en de bijbehorende criteria zijn daar in meerderheid gedragen, en maken dus deel uit van het beleid. Het kabinet wenst vast te houden aan die criteria, niet in het minst tegen de achtergrond van de belangrijke inzet voor activering.

Mevrouw Kalsbeek gaf aan, in te kunnen stemmen met het wetsvoorstel en wat daar nog nader over

is gewisseld. Zij gaf verder aan vertrouwen te hebben in de gemeenten. Dit is een redelijk essentiële uitspraak in het licht van de discussie met onder anderen de heer Van Driel over: wat als de gemeenten het niet oppakken? Vanuit de filosofie "regeren is vooruitzien" trekt de heer Van Driel alvast alle ellende over ons heen, maar zover wil ik eigenlijk niet gaan. Dit wetsvoorstel -- mevrouw Van Leeuwen heeft dit ook gezegd -- hing boven de markt en gemeenten willen zekerheid over hun begroting. Enkele maanden ervaring in het noorden van het land heeft mij geleerd dat je daarin als gemeente met de nodige voorzichtigheid opereert; je bent niet geneigd geld uit te geven als je nog niet zeker weet dat het er komt. In dat licht kan ik mij voorstellen dat gemeenten hebben gewacht op de formele afhandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer. Na het aannemen ervan zal de zaak ingevoerd worden. Ik vind dan ook niet dat de heer Van Driel de algemene discussie over een evenwichtig inkomensbeleid kan koppelen aan dit wetsvoorstel en de categoriale regelingen. Het kabinet heeft een scala aan maatregelen toegezegd in het kader van het inkomensbeleid. Ik ben ervan overtuigd dat niet alleen deze Kamer maar ook de collega's in de Tweede Kamer en de mensen in het kabinet het onderwerp inkomensbeleid in de gaten zullen houden.

De heer **Van Driel** (PvdA): Niet ik heb die onderwerpen aan elkaar gekoppeld; het kabinet doet dat. Het kabinet zegt dat een en ander in geval van nood via de bijzondere bijstand of via de categoriale bijstand worden geregeld. Mevrouw Dekker heeft dat gezegd en het is ook gezegd in verband met het ziekenfondspakket, waar een aantal zaken uit is gehaald. Het zijn geen zaken waarover wij hier in de marge spreken. In alle debatten die hier zijn gevoerd over het inkomensbeleid is elke keer gezegd dat daarnaar kan worden verwezen. Die debatten zijn voor uw tijd gevoerd; u zit hier nog maar pas en u hebt dat dus niet meegemaakt. Op inkomensgebied zien wij een paar dingen gebeuren. In de eerste plaats zien wij dat de belastingfaciliteiten niet of nauwelijks worden gebruikt. Dat is inmiddels wel zo'n beetje bekend. Daarnaast is een aantal gemeenten heel terughoudend met bijzondere en categoriale bijstand, niet alleen omdat de wet er nog niet was, maar omdat men niet wist wat het financieel zou betekenen. De vraag rijst dan: wat doet het kabinet? Het kabinet heeft een toezegging gedaan en gezegd: ga maar naar de gemeente. Deze vraag komt toch voort uit een koppeling die u zelf legt?

Staatssecretaris **Van Hoof**: Het kabinet doet wat de heer Van Driel herhaalt en wat kennelijk steeds is gezegd, namelijk dat er maatregelen zijn, dan wel genomen zullen worden. Een van die maatregelen ligt nu voor. Het is van tweeën één. U zegt: het stelt allemaal niets voor, het gebeurt niet en dit moeten wij niet doen; of u zegt: Er ligt een maatregel die wij allen hebben gewild, gericht op een specifieke groep, die, in uitzondering van het hele systeem, categoriale bijstand toestaat en die niet in het minst door wat wij met elkaar in de WWB hebben neergelegd, heengaat, en ook gericht is op een specifieke doelgroep en op de mogelijkheid van de gemeenten om daarmee om te gaan. Ik vermag niet in te zien waarom gemeenten, en verder iedereen die actief is op dit terrein -- en dan heb ik het niet alleen over gemeentebesturen, colleges van burgemeester en wethouders, gemeenteraden en de ambtenaren van de gemeentelijke sociale diensten, maar ook over de platforms van betrokkenen -- het doembeeld

## 36 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

delen dat de heer Van Driel hier nu kennelijk om politieke redenen op tafel wil leggen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Het kabinet doet een toezegging over een evenwichtige inkomensontwikkeling. Als het tegenvalt, dat wil zeggen als in mei de cijfers niet uitkomen zoals is voorspeld, moet het kabinet zijn verantwoordelijkheid nemen en niet zeggen dat men naar de gemeente moet gaan en dat het allemaal vanzelf op gang komt. Het is van tweeën één. Je doet een mooie toezegging, maar dan houd je je er ook aan, of je doet hem niet en dan zeg je: wij gaan niet meer over het inkomensbeleid.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik heb zojuist geprobeerd te schetsen dat het algemene inkomensbeleid natuurlijk een aandachtspunt is binnen het algemene beleid. De invulling daarvan kan echter op verschillende plaatsen gebeuren, met name wat betreft specifieke groepen. Dit is zo'n specifieke groep. Het is inderdaad een andere locatie en een ander loket, waar men, als het gaat om inkomen en inkomensplaatjes en om de gevolgen van specifieke omstandigheden, ook specifieke inkomens kan verwerven. Ik denk dat wij er op dit moment goed aan zouden doen om ervan uit te gaan dat de gemeenten dit zullen invullen en dat zij daaraan vorm zullen geven. Ik vind dat dit ook gepast is in de richting van de gemeenten. Vanuit de gemeenten zal dan straks te zien zijn, mede tegen de achtergrond van de motie-Bruls, mede tegen de achtergrond van het onderzoek dat gaat over de vraag of er wel of geen gebruik van wordt gemaakt, wat er aanvullend zou moeten gebeuren aan de honderdduizenden brieven waarover mevrouw Van Leeuwen het had.

De heer **Van Driel** (PvdA): Het kabinet heeft een toezegging gedaan. Nu zegt u: stil maar, wacht maar, alles komt goed. Ik moet dat nog zien. De voortekenen wijzen juist in de andere richting. Daar reageert u niet op. Wij moeten waar afwachten en hopen dat het goed komt, terwijl alle tekenen de andere kant op wijzen. Ik vind dat halfhartig.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Als het gaat om de verantwoordelijkheid, is dit het wetsvoorstel dat voorligt. Een deel van de verantwoordelijkheid van de heer Van Driel is, een oordeel te geven over dit wetsvoorstel en de gemeenten in staat te stellen om te doen wat hij vraagt en de gemeenten de instrumenten te geven om op een specifieke manier te reageren op groepen die specifieke omstandigheden kennen en daarvan specifieke inkomenseffecten ondervinden. Daarover gaat dit wetsvoorstel, dat een heel goede insteek heeft qua inzet en doelstelling.

De **voorzitter**: Nogmaals mijn excuses aan de staatssecretaris voor het feit dat ik hem eerst niet de gelegenheid leek te geven om zijn weerwoord te doen.

\*\*

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Kinderopvang\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van de kinderopvang (Wet kinderopvang) (28447).**

De beraadslaging wordt heropend.

\*N

Minister **De Geus**: Voorzitter. Ik begin met het uitspreken van mijn waardering voor het voortvarende tempo waarin uw Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel ter hand heeft genomen. De behandeling in deze Kamer voor het zomerreces maakt het mogelijk, als de stemming ook goed afloopt, dat ouders daadwerkelijk per 1 januari 2005 op grond van de Wet kinderopvang een tegemoetkoming in de kosten van het gebruik van kinderopvang kunnen ontvangen. De Kamer is mij daarmee zeer van dienst, omdat de wet Kinderopvang voorafgaand aan de datum 1 januari 2005 al in werking moet treden.

Er moeten, om het zo te zeggen, op meerdere momenten verschillende wissels worden omgezet om de trein het goede spoor te laten volgen. Cruciaal is bijvoorbeeld de uitbetaling van de tegemoetkoming aan de ouders door de Belastingdienst. De Belastingdienst moet op 15 januari 2005 voor het eerst gaan betalen. Daar gaat een proces aan vooraf; de ouders dienen een aanvraag in en deze wordt behandeld door de Belastingdienst. Dat moet al in oktober kunnen starten. Dat proces moet zijn basis hebben in de AMvB tegemoetkoming kosten kinderopvang en deze AMvB heeft ook weer zo zijn eigen doorlooptijd. U begrijpt dat ik op deze manier terugrekenend zeer gelukkig ben met het feit dat uw Kamer dit wetsvoorstel in de eerste week van juli wilde behandelen.

Dan kom ik nu bij de inhoud en het doel van het wetsvoorstel. Het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel is het vergroten van de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg te kunnen combineren. Dat heeft positieve effecten voor de ouders en ook voor de maatschappij als geheel, door een verbreding van de arbeidsdeelname. Kinderopvang is een van de instrumenten om deze doelstelling te bereiken, maar het bestaande kinderopvanginstrumentarium kon daar onvoldoende aan bijdragen. Terugkijkend valt te zien dat de Rijksoverheid zich al tien jaar bezig houdt met kinderopvang. In die tien jaar zijn telkens voor bepaalde onderdelen van het kinderopvangterrein maatregelen genomen. Afzonderlijk en in de tijd gezien, waren deze maatregelen logisch, maar zij waren uiteindelijk niet meer berekend op een voorzieningssysteem waarvan inmiddels meer dan 300.000 kinderen en hun ouders gebruik maken. Dat blijkt onder meer uit het feit dat onder het bestaande stelsel de toegang tot de kinderopvang sterk afhankelijk is van de individuele situatie van de ouders. Het stelsel kende een historisch gegroeide combinatie van aanbod- en vraagfinanciering en schoot daarmee tekort in de rechtsgelijkheid en in de rechtszekerheid. De Wet kinderopvang wil daar verandering in brengen door alle ouders die in dezelfde omstandigheden verkeren, dezelfde aanspraak op een tegemoetkoming te geven. Zij kunnen

## 37 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

daarmee vervolgens zelf bepalen van welke opvangvorm en van welke organisatie zij gebruik willen maken. De gebruiker staat dus centraal.

Het onderwerp kwaliteit en toezicht is op een vergelijkbare manier benaderd. Het bestaande stelsel gaf de gemeenten de gelegenheid om eigen regelgeving toe te voegen aan een beperkte set rijksregels. Dat gebeurde ook. Het gevolg was dat de ene gemeente verbood wat in een andere gemeente was toegestaan. Lang niet altijd vielen die verschillen goed te motiveren. Dit is vooral ingewikkeld voor kinderopvangorganisaties met vestigingen in verschillende gemeenten. Het werkte ook door in de wijze waarop het toezicht op de kwaliteit werd uitgevoerd. Door de Wet kinderopvang zijn er minder overheidsregels, hebben de aanbieders en de ouders een grotere rol en is het toezicht eenduidiger.

Het wetsvoorstel heeft een lange weg afgelegd. Er is in het regeerakkoord voor Paars II een start mee gemaakt. De indiening bij de Tweede Kamer vond plaats in juni 2002.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Komt de minister nog terug op de kwaliteit? Vat hij nu samen wat hij straks gaat behandelen of heeft hij hiermee het toezicht door de gemeenten behandeld?

Minister **De Geus**: Ik zal u zeggen welke onderwerpen ik apart behandel. Ik realiseer mij dat het prettig is om te weten op welke punten u eventueel kunt interrumpen. Na deze algemene, inleidende opmerkingen zal ik het hebben over de effecten van kinderopvang, de financiering, de werkgeversbijdragen, het gat in de Wet kinderopvang, de AVV-discussie, de afspraken over kinderopvang in cao's, de doelgroepen, kwaliteit, zelfregulering en toezicht -- dat is een groot onderdeel -- de beleidsregel, medezeggenschap, marktwerking en de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst. Sinds het regeerakkoord voor Paars II is er een lange weg afgelegd. Het wetsvoorstel is in juni 2002 bij de Tweede Kamer ingediend, juist nog op verantwoordelijkheid van mijn voorganger. Tijdens Balkenende I en II is het wetsvoorstel op belangrijke punten gewijzigd. Nu ligt het voor behandeling in de Eerste Kamer. Alles bij elkaar bedraagt de doorlooptijd ongeveer zes jaar. In een dergelijke periode kunnen maatschappelijke en politieke opvattingen veranderen, zoals te zien is aan de eindversie van het wetsvoorstel. Twee punten vallen daarbij op. Ten eerste heeft de regering de structurele compensatieregeling bij het ontbreken van een werkgeversbijdrage die oorspronkelijk in het wetsvoorstel zat, omgezet in een tijdelijke regeling met een afbouw. Die regeling is vervolgens via een amendement van de Tweede Kamer gecombineerd met een structurele regeling voor inkomens tot circa 45.000 euro. Op het vlak van de kwaliteit bestond er oorspronkelijk een systeem met voorschriften bij AMvB. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft geamendeerd tot nadere deregulering. Het huidige wetsvoorstel bevat een beperkt aantal globale, landelijke kwaliteitseisen en laat het zelfregulerende vermogen van de sector een grotere rol spelen.

Ik realiseer mij dat verschillende fracties de vraag of het wetsvoorstel er al met al op voor- of achteruit is gegaan verschillend zullen beoordelen. Dat is uit de bijdragen van gisteravond gebleken. Ik ben van mening dat de toegevoegde waarde van de Wet kinderopvang ten

opzichte van de huidige situatie positief is. Ik ben er dan ook volledig van overtuigd dat deze stap moet worden gezet om dit wetsvoorstel tot wet te verheffen.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Zegt de minister met zo veel woorden dat als gevolg van het amenderen door de Tweede Kamer zijn oorspronkelijke voorstel beter is geworden?

Minister **De Geus**: Nee.

De heer **Schouw** (D66): Ik neem aan dat het kabinet van mening is dat het amenderen het voorstel van de minister heeft verslechterd.

Minister **De Geus**: Nee.

De heer **Schouw** (D66): Dan moet ik constateren dat het amenderen door de Tweede Kamer u helemaal niets heeft gedaan?

Minister **De Geus**: Ik heb die amendementen kort toegelicht. Ik heb daarbij aangegeven dat vooral het amendement op het punt van de structurele compensatie voor inkomens tot circa 45.000 euro ernstig door de regering is ontraden. Dit amendement is wel aangenomen. Het houdt het risico in dat de inspanningen van de sociale partners op dit gebied wellicht onvoldoende zullen zijn, omdat men zou kunnen leunen op het feit dat er toch een structurele compensatie is van de ontbrekende werkgeversbijdrage. Ik vind dat een riskant iets; ik kom erop omdat wij bij de evaluatie erbij zullen moeten stilstaan hoe daarmee om te gaan.

Over het tweede aspect, de kwaliteit, hebben wij in de Tweede Kamer stevig gedebatteerd. Ik meen dat dit een gelijkwaardig alternatief is.

De heer **Leijnse** (PvdA): Waarom heeft de minister dan, als dit een gelijkwaardig alternatief zou zijn, in vredesnaam aanvankelijk in het wetsvoorstel een grond voor een AMvB opgenomen?

Minister **De Geus**: Als er keuze is uit verschillende mogelijkheden, is er een vertrekpunt en is er een eindstand. De eindstand is dat ik, nu wij het wetsvoorstel zo hebben zoals het geamendeerd is, daar goed mee kan leven, omdat ik mij er goed rekenschap van heb gegeven tijdens het debat in de Tweede Kamer of de kwaliteit van de kinderopvang ook zonder AMvB voldoende gewaarborgd zou kunnen worden. Die vraag hadden wij ons in eerste instantie niet zo indringend gesteld en deze heb ik uiteindelijk met ja beantwoord.

Voorzitter. Voordat ik verder inga op de specifieke vragen van de fracties, ga ik eerst in op de vragen van de heer Van den Berg over de wenselijkheid en de effecten van kinderopvang. Het is namelijk een soort prealabele vraag of je überhaupt wel kinderopvang zou moeten willen hebben in een land. Kort samengevat stelt de heer Van den Berg dat ouders met jonge kinderen ervoor zouden moeten kiezen hun kinderen thuis te laten, tenzij er medische of sociale redenen zijn om anders te beslissen. Het kabinet kiest er nadrukkelijk voor om de beantwoording van de vraag wat het beste is voor kinderen, over te laten aan de ouders zelf. Ouders zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen, inclusief de eventuele keuze voor een

## 38 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

informele of formele kinderopvang als aanvulling op de zorg en de opvoeding thuis. Daarmee zegt het kabinet niet dat het te allen tijde beter is als kinderen thuis zijn, maar het kabinet zegt dat de keuze van de ouders hierin bepalend is. Wij weten dat daarover in ons land verschillend gedacht wordt, maar die keuzevrijheid staat centraal in de benadering van de regering.

Het Amerikaanse onderzoek waar de heer Van den Berg naar verwijst, zie ik in samenhang met andere onderzoeken uit binnen- en buitenland. Die laten zien dat niet zozeer de vorm maar de kwaliteit van de opvang bepalend is voor de effecten op de ontwikkeling van kinderen. Dat geldt voor de opvang thuis net zozeer als voor de opvang op school, de opvang door een gastouder of de opvang in een kindercentrum.

Ik kom nu bij het punt financiering via werkgeversbijdrage en daarbij ook op het gat in de kinderopvang zoals dit hierbij naar voren is gebracht. De financiële aspecten vormen dan het eerste blok; daarna komt het hele kwaliteitsblok.

Kamerbreed is het belang van de werkgeversbijdrage benadrukt en is aangedrongen op een actieve opstelling van het kabinet jegens sociale partners. Ik wil duidelijk stellen dat ik kinderopvang beschouw als een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden. Als zodanig behoort het tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Men neemt die verantwoordelijkheid ook, gezien de aanbeveling over kinderopvang van de Stichting van de Arbeid uit 1999, die binnenkort wordt geëvalueerd. Ik erken dat de praktijk rond werkgeversbijdrage aan kinderopvang nog niet ideaal is. Maar als wij kijken naar de spectaculaire stijging van de netto werkgeversbijdrage, een verdrievoudiging in vier jaar tijd, dan moeten wij concluderen dat de sociale partners in korte tijd een grote bijdrage aan de ontwikkeling van kinderopvang hebben geleverd.

Zij hebben aangegeven in het najaar een nieuwe coö-aanbeveling voor kinderopvang te willen uitbrengen. Deze ontwikkeling van een vrijwillige, zo u wilt gecontracteerde werkgeversbijdrage wil ik graag continueren. Hiertoe zal ik het onderwerp werkgeversbijdrage en kinderopvang op de agenda van het overleg met de Stichting van de arbeid houden.

Mevrouw Kalsbeek, mevrouw Nap en de heer Schouw tonen zich ongerust over de mogelijkheid om met een truc gebruik te maken van de compensatieregeling voor een ontbrekende werkgeversbijdrage. Afgelopen week werd in de media dit gat in de Wet kinderopvang aan de orde gesteld. Een desbetreffende vraag van een Tweede-Kamerlid van het CDA heb ik schriftelijk beantwoord. Het betreft hier een signaal dat werkgevers voor werknemers die minder dan 45.000 euro verdienen, beter geen werkgeversbijdrage kunnen betalen. Deze werknemers krijgen immers een compensatie van het rijk voor een ontbrekende werkgeversbijdrage. Het resterende gat in de financiering van de kinderopvang zouden werkgevers dan kunnen financieren door middel van een belaste bonus aan de werknemers. In dit geval zouden zowel werkgevers als werknemers voordeliger af zijn, maar het Rijk moet dan wél extra kosten maken.

Ik wijs erop dat de gedachte van een aanvullende bonus op een onjuiste veronderstelling berust. De vergoeding die werkgevers zouden verstrekken, is specifiek bestemd om de kosten van kinderopvang te financieren. Deze vergoeding moet dus gezien worden als

een werkgeversbijdrage in de zin van de Wet kinderopvang. Ouders zijn verplicht om deze vergoeding als werkgeversbijdrage aan de belastingdienst op te geven. Als ouders die bijdrage verzwijgen, is er sprake van fraude. Wel zouden werkgevers helemaal kunnen afzien van het betalen van een werkgeversbijdrage. Ik verwacht echter dat de sociale partners dan hun verantwoordelijkheid zullen nemen en hen daarop zullen aanspreken. Zij hebben begin dit jaar in een brief van de Stichting van de arbeid gezamenlijk gemeld dat er ook bij het instandhouden van de compensatieregeling voor ontbrekende werkgeversbijdragen voldoende prikkel resteert om de vergoeding van de kinderopvang op de agenda van het arbeidsvoorwaardelijk overleg te handhaven. Ook VNO-NCW heeft mij geschreven dat door het instandhouden van de compensatieregeling de betrokkenheid van werkgevers bij kinderopvang niet zou afnemen. Daarin zou ook een element van welbegrepen eigenbelang zitten. De werkgevers zijn zich er goed van bewust dat een verplichte werkgeversbijdrage nadrukkelijk tot de mogelijkheden behoort indien bij de evaluatie in 2006 blijkt dat de werkgeversbijdragen te zeer zijn achtergebleven om de doelstelling van 90% in 2008 te realiseren.

Mevrouw De Rijk heeft vragen gesteld over de werkgeversbijdragen en de evaluatie in 2006.

De heer **Schouw** (D66): Wij constateren dat er inderdaad gebruikgemaakt kan worden van deze constructie en dat een werkgever en een werknemer daarmee niets illegaals doen.

Minister **De Geus**: Ik zal de twee aspecten van deze zaak nogmaals aan u uitleggen, mijnheer Schouw. De eerste mogelijkheid is dat een werkgever afziet van een reguliere werkgeversbijdrage en tegen de werknemer zegt: haal jij dat geld bij de fiscus op en dan geef ik je wel iets anders. Dat iets anders kan alleen maar een belaste vergoeding zijn. Of het moet zwart betaald worden en dan is het fraude.

De tweede mogelijkheid is dat de werkgever zegt: doe mij een lol, haal je geld bij de belastingdienst en laat mij dat voordeel. De werknemer die daarmee instemt, doet dat om wat voor reden dan ook. Misschien krijgt hij daarvoor wel een promotie. Het is dus mogelijk dat werkgever en werknemer willens en wetens overeenkomen die vergoeding niet uit te laten betalen. Die perverse prikkel zit in de regel dat de ontbrekende werkgeversbijdrage gecompenseerd wordt. Het idee om bij het ontbreken van een werkgeversbijdrage de overheid compensatie te laten bieden, is in zichzelf een perverse prikkel. Daarom heeft de regering daarvan in het oorspronkelijke wetsontwerp van juni 2002 afstand genomen. Ik ben dan ook niet gelukkig met de amendering door de Tweede Kamer op dit punt. Ik stel evenwel vast dat ik, alles overwegende, met deze amendering kan leven. Zeer nadrukkelijk zeg ik dat ik zal nagaan hoe de praktijk zich zal ontwikkelen. In 2006 zullen wij een evaluatie laten uitvoeren.

De heer **Schouw** (D66): Mijn conclusie blijft dezelfde: het kan. U verwacht dat van deze mogelijkheid weinig gebruik zal worden gemaakt. Misschien moeten wij eerder dan in 2006 onderzoeken wat er gebeurt. Aan deze mogelijkheid is bekendheid gegeven. Niemand doet iets illegaals als hij

## 39 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

tewerk gaat op de aangegeven manier, want dit kan. Het zal ons dan wel buitengewoon veel geld kosten. Er zit dus een gat in het wetje.

**Minister De Geus:** Daarmee geeft u een visie op het geheel waarmee de twee scenario's die ik schetste worden weergegeven. Ik gaf aan dat het goed mogelijk is dat de werkgeversbijdrage niet betaald of ingetrokken wordt, zodat men gaat leunen op de overheid, die de ontbrekende werkgeversbijdrage gaat betalen. Dat is als zodanig niet contra legem, maar wel onverstandig. Dat gat kent de wet nu. Dat wilden "wij" erin hebben. Ik spreek over "wij", maar het is erin gekomen met het amendement van de Tweede Kamer. Overigens kende mijn voorstel wel een afbouw van de compensatie.

De reden waarom ik verwacht dat van deze mogelijkheid weinig gebruik zal worden gemaakt, is dat de werknemer hier niets mee opschiet. De werknemer krijgt op deze manier namelijk iets van de overheid wat hij anders van de werkgever had moeten krijgen. In het krantenartikel ging het om het idee dat de werkgever het bedrag dat hij voor kinderopvang zou betalen, langs een andere weg aan de werknemer zou kunnen betalen. Ik heb betoogd dat dat altijd in de vorm van een belastingvergoeding zou moeten. Per saldo is er voor het Rijk nog wel een nadeel, maar de werkgever schiet er niets mee op. Als dit zou gebeuren, zonder dat dit wordt opgegeven, is er sprake van fraude. Dat er langs een heleboel wegen in dit land fraude mogelijk is, is bekend. Ik ga er evenwel van uit dat de weg die in de krant werd aangegeven leidt tot een opgave. Dan is er voor de werkgever geen voordeel. Is er geen opgave, dan is er sprake van fraude en dan moet die aangepakt worden. De andere variant, de bijdrage niet door de werkgever laten betalen, maar door de overheid, levert geen voordeel voor de werknemer op. Kortom, in de legale sfeer levert de mogelijkheid geen voordeel voor de werkgever op en de andere geen voordeel voor de werknemer. Daarom is de opvatting dat het geschetste veel zal voorkomen vrij illusoir. In beide gevallen heeft ten minste een van de belanghebbenden geen enkel voordeel van deze praktijk.

**Mevrouw De Rijk (GroenLinks):** Ik wil de kwestie meer algemeen aan de orde stellen. De minister zei zojuist: ik ben er niet gelukkig mee vanwege de mogelijke perverse werking. Inderdaad, het zou raar zijn dat als werkgevers niet betalen, terwijl zij dat wel moeten, de ander mee moet betalen. Hoe denkt u achteraf over het niet verplichten c.q. het invoeren van een generieke bijdrage van de werkgevers? Wij moeten namelijk constateren dat bijplussen door de overheid wel een oplossing is voor de desbetreffende ouders. Er is wel een ander probleem ontstaan. Welnu, die beide problemen had u kunnen ondervangen met een generieke, verplichte bijdrage van de werkgevers.

**Minister De Geus:** Een generieke verplichte bijdrage van werkgevers kent inderdaad niet het probleem van de perverse prikkel. Die kent namelijk geen enkele prikkel. Dan is er gewoon een verplichting. Dan staat het onderwerp niet meer op de CAO-agenda. Met het oog op ordening geef ik er de voorkeur aan dat de partijen hierover een afspraak maken. Het gaat hierbij om arbeidsvoorwaarden en de overheidsbemoeienis met de arbeidsvoorwaarden is altijd subsidiair, zeker op dit punt.

Dat is althans mijn visie en in die van de regering. Daarom geef ik er de voorkeur aan dat partijen dit met elkaar regelen. Het idee van compensatie voor de ontbrekende werkgeversbijdrage is vanaf de aanvang door de regering gezien als een faciliteit om in de sectoren waar die nog ontbreken te komen tot afspraken, dus om het proces voor het krijgen van voldoende dekking te faciliteren. Ik heb aangegeven dat ik ongelukkig ben met de structurele compensatie, omdat ik bang ben dat dit de prikkel om tot afspraken te komen doet verminderen. In 2006 zullen wij evalueren om te bezien welke kant het proces uitgaat. Werkgevers moeten zich er goed van bewust zijn dat, indien zou blijken dat de werkgeversbijdragen te zeer zijn achtergebleven om de doelstelling van 90% in 2008 te realiseren, een verplichte werkgeversbijdrage nadrukkelijk tot de mogelijkheden behoort.

Mevrouw De Rijk heeft een aantal vragen gesteld over de werkgeversbijdrage en de evaluatie in 2006. Zij schetste de situatie van verplichte winkelnering voor ouders die alleen een werkgeversbijdrage zouden krijgen indien van de eigen bedrijfscreche gebruik wordt gemaakt. Ik heb stellig de indruk dat er maar nauwelijks eigen bedrijfscreches zijn en dat ouders in dat geval gewoon de vrijheid hebben om van de bedrijfscreche of van een andere voorziening gebruik te maken. Daar waar toch verplichte winkelnering plaatsvindt, acht ik dat in strijd met de geest van de Wet kinderopvang en ga ik ervan uit dat de vakbeweging daarover andere afspraken zal maken.

In 2006 is de evaluatie van de werkgeversbijdrage voorzien. Ik wil dan bezien of het percentage werknemers met toereikende werkgeversbijdrage in 2006 vertrouwen geeft voor het bereiken van de doelstelling van 90% van de werknemers in 2008. Ik verwacht dat dit percentage begin 2005 op 68 zal liggen. Dat is het percentage dat voorkomt in de ramingen zoals ik die in de stukken heb aangegeven. Ik wil mij nu niet vastleggen op een percentage medio 2006. Het zal gaan om de beoordeling van de trend in de werkgeversbijdrage. Wel wil ik toezeggen dat het moet gaan om een toereikende werkgeversbijdrage zoals bedoeld in de wet. Dus een zesde deel van de kosten, ook voor de buitenschoolse opvang. Over de methodiek van het meten beraad ik mij nog. Alleen onderzoek op CAO-niveau zal niet voldoende zijn. De onderzoeksopzet zal dus breder moeten zijn. Na overleg met de sociale partners zal ik die opzet kiezen.

Mevrouw Kalsbeek dringt aan op meer flexibiliteit bij de fiscale behandeling van de werkgeversbijdrage.

**Mevrouw De Rijk (GroenLinks):** Waarom wilt u zich niet vastleggen op een cijfer voor 2006? Het zou heel simpel kunnen, bijvoorbeeld lineair. Je zou ervan uit kunnen gaan dat het begin altijd gemakkelijker is dan het eind. De laatste 10% van de werkgevers bereik je namelijk moeilijker dan de eerste 10%. Als u geen cijfer noemt, vraag ik mij af wat anders uw toezegging waard is dat u het in 2006 gaat bekijken.

**Minister De Geus:** Het betreft hier niet een toezegging mijnerzijds waaraan u geen kwantitatieve normen kunt ontleen. Er is nu een stand en er is een beoogde eindstand in 2008. In het proces naar 2008 kan het best zo zijn dat er in de loop van 2006 een belangrijke CAO in bewerking is. Het kan ook zijn dat er in een bepaalde CAO wel een

## 40 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

zesde deel van de kosten wordt genomen maar nog niet de buitenschoolse opvang. Het kan zijn dat er in een bepaalde CAO al wel wordt gesproken over de buitenschoolse opvang en dat men ook nog een derde deel van de kosten heeft staan, maar dat men aan het onderhandelen is om tot een zesde deel te komen. Kortom, er zijn allerlei situaties denkbaar, waardoor het erop aan zou komen dat we een gewogen oordeel geven van de trend die zich op dat moment voordoet.

Op het moment dat ik mij daar een oordeel over gevormd heb, zal ik dit aan het parlement laten weten. Met de Tweede Kamer heb ik afgesproken dat daarbij zonedig wettelijke maatregelen in beeld komen. Die toezegging herhaal ik hier graag. Eventuele wettelijke maatregelen zullen gegrond zijn op een tussentijds oordeel. Ook de Eerste Kamer zal daarover moeten beschikken.

De heer **Schouw** (D66): Geldt het omgekeerde misschien wel? Komt u wel met wettelijke maatregelen als het percentage lager is dan of gelijk aan het huidige percentage?

Minister **De Geus**: Ik kom dan met maatregelen. U weet dat dit een breed begrip is.

De heer **Schouw** (D66): Ik neem uw woorden over. U had het over wettelijke maatregelen. Ik herhaal dat alleen, maar kennelijk schrikt u daar zo van dat u het woordje "wettelijke" ineens achterwege laat.

Minister **De Geus**: U laat het woordje "zonodig" in het citaat weg. Dit is een interessant spel van selectief citeren. Ik maak er geen geheim van dat die trend zich in positieve zin moet ontwikkelen. Als die negatief wordt, is het noodzakelijk om maatregelen te nemen. In dat geval bewijzen de partners zichzelf een slechte dienst op het punt van de verantwoordelijkheid die zij zelf nog voor het proces kunnen claimen.

De heer **Schouw** (D66): Als het percentage lager of gelijk is dan nu, neemt u maatregelen.

Minister **De Geus**: Zo is het!

Mevrouw Kalsbeek dringt aan op meer flexibiliteit bij de fiscale behandeling van werkgeversbijdragen. Ik meen dat het kabinet al behoorlijk ruimhartig is door een werkgeversbijdrage van eenderde van de kosten fiscaal vrij te laten. Mevrouw Kalsbeek vraagt tevens nadelige effecten van het belasten van de werkgeversbijdragen voor bemiddelingskosten zo mogelijk te verminderen. De regeling die de Belastingdienst hiervoor nu opstelt, zal met mijn departement en met de sociale partners worden besproken. Getracht zal worden de administratieve lasten voor werkgevers tot een minimum te beperken. Ik heb er goede hoop op dat dit ook zal lukken. Ik zeg dat bij dezen toe.

Mevrouw De Rijk heeft gerefereerd aan de huidige discussie over het algemeen verbindend verklaren van CAO's. Zij heeft dit in verband gebracht met afspraken over kinderopvang in CAO's en met kwaliteitseisen in de CAO kinderopvang. Hoe moet het met deze onderwerpen als CAO's straks niet meer algemeen verbindend worden verklaard, zo luidt de vraag vrij vertaald? Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om duidelijk te maken dat hier geen probleem ligt. Het eventueel onthouden van een

algemeenverbindendverklaring zal betrekking hebben op de specifieke elementen van een CAO die haaks staan op het algemeen belang dat ten dezen is gedefinieerd als een loonmatiging en niet op de CAO als geheel. Het zal duidelijk zijn dat het kabinet afspraken over kinderopvang juist als een gewenste ontwikkeling ziet. Mocht het niet tot een algemeenverbindendverklaring komen, dan zal dit geen betrekking hebben op de afspraken over kinderopvang. In de Tweede Kamer heb ik al gezegd dat het instrument als zodanig niet ter discussie staat.

Mevrouw De Rijk maakt zich ook zorgen over het recht op een gemeentelijke bijdrage voor herintreders en tienermoeders. Zij vreest dat gemeenten uit oogpunt van kostenbesparing herintreders niet meer zullen indiceren voor een reïntegratietraject en dat die vrouwen daarmee de gemeentelijke bijdrage voor kinderopvang mislopen. Dit probleem speelt al zolang gemeenten reïntegratietrajecten financieren. Vanuit mijn departement wordt de vinger aan de pols gehouden bij het herintredersbeleid. Vrouwen die zonder indicatie op eigen kosten scholing volgen, hebben inderdaad geen recht op een gemeentelijke bijdrage voor kinderopvang. Ik heb geen signalen dat dit een omvangrijk probleem kan worden. Ik meen dat de Wet kinderopvang al een grote stap voorwaarts is ten opzichte van de huidige situatie, waarin herintreders in het traject geen duidelijk recht op kinderopvang hebben.

Het recht op kinderopvang in een geïndiceerd reïntegratietraject is een duidelijke stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie. Ook over de tienermoeders kan ik mevrouw De Rijk geruststellen. Als een tienermoeder doorstroomt naar het hoger onderwijs, valt zij als student onder de gemeentelijke doelgroep en heeft zij recht op een bijdrage. Voor de herintreders en voor de tienermoeders is dan ook extra geld uitgetrokken in de financiële verhouding met de gemeente.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Het gaat mij niet om de gemeentelijke bijdrage, maar in het algemeen om de overheidsbijdrage die straks onder de Wet kinderopvang verkregen kan worden. U stelt mij op het gebied van de tienermoeders inderdaad gerust, want ook als zij naar de universiteit gaan, hebben zij daar recht op. Maar op het gebied van de herintredsters stelt u mij niet gerust, want dan is de overheidsbijdrage van de Wet kinderopvang afhankelijk van het feit of zij in een reïntegratietraject zitten. U houdt de vinger aan de pols, maar als de herintredsters niet in zo'n reïntegratietraject zitten, kunnen zij geen beroep doen op de overheidsbijdrage. Is dat juist?

Minister **De Geus**: Dat klopt. Ik zal uitleggen waarom het stelsel toch goed dekkend is. Bij herintreders is de focus gericht op een dienstverband. Daarin is de normale verhouding tussen werkgever, werknemer en overheid aan de orde. Daaraan vooraf gaat een periode waarin men ofwel thuis voor de kinderen kan zorgen of men volgt een geïndiceerd herintredingstraject waarin het risico van niet voor de kinderen kunnen zorgen in deze wet is afgedekt met kinderopvang. U schetst de situatie dat iemand eigener beweging zijn mogelijkheden vergroot. Dat is niet in de wet besloten. Ik kan u dus niet geruststellen op dat punt, maar ik weet dat dit niet op grote schaal voorkomt. De herintreders hebben er belang bij dat het traject geïndiceerd is, omdat daaraan andere voordelen zijn verbonden zoals de financiering, ook van de studie. Het



## 41 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

gros van de gevallen betreft degenen die wellicht op eigen initiatief, maar uiteindelijk een door de gemeente geïndiceerd reïntegratietraject volgen.

Ik kom op het aspect kwaliteit, zelfregulering en toezicht. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen door een minimum aan overheidsregels. Er wordt tevens mee beoogd, de sector en de ondernemer waar mogelijk vrij te laten om zelf invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid in goed overleg met de ouders. In de opzet van het wetsvoorstel was een deel van de kwaliteitsnorm vastgelegd op het niveau van de wet, zoals de eis van verantwoorde kinderopvang en medezeggenschap van de ouders. Een ander deel was uitgewerkt in een AMvB zoals de leidster-kindratio en de waarborgen voor veiligheid en gezondheid. De wet werd op het tweede deel als het ware gevoed vanuit de AMvB. De AMvB is vervallen nu het amendement-Örgü is aanvaard. Daarmee wordt de essentie van de AMvB op het niveau van de wet vastgelegd en wordt de concretisering ervan overgelaten aan de sector zelf. Dit betekent dat de overheid zich zal oriënteren op de invulling die de sector zelf in het kader van zelfregulering formuleert.

### Voorzitter: Timmerman-Buck

**Minister De Geus:** Mevrouw De Rijk heeft gevraagd naar mijn oordeel over het wegvallen van de AMvB kwaliteit.

**De heer Leijnse (PvdA):** De minister maakt een onderscheid tussen regels die in de wet en regels die in de AMvB zijn opgenomen. Is dit het onderscheid tussen meer randvoorwaardelijke kwaliteitsregels en meer materiële kwaliteitsregels?

**Minister De Geus:** Daar zou ik goed over na moeten denken.

**De heer Leijnse (PvdA):** De voorbeelden die de minister geeft -- verantwoorde kwaliteit, regels voor de medezeggenschap, regels voor de ouderenspraak -- zijn typisch randvoorwaardelijke zaken van de kwaliteit. In de AMvB zouden regels worden opgenomen voor het aantal leidsters per kind, de hoeveelheid buitenruimte, enz. Dat zijn typisch materiële kwaliteitseisen.

**Minister De Geus:** Zo zou je het kunnen zien.

**De heer Leijnse (PvdA):** Dan is de conclusie dat de materiële kwaliteitseisen uit de wet zijn verdwenen. Dan is er in de wet geen grond meer om materiële kwaliteitseisen te stellen. Dan zijn alleen nog maar procedurele eisen over.

**Minister De Geus:** Dan maakt de heer Leijnse een vergissing. In de wet blijven wel kwaliteitseisen staan. Hetgeen was uitgewerkt in een AMvB, zaken zoals de leidster-kindratio en de waarborgen voor veiligheid en gezondheid, zijn als het ware de voeding. Nu dat is vervallen, is ervoor gekozen om de essentie van de AMvB, de globale kwaliteitsnorm, op het niveau van de wet vast te leggen en de concretisering daarvan over te laten aan de sector zelf.

**De heer Leijnse (PvdA):** Wat is dan de essentie die in de wet terechtgekomen is? Waar staat die en hoe luidt die?

**Minister De Geus:** Daar kom ik zo direct op terug. Ik zal dan zowel de concrete kwaliteitsnormen als de globale norm van de verantwoorde kinderopvang toelichten.

Ik stel voorop dat het altijd de bedoeling van het kabinet is geweest dat de AMvB kwaliteit zou komen te vervallen en dat uiteindelijk de globale norm zou resteren. Dat was al zo toen het wetsvoorstel werd ingediend door mevrouw Vliegthart, de voormalige staatssecretaris van VWS. Ook zij heeft nooit bedoeld om de kwaliteit blijvend in een AMvB te regelen. Zij heeft altijd de bedoeling gehad om de AMvB een tijdelijke AMvB te laten zijn in een periode dat de sector kon groeien naar zelfregulering. Dat was dus ook al zo in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Door de aanneming van het amendement-Örgü is dat proces in feite alleen maar versneld en is de tussenstap van een kwaliteits-AMvB overgeslagen. Dat betekent dat partijen in de sector versneld moeten overgaan tot zelfregulering. Ik ga ervan uit dat partijen zich daarvoor zullen inspannen en daarin zullen slagen. Van daaruit kunnen de afspraken verder worden ontwikkeld. Als de partijen een basis leggen voor zelfregulering, dan kan dat bijvoorbeeld via een vrijwillig certificeringsstelsel. Dat kan op de wat langere termijn een breder bereik krijgen en aldus bijdragen aan een nadere invulling van de zelfregulering.

Mevrouw Meulenbelt heeft de stap naar zelfregulering geduid als een historische draai. Ik zie deze stap eerder als een ontwikkeling naar een setting waarbij de sector binnen een gegeven wettelijk kader eigen initiatieven kan ontplooiën om kwalitatief goede kinderopvang te realiseren. Ondanks de sterke accentuering van de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geboden kinderopvang beschikt de overheid daarbij over bevoegdheden om op te treden. Ik vind dat een goede ontwikkeling. Ik realiseer mij dat wij van mening verschillen met mevrouw Meulenbelt en wellicht ook met anderen in de Kamer, maar ik stel hier dat het vervallen van de AMvB kwaliteit van aanvang af de bedoeling is geweest van de regering, ook van Paars 2 en van mevrouw Vliegthart, die het wetsvoorstel heeft ingediend. Nu wordt het proces eigenlijk alleen maar versneld.

Dan ga ik nu in op de globale kwaliteitsnormen door zelfregulering. De Wet kinderopvang kent een aantal concrete kwaliteitsnormen en een globale norm. De concrete kwaliteitsnormen liggen bijvoorbeeld op het gebied van de medezeggenschap van de ouders, de verplichting tot het gebruik van de Nederlandse taal als voertaal, een verplichte risico-inventarisatie op het gebied van veiligheid en gezondheid voor kindercentra, de verklaring omtrent gedrag, de informatieplicht, inclusief de administratie, en de plicht om tot overeenkomsten te komen met ouders. Al deze normen zijn concrete toetsbare kwaliteitsnormen. Daarnaast kent het wetsvoorstel "de globale norm van de verantwoorde kinderopvang". Dat wil zeggen: kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

De kinderopvangondernemers zijn verplicht om verantwoorde kinderopvang aan te bieden, en dat is een structureel proces. Om te komen tot verantwoorde kinderopvang bepaalt het wetsvoorstel dat een kinderopvangondernemer in ieder geval aantoonbaar aandacht dient te besteden aan een aantal zaken, zoals het

## 42 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen, de groepsgrootte en de opleidingseisen van de beroepskrachten.

In reactie op de inbreng van de heer Schouw wijs ik erop dat artikel 50 van de Wet op de kinderopvang, dat hij gisteravond zo mooi heeft geciteerd, niet een novum is. Zoals in de memorie van toelichting staat, is de wijze waarop de norm voor verantwoorde kinderopvang is omschreven, ontleend aan artikel 3 van de Kwaliteitswet zorginstellingen. De Kwaliteitswet zorginstellingen spreekt over verantwoorde zorg. In de praktijk van de zorginstellingen is inmiddels gebleken dat de globale kwaliteitsnorm die thans geldt voor zorginstellingen, voldoende houvast biedt voor de handhaving van de kwaliteit. Voorts wijs ik erop dat de Eerste Kamer onlangs de Wet op de jeugdzorg heeft aanvaard, waarin een soortgelijke zorgplicht is opgenomen in artikel 25.

Concluderend, de figuur waarbij de vraag naar de invulling van de kwaliteit wordt gedragen door een globale norm van verantwoorde kinderopvang, is behoorlijk werkbaar en bepaald niet vreemd in vergelijking met aanpalende percelen. Deze past goed bij de gedachte van de regering dat de partijen die globale norm zelf verder vorm en inhoud moeten geven.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik heb drie vragen aan de minister. Kan hij iets zeggen over die aantoonbare aandacht? Als ik een zin heb opgeschreven op een papiertje over de getalsmatige verhouding tussen leidster en kinderen, heb ik daar dan aantoonbare aandacht aan besteed? Die uitdrukking werkt bij ons allemaal een beetje op de lachspieren. Wanneer heeft iemand daar aantoonbare aandacht aan besteed?

De tweede vraag gaat over de certificering. Deze gaat heus wel door, maar zij geldt misschien voor 70 of 80% en voor 30 of 20% niet. Wat gaat de minister doen, als er rampen gebeuren bij die 20 of 30%?

De derde vraag gaat over de AMvB. Het maakt wel uit of je eerst een AMvB instelt en daarvan afstapt op het moment dat duidelijk is dat het overal goed is, en niet alleen bij de gecertificeerde opvang, of dat je eerst kijkt of er rampen gebeuren en dan maar iets gaat reguleren. De volgorde is geheel anders.

Minister **De Geus**: Ja, dat klopt. De volgorde is andersom. De aanvankelijke gedachte was om een fiets met zijwieltjes te maken en dat doen wij nu niet. Dat heeft een bepaald risico. Dat is uiteindelijk een afweging met een politiek oordeel. Wij gaan ervan uit dat de partijen met een globale norm van verantwoorde kinderopvang daar zelf verder invulling aan kunnen geven. Dat proces van zelfregulering van de kwaliteit is een teer proces. De financiële invulling is ook een teer proces. Gaat dat goed? Komt het waar wij willen dat het komt? Ik kom hier nog specifiek op terug, want het is niet zonder risico.

Via de zelfregulering dient de globale norm van verantwoorde kinderopvang nader vorm en inhoud te krijgen. De twee brancheorganisaties in de kinderopvang en BOINK, de organisatie van de ouders, zijn op dit moment intensief in overleg om te komen tot zelfreguleringsafspraken. Ik volg dit proces met grote belangstelling. Ik heb mij ervan vergewist dat dit proces echt kansrijk is.

Ik heb er ook vertrouwen in dat ze tot goede afspraken zullen komen. De brandbrief van BOinK getuigt meer van

gevoel voor politiek momentum dan van problemen in het overleg.

De verhouding tussen de partijen die na de behandeling in de Tweede Kamer aan de slag zijn gegaan, zijn volgens mij zo goed dat ze zaken moeten kunnen doen. Dat zou ik ook wensen, niet omdat de instemming van BOinK een formeel vereiste is voor zelfregulering, maar omdat ik het zeer op prijs stel dat BOinK deelneemt aan het overleg en dat dit overleg tot overeenstemming leidt. Ik doe dan ook een beroep op BOinK om deel te nemen aan het overleg.

De branche kan overigens zelfstandig besluiten tot zelfregulering. Daarvan bestaan voldoende voorbeelden. De deelname van BOinK is echter van belang voor het creëren van een draagvlak en een evenwichtig proces van zelfregulering. Dit proces moet leiden tot een landelijk referentiekader, dat samen met de concrete eisen uit de wet kinderopvang wordt verwerkt in het toezichtprotocol voor de GG&GD.

De vraag is gesteld of er op grond van de wet kinderopvang op een verantwoorde manier toezicht kan worden gehouden. Vooral de VNG maakt zich hierover zorgen. Ik wijs erop dat de VNG zich zorgen maakt over het toezicht op de naleving van de globale norm “verantwoorde kinderopvang”. Ik zal aangeven op welke wijze het toezicht op deze globale norm vormgegeven kan worden. Voordat ik dat doe, wil ik eerst een hardnekkig misverstand uit de wereld helpen: naast de globale norm bevat het wetsvoorstel wel degelijk een aantal concrete kwaliteitsnormen. Het kan niet vaak genoeg worden herhaald dat de gemeente gewoon toezicht kan houden op deze concrete kwaliteitsnormen.

Ik benadruk dit, omdat ik gisteravond de indruk heb gekregen dat sommige senatoren en met name de heer Leijnse vooral inzoomen op de norm “verantwoorde kinderopvang” en bovendien slechts op een onderdeel daarvan, namelijk het bieden van aantoonbare aandacht. Hij doet dat, alsof dat de enige maatstaf zou zijn die deze wet voor kwaliteit presenteert. Dat beeld is niet correct.

De heer **Leijnse** (PvdA): Kan de minister aangeven welke andere concrete kwaliteitsnormen in het wetsvoorstel zijn opgenomen? Misschien kan hij twee voorbeelden noemen.

Minister **De Geus**: De concrete kwaliteitsnormen liggen op het gebied van de medezeggenschap van de ouders, de verplichting tot het gebruik van de Nederlandse taal als voertaal, een verplichte risico-inventarisatie op het gebied van veiligheid en gezondheid van kindercentra, de verklaring omtrent goed gedrag, het vereiste van een overeenkomst met de ouders, de informatieplicht aan de ouders en de administratie. De globale norm van de verantwoorde kinderopvang is overigens meer dan de aantoonbare aandacht voor het enkele punt dat de heer Leijnse noemde. Verantwoorde kinderopvang heeft onder andere betrekking op de eis van aantoonbare aandacht voor het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen, de groepsgrootte en de opleidingseisen voor de beroepskrachten. Ook onder die globale norm zitten weer de verschillende normen die wel degelijk inhoudelijk aan de kwaliteit gerelateerd zijn.

De heer **Leijnse** (PvdA): Daaronder zit aantoonbare aandacht als operationalisering. Die in aantoonbare aandacht geoperationaliseerde verantwoorde kinderopvang

## 43 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

ziet op een aantal onderwerpen, maar die onderwerpen zijn niet geregeld. Alleen de aantoonbare aandacht is immers geregeld. Alle eisen die u noemt, zijn proceseisen of randvoorwaardelijke eisen. De VNG stelt in haar brief dat ze op deze eisen wel toezicht kan houden, maar dat dit niet hetzelfde is als toezicht op de materiële kwaliteit van de opvang.

Minister **De Geus**: Precies. Daarom is het probleem dat ik al even adresseerde, nog niet behandeld. Dat probleem is de vraag of op grond van deze wet verantwoord toezicht mogelijk is. Op deze vraag ga ik nu nader in. Het wordt een enigszins juridisch verhaal, maar dat is noodzakelijk om de context duidelijk te maken. Ik zal eerst spreken over de vorm van de beleidsregel en dan over de inhoud.

De rol en de positie van het toezicht door de gemeenten zijn in het wetsvoorstel vastgelegd in hoofdstuk 4, inclusief het instrumentarium voor adequate handhaving. De gemeenten zijn namelijk bevoegd om bepaalde bestuursrechtelijke sancties op te leggen, indien de gemeente van oordeel is dat een kinderopvangondernemer een of meerdere kwaliteitsnormen niet of niet in voldoende mate naleeft. Hoe kan de norm "verantwoorde kinderopvang" worden gehandhaafd? De globale norm "verantwoorde kinderopvang" richt zich tot de kinderopvangondernemers. Dat is het uitgangspunt. Om verantwoorde kinderopvang te kunnen bieden hebben kinderopvangondernemers houvast nodig.

In dit geval biedt een door mij vast te stellen wetsinterpreterende beleidsregel houvast. De Algemene wet bestuursrecht biedt mij daartoe de mogelijkheid. In deze beleidsregel stel ik geen nadere normen, doch geef ik uitleg over de norm "verantwoorde kinderopvang". Een dergelijke beleidsregel geeft de kinderopvangsector houvast bij de toepassing van de globale norm, en vergemakkelijkt bovendien de handhavende taken van de gemeente en de GG&GD.

Ik zal toelichten waarom het instrument van een wetsinterpreterende beleidsregel het gevraagde houvast biedt. Een beleidsregel heeft een informatieve waarde voor de werkgevers in de kinderopvang -- dit geldt ook voor de ongeorganiseerde werkgevers -- voor de werknemers en voor de ouders; deze vergroot dus de rechtszekerheid. Een dergelijke beleidsregel draagt bovendien bij aan een uniforme gemeentelijke handhavingspraktijk en verlicht zo de werklust voor de gemeente en de GG&GD. Zonder een dergelijke wetsinterpreterende beleidsregel zal de gemeente als toezichthouder bij het treffen van een beschikking in elk individueel geval steeds het bestaan van een vaste gedragslijn tegenover de rechter aannemelijk moeten maken. Dat zou voor de gemeente een zeer zware motiverings- en bewijsplicht opleveren. Bij het treffen van een beschikking die op een wetsinterpreterende beleidsregel stoelt, kan de gemeente volstaan met een verwijzing naar de beleidsregel. In het geval een kinderopvang op een andere dan in de wetsinterpreterende beleidsregel neergelegde weg een gelijkwaardig kwaliteitsniveau weet te realiseren, moet deze weg door de gemeente als toezichthouder worden gerespecteerd en vindt de beleidsregel geen toepassing.

Een voorbeeld. Wijkt de ondernemer af van de in de sector gebruikelijke groeps grootte en de leidster-kindratio, dan zal hij aannemelijk moeten maken dat ondanks deze afwijking het toch mogelijk is om

verantwoorde kinderopvang aan te bieden, bijvoorbeeld doordat hoger gekwalificeerde leidsters worden ingezet die een andere dan de gebruikelijke groeps grootte aankunnen. Wijkt de ondernemer echter in negatieve zin af van wat in de sector gebruikelijk is, dan kan de gemeente te allen tijde optreden en staat zij sterk voor rechter, mocht het zover komen.

Niet onbelangrijk is verder dat de wetsinterpreterende beleidsregel bij uitstek geschikt is om in aanvulling op globale normen een concreet toepasbaar interpretatiekader te bieden. De beleidsregel wordt op verschillende terreinen gebruikt. Op mijn eigen beleidsterrein kan ik wijzen op de enorme stapel beleidsregels die in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving en op het gebied van kinderarbeid bestaan. Niet dat ik die bij dezen heilig wil verklaren -- ook daar kan het wel een onsje minder -- maar het gebruik van een wetsinterpreterende beleidsregel komt zeer veel voor op het terrein van sociale wetgeving.

Ik kom nu op de inhoud. Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat ik bij de invulling van de beleidsregel afga op hetgeen in de sector gebruikelijk is. Dát is mijn referentiekader. Nadere afspraken in het kader van zelfregulering helpen daarbij. Ik wil namelijk bij het vaststellen van de beleidsregel afgaan op datgene wat in zelfregulering gevonden wordt. Daarmee is dus voor mij de zelfregulering een belangrijk inhoudelijk oriëntatiepunt voor het invullen van de wetsinterpreterende beleidsregel.

De heer **Schouw** (D66): Mijn fractie wil graag dat er heldere kwaliteitsregels komen, die aan vier criteria voldoen: ze moeten bindend zijn voor de sector; ze moeten controleerbaar zijn; ze moeten afdwingbaar zijn; ze moeten sanctioneerbaar zijn. In welke mate voldoen die wetsinterpreterende beleidsregels aan die vier criteria voor kwaliteitsnormering?

Minister **De Geus**: De criteria die de heer Schouw noemt, worden niet gehaald door de beleidsregel alleen. Ze kunnen alleen worden gehaald in combinatie met een norm in de wet. Zonder normen in de wet is er geen wetsinterpreterende beleidsregel. Bij de twee tussencriteria is van belang dat het gaat om regels die qua inhoud enigszins sporen met de praktijk. De vier criteria kunnen dus wel degelijk worden gehaald. Op grond daarvan kunnen de gemeenten goed toezicht houden, zonder dat zij met een onmogelijke bewijslast worden opgezadeld.

De heer **Schouw** (D66): Als ik de minister goed beluister, is een en ander niet bindend voor de sector. Dat is punt één. In de tweede plaats zijn de wetsinterpreterende beleidsregels ook niet afdwingbaar, en ten derde zijn zij niet sanctioneerbaar. Als ik het niet goed zie, sta ik graag open voor enige juridische scholing op dit punt. Als eenvoudig Kamerlid begrijp ik het echter zo.

Minister **De Geus**: De norm is afdwingbaar. Eventueel in combinatie met zelfregulering ontstaat er een mate van afdwingbaarheid, als dit in overeenkomsten vorm heeft gekregen, maar dat hoeft niet. Als er een norm in de wet ligt die wel afdwingbaar is en waarop de gemeenten kunnen sanctioneren, gaat het niet om de vraag of die wettelijke norm niet aan al die kwaliteitseisen zou voldoen die u zojuist noemde, maar gaat het erom of de norm wel voldoende concreet is. Door aan de kapstok van de

## 44 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

algemene, globale, norm de jas te hangen van de wetsinterpreterende beleidsregel, is in het geheel in combinatie voorzien, en dit leidt ertoe dat wij hebben te maken met de criteria die u noemde, te weten, toetsbaar, handhaafbaar, afdwingbaar en sanctioneerbaar.

De heer **Schouw** (D66): Mijn tussenconclusie zou zijn, dat dit geldt voor de randvoorwaardelijke kwaliteitscriteria, die de collega van de PvdA-fractie noemt, maar dat dit rijtje niet geldt voor de materiële kwaliteitscriteria, die betrekking hebben op het beroemde artikel 50.

Minister **De Geus**: Dan kom ik bij de vraag hoe de waardering dan in elkaar zit. Wij hebben een aantal concrete kwaliteitsnormen, die ik niet randvoorwaardelijk heb genoemd. Ik vind ze concreet. Kwaliteitsnormen hebben heel vaak een soort randvoorwaardelijk karakter, maar zij grijpen ook vrij direct in op de kwaliteit, bijvoorbeeld als het gaat om de risico-inventarisatie die de veiligheid en gezondheid raakt. Ik noem ze dus niet alleen randvoorwaardelijk. Een aantal normen is echter concreet. Verder is er de globale norm van de verantwoorde kinderopvang, waarbij de bewijslast op de ondernemer rust, om aandacht te schenken aan de verschillende aspecten die genoemd zijn in artikel 50. Om als ondernemer te bewijzen dat men zich van die aspecten rekenschap heeft gegeven, is het het gemakkelijkste dat men de weg van de zelfregulering volgt, want dan kan men aangeven dat men het heeft gedaan.

Dezelfde redenering vormt de basis voor de wetsinterpreterende beleidsregel. Deze zal de gaten en lacunes vullen, wat nodig is om er voor de gemeenten een handhaafbaar en toezichtbaar stelsel van te maken. Dat is mijn ambitie. Ik heb er geen belang bij dat het in die sector een rotzooi wordt. Wij hebben er met elkaar belang bij dat er iets ontstaat dat enerzijds kan mee-ademen met de inzichten die er in de sector zijn en die ook in de tijd ontstaan. Ik heb u op de wetsgeschiedenis gewezen. Zes tot vier jaar geleden dachten wij er anders over. Dat is nu het mooie van dit mechanisme, dat de wetsinterpreterende beleidsregel als het ware een pendant kan zijn van de zelfregulering. Als die zelfregulering voortschrijdt, kan de beleidsregel daarin meelopen. Opgehangen aan de globale norm van de verantwoorde kinderopvang, is er voldoende wettelijke basis om te komen tot een stelsel op grond waarvan sancties kunnen worden opgelegd.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Het wordt er steeds minder helder op, in elk geval voor mij. Wat komt er nu concreet te staan in de wetsinterpreterende beleidsregel? De minister zegt letterlijk dat daar geen nieuwe normen in komen te staan, maar alleen interpretaties van normen. Wat komt er nu concreet in te staan? Tegelijkertijd zegt de minister immers ook dat er minder regels moeten komen. Toch komen er in een wetsinterpreterende beleidsregel een heleboel dingen te staan. Normen zouden het niet zijn, maar je kunt je er wel op beroepen. Hoe zit dat? Tegelijkertijd -- en dat is wel komisch -- haalt de minister er de arboregels bij die heel vaak bestaan uit wetsinterpreterende beleidsregels. Daarvan heeft het kabinet nu net gezegd dat het er veel minder moeten worden.

Minister **De Geus**: Ik heb het bestaan van de arboregels en hun effectiviteit erbij gehaald ter illustratie van de stelling

dat ook in het geval van de kinderopvang een wetsinterpreterende beleidsregel heel wel normerend kan zijn. Toen ik het woord norm uitsprak, zeggend dat er geen nieuwe norm in zat, dacht ik al: nu moet ik even kijken of ik het wel goed zeg. Daar kom ik dus nu op terug. Waarom heb ik gezegd dat ik geen nieuwe norm introduceer? Omdat het woord norm in ons spraakgebruik gereserveerd is voor wat in de wet staat. Ik introduceer dus niet een wettelijke norm, ik werk alleen een norm uit. Dat doe ik in een wetsinterpreterende beleidsregel. Natuurlijk maakt dat het normatieve karakter van het geheel scherper, sterker en concreter, maar het is niet zo dat onder de bestaande norm nog weer andere normen komen te staan. Dat kan in formele zin ook niet. Wel wordt de norm van een verantwoorde kinderopvang uitgewerkt in zelfregulering en in de wetsinterpreterende beleidsregel. Dat is voor mij, ook gehoord...

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Even heel concreet...

De **voorzitter**: Ik zou graag willen dat de minister zijn zin mag afmaken, net zoals ik van de bewindslieden verwacht dat zij senatoren hun zinnen laten afmaken. De minister is aan het woord.

\*\*

Minister **De Geus**: Heel concreet is dat voor mij de enige weg geweest, in een combinatie van zaken, waardoor ik uiteindelijk de moed heb gehad om de tussenstap van een AMvB over te slaan. Als ik mij niet zou kunnen vergewissen van de mogelijkheid om via deze globale norm, via zelfregulering en via een wetsinterpreterende beleidsregel te komen tot een voldoende concreet niveau van wet omtrent wat er wel mag en wat er niet mag in de sector, dan had ik de tussenstap van de AMvB niet overgeslagen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Wat komt er concreet in te staan? Komt er niet als norm, maar toch als wetsinterpreterende beleidsregel te staan de verhouding tussen bijvoorbeeld leidsters en kinderen? Komen er vierkante meters in te staan?

Minister **De Geus**: Ja. De leidster-kindratio in ieder geval wel. De vierkante meters zijn vers twee.

De heer **Leijnse** (PvdA): Voorzitter. Ik betwijfel of die erin komt te staan. Is de minister het met mij eens dat in de eerste plaats de zelfregulering waar wij over spreken, geen zelfregulering is? Zij is immers niet afdwingbaar naar de leden van de organisaties toe. De MO groep schrijft ons nu ook een brandbrief en meldt daarin dat zij alles zal doen om haar leden ervan te overtuigen dat zij de afspraken die mogelijk gemaakt zouden kunnen worden, moeten naleven. Met andere woorden is er dus sprake van geen enkele binding van die leden aan eventuele afspraken.

De zelfregulering wilde ik even apart zetten, want dat is volgens mij een chapter waar meer mist over is dan helderheid. Het gaat mij even om de wetsinterpreterende beleidsregel. Zij wij het erover eens dat dit de beleidsregel is gebaseerd op artikel 64?

Minister **De Geus**: Ik zoek het even op. Van welke wet bedoelt u?

## 45 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Leijnse** (PvdA): Van het voorliggende wetsvoorstel. In artikel 64 staat: onze minister kan beleidsregels stellen omtrent de door de toezichthouder te hanteren werkwijze voor het onderzoek als bedoeld in deze paragraaf.

Minister **De Geus**: Kijk eens aan.

De heer **Leijnse** (PvdA): Ja, maar dat wetsartikel zegt dus heel duidelijk dat de beleidsregel ziet op de werkwijze bij het onderzoek.

Met andere woorden: de beleidsregel is niet bedoeld als nadere invulling van een globale norm in de wet. Dat kan ook niet, want beleidsregels stellen geen nadere normen. Dat zegt u ook. U kunt geen wetsinterpreterende beleidsregel hanteren, omdat in artikel 50 als globale norm is opgenomen dat de kinderopvang verantwoord moet zijn en er aantoonbare aandacht moet worden besteed aan een aantal onderwerpen. Die norm moet vervolgens nader worden geoperationaliseerd in de beleidsregel, bijvoorbeeld door een maximum aantal kinderen per leidster toe te staan. De formulering in artikel 64 staat u dat niet toe.

Minister **De Geus**: Daarover verschillen wij van mening. Ik heb net gewezen op de Arboret waarin dat aan de orde is. Ook heb ik gewezen op het feit dat mijn behoefte om deze beleidsregel op te stellen, vooral voortkomt uit de noodzaak om een toezichtbaar kader te scheppen. Dat toezichtbare kader is er in onvoldoende mate als wij het bij de globale norm laten die nu in de wet staat. Voor het maken van een toezichtbaar kader in het artikel dat u zojuist hebt geciteerd, heb ik een wetsinterpreterende beleidsregel nodig die duidelijk maakt waarop toezicht wordt gehouden. Als je vertelt waarop toezicht wordt gehouden, ben je alsnog bezig met regelgeving.

De heer **Leijnse** (PvdA): Ja, terzake van de werkwijze bij dat toezicht en bij het onderzoek dat in het kader van het toezicht wordt verricht. Ik ben overtuigd van uw goede wil om het zo ver op te rekken, maar als u dat zo ver oprekt dat u niet alleen over de werkwijze spreekt, maar ook over de materiële normen en dus artikel 50 interpreteert, handelt u buiten de werking van artikel 64 om en kan betreffende ondernemer besluiten om zich daar niets van aan te trekken.

Minister **De Geus**: Ik heb niet gezegd dat de ondernemer niet van deze wetsinterpreterende beleidsregel kan afwijken. De ondernemer heeft zich aan de norm van de verantwoorde kinderopvang te houden. De ondernemer die afwijkt van de wetsinterpreterende beleidsregel moet van goeden huize komen, wil hij de toezichthouder kunnen overtuigen van het nut van de keuze in afwijking van de wetsinterpreterende beleidsregel. Daarom heb ik net de situatie als voorbeeld aangehaald waarin de leidsters misschien hoger gekwalificeerd zijn, waardoor er net buiten de norm kan worden gewerkt.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik ben het spoor enigszins bijster en dat is voor mensen van mijn politieke richting natuurlijk naar. Ik probeer om weer op het goede spoor te komen, want deze discussie heldert naar mijn idee niets op. Wil de minister een juridische basis creëren in de

beleidsregel, zodat er kan worden opgetreden? Ik begrijp het anders niet zo goed. Daar gaat het toch om? Als de minister zegt van niet, hebben wij niets.

Minister **De Geus**: Ik heb gezegd wat de vorm en de inhoud zijn. Dankzij een beleidsregel hebben de gemeenten een instrument om toezicht uit te oefenen. Dat is de vorm. De ondernemer kan niet om de wetsinterpreterende beleidsregel heen. Hij of zij heeft zich aan de norm te houden dat de kinderopvang verantwoord is. Daarbij moet hij of zij aantoonbare aandacht schenken aan de in de wet genoemde zaken. Zodra de ondernemer afwijkt van de wetsinterpreterende beleidsregel, moet die aantonen dat aan de norm is voldaan ondanks de afwijking van die beleidsregel. De beleidsregel overstijgt de norm namelijk niet. De norm is globaal: verantwoorde kinderopvang met aantoonbare aandacht voor de in de wet genoemde zaken. De ondernemer moet dus bewijzen, dat ondanks dat hij of zij is afgeweken van de wetsinterpreterende beleidsregel, zijn of haar handelen binnen de norm valt. Daarom is het van belang dat de wetsinterpreterende beleidsregel wel komt. Die fungeert voor de gemeenten namelijk als sleutel om op een eenvoudige manier een vorm van toezicht in het leven te kunnen roepen. Als er geen wetsinterpreterende beleidsregel was, moesten de gemeenten met iedere ondernemer die stelt dat hij aan verantwoorde kinderopvang doet, in conclaaf. Juist ten behoeve van goed toezicht is een wetsinterpreterende beleidsregel dus nodig.

De heer **Schouw** (D66): Ik begrijp het zo, dat het een richtlijn is voor de gemeenten maar dat je er juridisch geen fluit mee kunt.

Minister **De Geus**: Juridisch kan de gemeente er zeker wat mee, want de gemeente kan op basis van de norm, in combinatie met de beleidsregel, het toezicht vormgeven. In die gevallen dat een ondernemer zegt zich niet te houden aan de wetsinterpreterende beleidsregel, zal de gemeente heel sterk staan -- dat zal ook bij de rechter blijken -- wanneer zij zegt: dan rust op u de bewijslast om aan te tonen dat u toch de wettelijke normen heeft nageleefd.

De heer **Schouw** (D66): Nee, de gemeente kan er wat mee, daar waar het de randvoorwaardelijke kwaliteitsnormen betreft. Vastgesteld kan bijvoorbeeld worden dat er geen Nederlands wordt gesproken en dan kan de ondernemer op de bon worden geslingerd. Echter, de gemeente kan niets aan met alles dat betrekking heeft op artikel 50, in relatie tot de interpreterende beleidsregels. Volgens mij moet de minister het ook gewoon zeggen dat de gemeente er helemaal niets mee kan.

Minister **De Geus**: Dat zeg ik niet, omdat de gemeente er wel wat mee kan. De gemeente krijgt in deze wet de taak om toezicht te houden. Nu is het natuurlijk moeilijk om toezicht te houden op een norm die zo globaal is, omdat er dan iedere keer een bewijslast ontstaat. Op het moment echter dat er een wetsinterpreterende beleidsregel is, is dat een sterke aanwijzing voor de ondernemer waar hij zich aan dient te houden. Als de ondernemer zegt dat hij zich aan de norm houdt op een andere manier, bijvoorbeeld doordat hij net iets beter gekwalificeerde leidsters heeft en daardoor een net iets grotere groepsgrootte kan hanteren, is het vervolgens aan de gemeente in deze casus om te

## 46 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

zeggen: u wijkt af van de wetsinterpretierende beleidsregel en dus ga ik toch een sanctie opleggen. De ondernemer zal dan aanvoeren: nee, ik houd mij aan de norm; ik geef aantoonbaar aandacht, want ik heb mij rekenschap gegeven van een verantwoorde verhouding leidster-kind; ik weet dat deze verhouding in het kader van de zelfregulering en in het kader van de beleidsregel 1 : X is, maar ik vind dat ik daaraan voldoe omdat ik net iets beter gekwalificeerde mensen heb. Deze casus maakt precies duidelijk waar nu het zwaartepunt ligt als het gaat om de kwaliteit. Dit zwaartepunt ligt naar het oordeel van de regering bij de sector zelf, bij de ondernemer.

Is het dan zo dat de gemeenten geen toezicht kunnen houden? De VNG is daar immers zeer bezorgd over. Wij hebben nog niet de gelegenheid en de kans gehad, ook uit hoofde van de tijd, om met de VNG na te gaan wat nu de wetsinterpretierende beleidsregel betekent en of men daar voldoende mee aankan, maar dit is wel mijn ambitie. De gemeente moet via de wetsinterpretierende beleidsregel voldoende houvast in handen hebben om de toezichtstaak te kunnen uitoefenen. Daarbij zullen er bepaalde situaties zijn die als het ware deze beleidsregel overstijgen, maar dan is het de werkgever, de ondernemer, op wie de bewijslast rust om aan te tonen dat hij zich desondanks aan de norm gehouden heeft. Ik heb de brief van de VNG hier bij mij.

Voorzitter. De Wet kinderopvang is geen eindpunt, maar markeert het begin van een proces, een omslag in het denken voor zowel de kinderopvangbedrijven, als het toezicht van de overheid. Met uw Kamer wil ik graag blijven volgen hoe dit proces vorm en inhoud krijgt en daartoe wil ik een drietal sporen volgen.

In de eerste plaats heb ik aan beide Kamers al toegezegd dat ik jaarlijks over de stand van zaken bij de zelfregulering zal rapporteren.

Ten tweede laat ik door een drietal samenwerkende universiteiten onderzoek doen naar de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang en naar de kritische factoren die bepalend zijn voor die kwaliteit. De resultaten van dit meerjaarlijkse onderzoek worden openbaar gemaakt.

Ten derde zal namens mij de Inspectie Werk en Inkomen toezicht houden op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de wet door de gemeenten; daarover zal ik u ook jaarlijks verslag doen. Daarmee krijgen regering en parlement de informatie die zij nodig hebben om het proces te volgen en waar nodig in de toekomst nog bij te sturen.

Voorzitter. Van diverse zijden is door uw Kamer vastgesteld dat de positie van de ouders en met name van de oudercommissie met het voorliggende wetsvoorstel is versterkt.

Graag wil ik mevrouw Meulenbelt bevestigen dat ik daarmee goed uit de voeten kan.

Mevrouw Kalsbeek vroeg of er geen patstelling kan ontstaan wanneer de kinderopvangondernemer meent dat het niet verhogen van de prijs economisch niet verantwoord is, terwijl de oudercommissie de schriftelijke argumentatie onvoldoende vindt. Hier geldt de bepaling van het tweede lid van artikel 60. Die komt erop neer dat de ondernemer uiteindelijk mag afwijken van het advies van de oudercommissie indien hij schriftelijk en gemotiveerd aangeeft dat het belang van de kinderopvang zich tegen het advies van de oudercommissie verzet. De

kinderopvangondernemer heeft dus het laatste woord. Dat neemt niet weg dat hij zijn klanten natuurlijk graag tevreden wil houden en bij een verschil van inzicht zijn best zal doen om met goede argumenten te komen. Het is geen reclame voor een kinderopvangcentrum als er onenigheid ontstaat met de oudercommissie.

De heer Leijnse stelt dat de oudercommissie mogelijk geen tegenwicht kan bieden wanneer de slechtste opvang tegen de laagste prijs wordt geboden in wijken met veel lage inkomens. Ik heb zojuist willen aangeven dat er aan de invloed van de oudercommissie inderdaad een grens zit. Dat geldt echter in alle wijken en in alle plaatsen, ongeacht het inkomen van de ouders. Het inkomen van de ouders is ook niet bepalend voor het bedrag dat de kinderopvangondernemer van de ouders krijgt. Het is nu juist de opzet van dit wetsvoorstel dat ouders met de laagste inkomens de grootste bijdrage van de overheid krijgen en bovendien dat voor de lagere inkomens het eventueel ontbreken van een werkgeversbijdrage gecompenseerd wordt. Bovendien geldt dat juist de hogere inkomens gevoeliger zullen zijn voor prijsstijgingen omdat zij die vooral zelf moeten betalen.

Mevrouw De Rijk, mevrouw Meulenbelt en de heer Leijnse hebben vragen gesteld over de marktwerking in de kinderopvang. Uitgangspunt van de wet is dat ouders het beste zelf in staat zijn om te beoordelen welke opvang geschikt is voor hun kinderen. De keuzevrijheid voor ouders staat daarom voorop. Deze keuzevrijheid wordt in de eerste plaats mogelijk gemaakt door ook de financiering via de ouders te laten verlopen: vraagfinanciering in plaats van aanbodfinanciering. Voor een deel van de kinderopvang is er nu al vraagfinanciering en keuzevrijheid. Bij gesubsidieerde kinderopvang ontbreekt de keuzevrijheid echter nog vaak. De Wet kinderopvang maakt keuzevrijheid voor alle ouders mogelijk.

Keuzevrijheid heeft echter alleen betekenis als er ook wat te kiezen valt. Daar ligt dan ook het belang van marktwerking. Het is dus geen marktwerking omwille van de marktwerking, maar om ervoor te zorgen dat ouders daadwerkelijk iets te kiezen hebben. In elke gemeente wordt nu kinderopvang aangeboden. In diverse bijdragen is gesteld dat er in 30% van de gemeenten maar één aanbieder is; of wel in 70% van de gemeenten zijn al meer aanbieders en dat in het huidige systeem van aanbodfinanciering. Het cijfer wordt nog mooier als wij niet de gemeenten als uitgangspunt nemen maar het aantal kindplaatsen. Dan blijkt namelijk dat circa 90% van de kindplaatsen wordt aangeboden in gemeenten waar meer aanbieders zijn. En dan moeten wij de overgang naar vraagfinanciering nog maken!

Ik deel de mening van mevrouw Meulenbelt dat kinderopvang geen markt is zoals er een markt is voor vakantiereizen. Natuurlijk is de keuze van een kindercentrum iets anders dan de keuze van een fietsenstalling. Kinderopvang wordt echter wel een markt in die zin dat via het instrument van vraagfinanciering uit de Wet kinderopvang alle ouders de middelen in handen krijgen om zelf kinderopvang in te kopen bij de organisatie van hun keuze. Ouders zullen daarbij een eigen prijs/kwaliteitafweging kunnen maken. Kinderopvangorganisaties kunnen zelf bepalen voor welke prijs zij welke kwaliteit leveren op basis van de landelijke uniforme regels voor kwaliteit en toezicht. Hoe de prijs/kwaliteitverhouding zich zal ontwikkelen, valt niet op voorhand aan te geven. Volgens de heer Leijnse schijnen

## 47 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wij te denken dat marktwerking vanzelf tot de hoogste kwaliteit en tot de laagste prijs leidt. Ik kan hem verzekeren dat ik dat inderdaad naïeve geloof niet heb.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Wij wisten al dat de ouders mogen kiezen. Waarop ik en anderen met de vragen hebben gewezen, is dat het toch heel erg duidelijk is dat voor heel veel ouders de mogelijkheid om te kiezen beperkt is. Die mogelijkheid kan om verschillende redenen beperkt zijn: er is maar één aanbieder, ze hebben niet de sociale vaardigheid om te kunnen kiezen enzovoorts. Hoeveel scholing, bijscholing, oefening of cursussen moeten ouders die hun eerste kind bij de opvang moeten onderbrengen hebben gevolgd om de kwaliteit van de opvang te kunnen beoordelen? Dan moet er ook nog eens keus zijn. Er wordt nu gesproken alsof er een modelouder is. Die modelouder gaat naar de modelkinderopvang en die modelouder weet dan precies dat een bepaalde opvang beter is dan die om de hoek. Overigens moet er om de hoek dan nog wel een kinderopvang zijn. Kortom, er wordt nu een beeld neergezet dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. De minister geeft gewoon geen antwoord op onze vraag: weet u wel zo zeker dat de ouders de keuzemogelijkheid hebben?

Minister **De Geus**: Ik weet dat er plaatsen zijn waar ouders die keuzemogelijkheid nog niet hebben. Ik vertrouw evenwel op dat in het kader van de nieuwe wet die vraagfinanciering centraal stelt, het concurrerend aanbod zich breder zal ontwikkelen. Ik heb er dus vertrouwen in dat de situatie waarop u doelt, de situatie waarin er altijd wat te kiezen is, binnen afzienbare tijd zal ontstaan.

U vraagt vervolgens: hoe weet u nu dat de ouder die voor het eerst een kind ergens moet onderbrengen wel een goede keus kan maken? Bij deze wet is vrij fundamenteel gekozen voor vraagsturing. Dat wil zeggen dat de afweging waarbij men nagaat wat de prijs, de kwaliteit en de dienstverlening van de kinderopvang is, aan de ouders is met inachtneming van het normatieve kader dat de wet stelt. Ik weet dat er ouders zijn die de afweging maken op grond van vergaarde kennis. Ik weet ook dat er ouders zijn die de keus maken op basis referentie van mensen in hun omgeving. Ik weet verder dat er ouders zijn die zelf onderzoek doen. Die verantwoordelijkheid wil de regering graag bij de ouders laten.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik heb al eerder geprobeerd om de keus bij kinderopvang te vergelijken met die voor een school. Natuurlijk vinden wij dat ouders zelf moeten mogen kiezen voor een bepaalde kinderopvang. Die keus moet er dan wel zijn. Wij zorgen ervoor dat geregeld is aan welke minimale eisen een school moet voldoen. Daardoor weten de ouders dat er de garantie is dat de school waar zij hun kinderen heen sturen aan die minimale eisen voldoet. We hebben hierover al een schimmige discussie gevoerd. Wat wij willen is dat ouders gerustgesteld zijn als zij hun kind naar een opvang sturen. Ook voor een school regelen wij de basisvoorwaarden.

Minister **De Geus**: Daarom regelen wij in de wet de basiskwaliteitsnormen. Uw ambitie om meer kwaliteitsregels in de wet op te nemen c.q. die bij AMvB op te nemen wordt niet door de regering gedeeld.

De heer **Schouw** (D66): U zegt dat die ambitie niet door de regering wordt gedeeld, maar ik stel vast dat de regering die ambitie wel had toen u dit voorstel bij de Tweede Kamer indiende. Welk argument heeft ervoor gezorgd dat u het licht zag en dat u zei: ik kan die ambitie eigenlijk wel loslaten? Als u dat aangeeft, zullen wij misschien ook het licht zien.

Minister **De Geus**: Een combinatie van factoren heeft hiervoor gezorgd en niet een hemels wonder. Er was daarentegen sprake van een rationeel proces. Twee aspecten hebben mij tot de overtuiging gebracht dat het huidige voorstel een gelijkwaardig alternatief is. Allereerst was er de opvatting van de meerderheid van de Tweede Kamer op dit punt.

De heer **Schouw** (D66): Dat is een politiek argument.

Minister **De Geus**: Maar voor de regering was het een vrij cruciaal argument. Ook een overweging van de meerderheid van deze Kamer telt zwaar. Ten tweede heb ik onder druk van die meerderheid nagegaan of er met invulling van zelfregulering en nadere instrumenten die ik tot mijn beschikking heb, gekomen zou kunnen worden tot een voldoende toezichtbaar en handhaafbaar kader van regels. Bij de nadere studie over wat er met een beleidsinterpreterende maatregel mogelijk is en hoe die gestalte kan krijgen binnen het kader van een globale norm is bij mij de overtuiging gegroeid dat hierbij sprake is van een afdoende stelsel. Had ik die overtuiging niet gehad, dan had ik de meerderheid in de Tweede Kamer getrotseerd tot en met zelfs eventueel intrekking van het gehele wetsvoorstel.

De heer **Leijnse** (PvdA): Toen het wetsvoorstel aanvankelijk door de regering werd ingediend bij de Tweede Kamer, bevatte het toch zowel de grond voor een AMvB terzake van de kwaliteit als de nu in artikel 64 genoemde mogelijkheid van een beleidsregel terzake van de werkwijze van gemeenten bij het toezicht? Beide elementen zaten toch in de wet?

Minister **De Geus**: Dat meen ik mij te herinneren, maar de reden waarom ik mij toen nog niet zo had verdiept in de mogelijkheden van een wetsinterpreterende beleidsregel was er natuurlijk in gelegen dat wij op dat moment een voorstel hadden om een kwaliteits-AMvB te maken.

De heer **Leijnse** (PvdA): Dat bewijst dus dat die beleidsregel helemaal niet in relatie tot die kwaliteit stond, want dat was in de AMvB geregeld. Pas later bent u gaan bedenken dat de beleidsregel ex artikel 64 wel eens iets met kwaliteit te maken zou kunnen hebben om het gat een beetje te vullen. Mijn stelling is dat als u wetgeving maakt, u dan niet in artikel 64 een beleidsregel opneemt die later blijkt in de plaats te kunnen komen van een AMvB die op artikel 48 was gebaseerd.

Minister **De Geus**: Ik heb al aangegeven dat wij eerder de gedachte hadden dat het via een AMvB geregeld kon worden. Aangezien het niet via een AMvB geregeld zou worden, heb ik mij op dat moment moeten bezinnen op de vraag of de handhaafbaarheid en de toezichtbaarheid van de kwaliteit voldoende gewaarborgd zouden zijn in deze wet. Ik heb mij dus nader rekenschap moeten geven van de

## 48 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

mogelijke functie van een wetsinterpreterende beleidsregel. Die is niet zo sterk als een AMvB. Is dat een ramp? Kan dat lijden? Ja, dat kan lijden, omdat de norm wel in de wet staat en ik goed kan leven met de mogelijkheid dat een ondernemer desgevraagd zich rekenschap kan geven van het naleven van de norm, ook al zou die afwijken van de beleidsregel, omdat in dat geval op hem een serieuze bewijslast rust. Voor mij is doorslaggevend geweest de vraag of het uniforme landelijke toezicht in voldoende mate uit de verf zou kunnen komen. Ik meen dat dit het geval is. De stap die mevrouw Vliegthart had bedacht, was een AMvB met kwaliteitsregels, die vervolgens afgeschaft zou worden als de sector de zaak zelf eenmaal gereguleerd zou hebben. Er zijn echter vergelijkbare voorbeelden dat dit laatste nooit gebeurt, aangezien iedereen die er belang bij heeft dat de AMvB blijft bestaan, niet zelf tot regulering overgaat. Mijns inziens wordt de dynamiek van het proces bevorderd door deze stap over te slaan, onder het gelijktijdig scheppen van een kader dat in voldoende mate het toezicht op kwaliteit waarborgt.

Mevrouw Meulenbelt heeft de vrees uitgesproken dat in de praktijk alleen geprivilegieerde ouders met goede sociale vaardigheden en assertiviteit tot een voor hen en hun kinderen goede keuze kunnen komen. Naar mijn overtuiging is iedere ouder met een inkomensafhankelijke bijdrage van de overheid in staat om een eigen keuze te maken voor wat hij of zij goede opvang vindt voor het eigen kind.

Ik ben blij met de uitspraak van mevrouw De Rijk dat de overheid genoeg bijdraagt voor ouders met een laag inkomen om in vrijheid een keuze te kunnen maken voor een kinderopvangorganisatie. Ik deel niet haar zorg dat de ouders met een middeninkomen minder financiële ruimte hebben om die keuze te maken, omdat bij het opstellen van de tabel rekening is gehouden met de inkomenspositie van de verschillende groepen.

Mevrouw Nap heeft gevraagd of de Belastingdienst ook daadwerkelijk in staat is om de aanvragen van de ouders tijdig en correct af te handelen. Ik heb daar alle vertrouwen in. De contacten tussen mijn departement en de Belastingdienst zijn frequent en intensief. Alles is erop gericht dat op 15 januari 2005 de tegemoetkomingen aan ouders kunnen worden uitbetaald. Wat de Belastingdienst gaat doen, is volkomen nieuw: niet heffen maar uitbetalen. De Belastingdienst is daarom vanaf het begin bij het wetgevingstraject betrokken. Uitvoerbaarheid door de Belastingdienst is steeds een element van beoordeling geweest. Ik heb geen reden om aan te nemen dat hier nog knelpunten zullen zijn. Dat geldt ook voor de informatie aan de ouders. Ouders die zich op het onderwerp willen oriënteren, kunnen vanaf deze maand onder alle gebruikelijke voorbehouden op de website van de Belastingdienst al de eerste informatie van de Wet kinderopvang vinden.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Ik begrijp dat er voldoende voorlichting wordt gegeven. Ik weet echter dat de Belastingdienst zelf van mening is dat er onduidelijkheid is voor die ouders met kinderen die naar verschillende kindercentra gaan. Er komt één beschikking en dat leidt in die gevallen tot problemen. De Belastingdienst probeert maatwerk te leveren, maar lukt dit voor januari, als de wet in werking treedt?

Minister **De Geus**: Ik herinner mij nu dat u die vraag in eerste termijn zo concreet gesteld heeft. Ik moet mij verontschuldigen voor het feit dat ik daar geen concrete reactie op kan geven. Ik zal ervoor zorgen dat ik hier in tweede termijn duidelijkheid over kan geven. Dit zal wellicht niet op grote schaal voorkomen, maar de vraag is terecht. Ik denk dat mijn ambtenaren even te rade moesten gaan bij de Belastingdienst en dat zal er debet aan zijn dat deze informatie pas in de loop van de dag beschikbaar is gekomen en niet bij het schrijven van deze antwoorden.

Mevrouw De Rijk vroeg wiens verantwoordelijkheid de tussenschoolse opvang is. Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang komt er een einde aan de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling. Vanaf 1 januari 2005 is de minister van OCW verantwoordelijk voor de tussenschoolse opvang. Schoolbesturen krijgen dan de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een overblijfsvoorziening op hun school of scholen. Uit de begroting van SZW wordt voor 2005 en 2006 6 mln overgeheveld naar OCW om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit geld zal deels worden ingezet voor het opleiden van overblijfskrachten en deels voor het ondersteunen van schoolbesturen bij het uitvoeren van deze taak, hetgeen zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van de tussenschoolse opvang. De minister van OCW zal dit najaar in een brief aan de Tweede Kamer haar plannen om hieraan invulling te geven, uiteenzetten. Met de overheveling van het genoemde bedrag is een definitieve afspraak gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de tussenschoolse opvang.

Voorzitter. Ik heb er behoefte aan, enkele slotopmerkingen te maken. Een wettelijke regeling op het terrein van kinderopvang is voor deze regering en voor mijn voorgangers een jarenlang proces geweest. In 2002 lag er een wet waarbij werd uitgegaan van een tijdelijke kwaliteits-AMvB en van een structurele compensatie voor ontbrekende bijdragen van werkgevers. De regering heeft op dit laatste punt haar opvattingen gegeven. In de Tweede Kamer heeft er vervolgens amendement op dit punt plaatsgevonden. De regering heeft ook haar opvatting over kwaliteit gegeven. Ook op dat punt heeft de Tweede Kamer geamendeerd. Ik ben mij er goed van bewust dat het leggen van nadruk op nog meer kwaliteitsregels de broze balans tussen zelfregulering en wettelijke normering verstoort.

Ik ben mij er ook van bewust dat de maatschappelijke steun voor dit wetsvoorstel in de praktijk nog gevonden moet worden. Daarom zijn de zelfregulering en de inspanning van alle partijen zo belangrijk. Ik ben mij er tevens van bewust dat elke andere balans in het wetsvoorstel met zich zou brengen dat er op het ene of op het andere vlak geen meerderheid is die deze stap wil zetten.

Zowel in de behandeling in de Tweede Kamer als in de behandeling hier ben ik ingegaan op de vraag of er een wet voorligt die goed is, waar wij blij mee kunnen zijn, die kinderopvang voor ouders toegankelijker maakt en die de kwaliteit landelijk uniform regelt. Het is mijn overtuiging dat deze wet daartoe een goede bijdrage is. Het is ook mijn overtuiging dat dit proces met de invoering van de Wet kinderopvang op 1 januari 2005 niet af is. Het proces zal vervolgd moeten worden met name op het gebied van de ontwikkeling van de werkgeversbijdrage, waarvoor eventueel -- ik citeer de heer Schouw -- nadere



## 49 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

maatregelen noodzakelijk zijn. Ik sta in 2006 al voor die afweging, wanneer de wet nog maar 1,5 jaar oud is. Dit proces is al zo lang gaande dat wij dat dan echt moeten weten. Ik sta bij de evaluatie van de Wet kinderopvang ook voor de vraag of de inrichting van het kwaliteitsbestel die nu is gekozen in de praktijk leidt tot een voldoende helder kader.

Voorzitter. Het proces is dus nog niet af, maar ik vraag uw Kamer om vertrouwen en instemming met dit wetsvoorstel. Na een proces van jaren zoeken kan dan in ieder geval vorm worden gegeven aan een wetsvoorstel dat naar mijn opvatting het stadium van de kindertijd toch een keer voorbij moet zijn.

**De voorzitter:** Voordat ik in tweede termijn het woord geef aan de heer Leijnse, verzoek ik alle woordvoerders om zich zo strikt mogelijk aan de spreektijd te houden, want wij lopen behoorlijk uit.

\*\*

\*N

De heer **Leijnse** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De behandeling in eerste termijn heeft op een aantal punten duidelijkheid gecreëerd, ook waar er onduidelijkheid was. Het voorliggende wetsvoorstel bevat op een aantal punten een evenwichtige regeling voor de kinderopvang waarvoor in deze Kamer brede steun is, zoals de financiering en de ouderinvloed. Op het essentiële punt van de kwaliteit echter is de regeling naar ieders opvatting niet bijzonder bevredigend. Er is geen goede waarborg voor het aantal leidsters per 10, 20, 30 kinderen. Er is geen goede waarborg dat het personeel voldoende gekwalificeerd is. De vroege signalering, waarover door verschillende woordvoerders is gesproken, zal toch afhankelijk zijn van de kwalificatie van het personeel in de kinderopvang. Er is geen goede waarborg voor voldoende binnen- en buitenruimte en voor adequate slaapruiimte voor de allerkleinsten.

De minister houdt een betoog waarin hij zich enerzijds baseert op zelfregulering en anderzijds op de wetsinterpreterende beleidsregel. Het blijkt klip en klaar, ook uit de brieven uit het veld, dat de zelfregulering nooit in de plaats kan treden van bindende regelgeving. Via zelfregulering kan weliswaar in het veld een bepaalde norm bepaald worden, maar deze is niet afdwingbaar. Uit de opstelling van de verschillende organisaties blijkt dat zij niet denken in termen van afdwingbare regels. Er is dus iets geheel anders aan de hand dan wat wij kennen bij collectieve arbeidsovereenkomsten, waarbij het mechanisme van de algemeenverbindendverklaring leidt tot bindende, afdwingbare normen. In dit geval is sprake van vrijwillige afspraken tussen organisaties die mogelijkwjs door hun leden na enige drang kunnen worden nagevolgd, maar niet van afdwingbare normen.

Van de wetsinterpreterende beleidsregel is in alle onduidelijkheid, duidelijk geworden, mede door de vraag van de heer Van den Berg, dat deze niet afdwingbaar is. De wetsinterpreterende beleidsregel stond al in de wet, ook al toen de AMvB erin stond. De vondst die de minister nu doet -- de wetsinterpreterende beleidsregel gebruiken om te suggereren dat hij daarmee de algemene kwaliteitsnorm van verantwoorde kinderopvang nader kan invullen -- houdt geen stand. Daar is de wetsinterpreterende beleidsregel op grond van artikel 64 nooit voor bedoeld geweest. Die ziet ook niet op de kwaliteit, maar op de

werkwijze van de gemeente bij het onderzoek. De wetsinterpreterende beleidsregel kan geen nadere normen stellen ter uitwerking van de algemene norm. In het interruptiedebat is duidelijk geworden dat de ondernemer alle mogelijkheden heeft om zich niet aan die regel te houden wanneer de gemeente zich op dit houvast wil baseren. Het gaat mij daarbij niet om het antwoord op de vraag wie dan de bewijslast heeft. De minister gaat in zijn woorden heen en weer van de ondernemer naar de gemeente. Het gaat erom dat de ondernemer zich niet aan die nadere uitwerking in de wetsinterpreterende beleidsregel hoeft te houden.

Dat schetst een situatie die door de minister als volgt wordt gekarakteriseerd. Wij waren oorspronkelijk van plan, zegt hij, om een fiets met zijwielen te verschaffen. Dat wordt dus nu een fiets zonder zijwielen. Ik heb in mijn eerste termijn gewezen op het belang van persoonlijke ervaring in dit opzicht. Wie zijn kleinkind of kind met een fiets zonder zijwielen de weg op stuurt, heeft een goede kans dat het kind op zijn gezicht valt. Dat roept de vraag op wanneer de eerste excessen zullen plaatsvinden, wanneer de eerste ongelukken zullen plaatsvinden en hoe wij dan om moeten gaan met de verantwoordelijkheid van de overheid om voldoende waarborgen te schapen voor de kwaliteit. De minister komt naar mijn idee in een lastig parket als hij op deze wijze een ernstige lacune in de wetgeving laat bestaan en het risico neemt dat er gaande het proces van de vorming van regels en normen ongelukken gebeuren op een zo essentieel punt als de kwaliteit van de kinderopvang en de belangen van de kinderen daar.

Door deze behandeling van het wetsvoorstel is een precaire bestuurlijke situatie ontstaan. De ouderorganisaties laten ons weten dat zij overeenstemming over het convenant met de werkgeversorganisatie, de ondernemersorganisaties en de kinderopvang onwaarschijnlijk achten. Zij vinden overeenstemming ver weg liggen en wijzen erop dat de ondernemersorganisaties zich nauwelijks gebonden voelen aan de noodzaak om tot afspraken te komen omdat zij in het wetsvoorstel voldoende ruimte krijgen om hun eigen gang te gaan. Ouderorganisaties dringen er bij ons op aan, de wet op die grond te verwerpen, om nadere, betere wetgeving op dit punt mogelijk te maken en hen in een werkelijke onderhandelingspositie te brengen om kwaliteit af te dwingen. De gemeenten wijzen de toezichtstaak af omdat zij onvoldoende normen in de wet en nadere regelgeving vinden om ook werkelijk kwaliteit af te dwingen in voorkomende gevallen bij individuele ondernemers. Een ernstige zaak.

Dat creëert de situatie dat zowel op het punt van de zelfregulering als op het punt van het gemeentelijk toezicht een ernstig bestuurlijk hiaat ontstaat. Ik vind dat de minister in die situatie de suggestie van collega Schouwen in eerste termijn nog eens moet overwegen: is het niet verstandig om het wetsvoorstel terug te nemen, nu de minister zo de nadruk heeft gelegd op datgene wat op dit punt nog allemaal ontwikkeld moet worden, en wat er dus nog niet is, en eerst aandacht te besteden aan het overkomen van deze bestuurlijke impasse? Moet niet eerst worden bezien of de minister met de organisaties werkelijk tot afspraken kan komen, of hij een mogelijkheid voor nadere regelgeving kan vinden en of hij met de gemeenten een afspraak kan maken om het toezicht zodanig in te richten dat het effectief wordt? Als aan die voorwaarden

## 50 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

niet is voldaan, dient de regering naar mijn idee -- en daarmee volg ik het voorstel van de heer Schouwen in eerste termijn -- te besluiten om het wetsvoorstel terug te nemen en een poging te doen om in een later stadium een betere regeling aan deze Kamer voor te leggen.

Zet de minister toch door, dan rest ons niets anders dan na een afweging van de goede en de kwade elementen in dit wetsvoorstel, tegen te stemmen. Gelet op de aard van het onderwerp, vraag ik in dat geval om een hoofdelijke stemming.

\*N

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij zijn blij met het antwoord van de minister op onze vragen en danken hem daarvoor.

In het debat over de kwaliteitsborging heeft de minister duidelijk gemaakt dat die kwaliteitsborging er zeker is. Wij delen niet de opvatting van de heer Leijnse dat de kwaliteit niet is gewaarborgd, hoewel hij net generaliserend opmerkte dat allen in deze Kamer daar achter stonden.

Juist de kwaliteitseisen die de heer Leijnse noemt, zijn volgens ons geborgd in de zelfregulering. Wij zien ook zeker geen ongelukken die een fiets zonder zijwieltjes kan maken, want volgens ons is er een heel stevige bagagedrager.

In eerste termijn heb ik er al op gewezen dat wij toch wel bijzondere eisen stellen aan de kwaliteit, als wij dat vergelijken met de dagen dat de kinderen zich de rest van de week in de thuissituatie bevinden. Daar is geen kwestie van vierkante meters of extra veiligheid en soms zelfs niet eens van hygiëne. Ik vind dat wij de verhoudingen toch wel in het oog mogen houden. Het moet niet gaan om het laatste tegeltje dat recht moet liggen op de speelplaats, omdat het gevaar misschien is dat iemand op de neus kan vallen.

Deze wet is er juist gekomen om alle regels die de gemeenten hadden, die zeer verschillend waren, weg te nemen en de mogelijkheid te geven voor veel meer maatwerk en een persoonlijke invulling. Er is regelmatig gezegd dat er in 30% van de gemeenten niet genoeg keuzemogelijkheden zijn voor de ouders. Ik wil erop wijzen dat deze er nu wel komen, doordat de mogelijkheden voor gastouderschap worden uitgebreid. Dat is een keuze die veel ouders graag hebben. Wij zijn volledig voor deze wet en wij hopen dat het allemaal goed zal gaan met het fietsje.

\*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik ben lichtelijk verbijsterd. Mijn wereldbeeld wankelt. Ik had altijd gedacht dat de conservatieve kant, de pro-kind-kant, de pro-gezinskant -- laten wij ik het nog maar één keertje rechts noemen, van waar wij staan -- zou staan voor behoud van de kwaliteitseisen die wij inmiddels hebben ontwikkeld. Uitgerekend die kant laat die mogelijkheid vallen, die vandaag gewoon te regelen is. Daar moet ik echt van bijkomen.

Ik ben ook niet echt vrolijk geworden van de discussie die wij hebben gevoerd. Ik heb niet het gevoel dat wij ook maar één centimeter nader tot elkaar zijn gekomen. Ik vond het een buitengewoon schimmige discussie, die steeds maar ging over: wat zijn normen. Het

is alsof wij af moeten spreken wat Nederlands is. Volgens mij is een norm iets wat je kunt meten. Verantwoorde kinderopvang kun je niet meten, omdat iedereen daar iets anders onder kan verstaan. Aantoonbare aandacht heb je al gauw.

Dit lijkt ontzettend op de borden die je in sommige wijken ziet staan met "denk aan onze kinderen". Dat vind ik ook zoets. Het klinkt heel mooi, maar je kunt heel goed aan de kinderen denken, terwijl je plankgas geeft. Er moet gewoon staan: rijd niet over onze kinderen heen, dan weet je ten minste wat de norm is en dan kan je meten.

Als wij dit vrijgeven aan de vrije markt en zelfregulering zo fantastisch vinden, kunnen wij het ook met scholen doen. Laten wij tegen de scholen zeggen: als het maar verantwoord onderwijs is en als zij maar aantoonbare aandacht hebben voor waar zij les over geven, gaan wij er niet meer over waar zij les over geven, want dat regelt zich vanzelf wel tussen de ouders en de aanbieders. Als wij toch bezig zijn, waarom niet alle ziekenhuizen? Laat elk ziekenhuis zelf maar bepalen wat goed medisch handelen is. De politie! Laten wij de politie ook alle ruimte geven om dat zelf te regelen. Meestal ben ik wat serieuzer bij dit soort onderwerpen, maar ik ben echt verbijsterd. Ik kan haast niet geloven dat wij zoets belangrijks als de kinderopvang zo makkelijk uit onze handen laten vallen en maar overlaten aan de marktwerking, terwijl wij ondertussen kunnen weten op welke gebieden deze echt desastreuze gevolgen heeft. Dat risico moet je niet willen lopen als er kinderen bij betrokken zijn. Ik zou dit wetsvoorstel het liefst afstemmen, maar dat zal wel niet mogelijk zijn. Mijn fractie steunt in ieder geval de gedachte dat dit wetsvoorstel niet goedgekeurd zou moeten worden.

\*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Het debat concentreert zich op de kwaliteit en dat is volkomen terecht, omdat het om kleine kinderen gaat en niet om fietsenstallingen.

Het is opvallend hoe veel vertrouwen de minister in dit debat in cao-afspraken zegt te hebben. De laatste tijd hebben wij ook wel andere geluiden gehoord. Ik ben blij dat hij opnieuw vertrouwen heeft in deze onderhandelingen.

Als er een reden was voor bepaalde partijen om niet voor de AMvB te zijn, was dat de hekel die deze partijen hebben aan regelgeving. In het afgelopen uur is er echter een enorm woud opgericht aan protocollen, certificering, normen, wetsinterpreterende beleidsregels en cao-afspraken. Met het oog daarop kan toch zeker niemand volhouden dat dit wetsvoorstel zal leiden tot minder regels. Het wetsvoorstel bevat vagere regels en zal uiteindelijk leiden tot een woud aan regelgeving. Deze vage regels zullen immers door ouders, aanbieders, de wetgever, de gemeente, de GGD en de minister geïnterpreteerd moeten worden. Ik werd er bepaald niet vrolijk van.

Collega Leijnse wees er terecht op dat de wetsinterpreterende beleidsregel het afgelopen anderhalf uur steeds belangrijker is geworden. Deze interpretatie wordt echter gebaseerd op art. 64 en dit artikel betreft het onderzoek door de gemeente en niet art. 50, de kwaliteit van de kinderopvang.

Het was onthullend dat de minister zei dat deze operatie niet zonder risico is. Als je daarbij betreft dat het

## 51 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wetsvoorstel over kleine kinderen gaat, moet je je wel steeds meer zorgen gaan maken. De metafoor van de fiets zonder zijwieltjes roept gemakkelijk beelden op. Meestal laat je je kind inderdaad pas los als je er vertrouwen in hebt dat het kan fietsen. Het percentage is niet zo belangrijk, maar ik heb er best vertrouwen in dat zo'n 80% van de kinderopvangondernemers kan fietsen. Wij kunnen ons echter als beoordelaars van de wet niet permitteren dat welk percentage dan ook van deze kinderopvangondernemers niet kan fietsen. Een tweedeling is hier onacceptabel, zelfs al is het geen tweedeling tussen arm en rijk, maar een tweedeling tussen ouders die er bovenop zitten en ouders die er niet bovenop zitten. Ook die tweedeling is niet acceptabel.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op keuzevrijheid. Keuzevrijheid is er echter pas als het aanbod de vraag overstijgt. Zolang er sprake is van de geringste schaarste, bestaat die keuzevrijheid niet. Het is echter wel een heel precair onderwerp. Als ouders immers voor hun kind kiezen wanneer het niet zo goed gaat op de kinderopvang, kan dat namelijk betekenen dat ze hun baan moeten opgeven. Als je de kwaliteit onvoldoende vindt, heb je immers wel je kind weer thuis. Dat is niet niks!

Voorzitter. Het zal u niet verbazen dat mijn fractie tegen het wetsvoorstel zal stemmen. Ik ben daarom zeer benieuwd naar de uitkomst van de stemming over dit wetsvoorstel.

\*N

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Voorzitter. Het gaat om een wet die betrekking heeft op de mogelijkheden voor ouders om kinderen naar een kinderopvang te doen. Ouders geven de kwaliteit van de kinderopvang een 8,5. 400.000 kinderen gaan regelmatig naar een kinderopvang, en er zijn nauwelijks incidenten. In dat licht durf ik te zeggen dat het met de kwaliteit van de kinderopvang op dit moment wel goed zit.

Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Wij discussiëren vandaag over de zaken die niet duidelijk in het wetsvoorstel staan. Er is echter heel veel bestaande wet- en regelgeving die onder deze wet ligt. Deze is wel goed toetsbaar en handhaafbaar. Daarbij gaat het onder andere om de Arbowet, de Brandweerwet, veiligheidseisen, de wet op de voedselhygiëne, het besluit inzake attractie- en speeltoestellen, het Bouwbesluit en cao's. Iedereen kan dus niet zomaar ergens op een kamertje vierhoog een stel kinderen bij elkaar zetten zonder dat er eisen zijn. Die opmerking werd namelijk in de wandelgangen naar mij gemaakt; dan zijn wij niet goed met elkaar bezig.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Beseft mevrouw Nap dat het op dit moment goed gaat met de kinderen omdat er een aantal normen zijn waaraan wij ons vasthouden? Op dit moment is het niet mogelijk om op een achterkamertje met zes kinderen te gaan zitten, en dat kan straks wel.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Nee, dat kan straks niet, want die onderliggende wet- en regelgeving blijft gewoon bestaan. Verder moet iedereen zich houden aan de risico-inventarisatie en bestaat er een verplichte oudercommissie. Ik acht ouders zeer wel in staat om zelf te kijken of de ruimte geschikt is, of er voldoende bedden zijn en of het veilig is voor hun kind.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): De ondernemer krijgt het laatste woord! Dat hebben wij vandaag gehoord.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Een ondernemer heeft zich wel te houden aan de regels die in de wet zijn opgenomen, zoals die risico-inventarisatie. De verplichte risico-inventarisatie is namelijk opnieuw opgenomen, net als de verplichte oudercommissie zodat ouders kunnen zien wat er aan de hand is. Verder moet er een schriftelijke overeenkomst zijn. Niet alles kan dus zomaar.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): De beste normen, zoals groeps grootte en de leidster-kindratio, zijn geschrap!

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Net als ik heeft mevrouw Meulenbelt vandaag de brief gekregen van de MO-Groep. Daar was ik overigens blij mee, omdat zo het verhaal meer in balans werd gebracht. In die brief valt te lezen dat er nadrukkelijk normen worden gesteld en dat er afspraken zijn gemaakt, ook over de leidster-kindratio. Men is hier al heel ver mee. Ik heb begrepen dat het "spoorboekje" zover is dat er in september een concretisering zal zijn. Deze afspraken zullen door de minister worden overgenomen in zijn toezichtsprotocollen. Wij hebben daar wél vertrouwen in.

De heer **Leijnse** (PvdA): Ik dacht al dat mevrouw Nap voorlas uit die brief van de MO-Groep. Daarin worden heel veel maatregelen genoemd, wetten, besluiten, cao's en andere regelingen. Kan mevrouw Nap mij eens uitleggen hoe al die wettelijke regelingen maken dat een ondernemer niet meer dan bijvoorbeeld vijf of zes kinderen per leidster heeft? Dat wordt toch met geen enkele regel afgedwongen?

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Als de minister deze regels, die via zelfregulering tot stand komen, opneemt in de wetsinterpretierende beleidsmaatregel, dan hebben de gemeenten iets in handen en krijgen de ondernemers een houvast waarmee zij in de praktijk aan de slag kunnen. Wij hebben er vertrouwen in dat dit goed komt.

De heer **Leijnse** (PvdA): Dat is een misverstand. De minister heeft gezegd: dan hebben gemeenten houvast in het toezicht.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Dat houvast krijgen ook de ondernemers.

De heer **Leijnse** (PvdA): Nee, ik citeer de minister. Als een ondernemer zich hieraan niet wil houden, dan hoeft hij zich er niet aan te houden. Er is dan wel een zekere bewijslast in de richting van de gemeenten bij die ondernemer. De minister heeft echter duidelijk gezegd: de ondernemer hoeft zich hier niet aan te houden. Dat is precies de kern van de zaak.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Daar denken wij dan anders over.

## 52 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Ik zou de minister nog één vraag willen stellen, die hij in eerste termijn niet heeft beantwoord. Die vraag gaat over de vroegtijdige opsporing van eventuele gezondheidsproblemen of sociale achterstanden dan wel taalachterstanden bij kinderen. Hij heeft in de memorie van antwoord gezegd dat een van de agendapunten van Operatie Jong met name is de aansluitende keten in de zorg voor kinderen. Het komt erop aan dat het in de praktijk goed gebeurt. Hoe worden deze kindercentrales erbij betrokken? Ik weet niet of deze minister antwoord op die vraag kan geven, maar anders zou ik het graag in zijn brief willen lezen.

Ten slotte vraag ik de minister of hij, vanwege de duidelijkheid, nog één keer voor ons allen wil ingaan op artikel 64 als basis voor de wetsinterpretierende beleidsregel.

\*N

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording. De fracties van D66 en van de OSF zijn van mening dat er duidelijke kwaliteitsnormen moeten worden opgesteld voor kinderopvang. Het gaat niet om een pak meel, maar om kinderen. Naar onze opvatting moeten de kwaliteitsnormen sober en doelmatig zijn. Dat is niet het geval met de kwaliteitsnormen die nu in vele gemeentelijke verordeningen vastliggen. Mevrouw Kalsbeek heeft een paar detailvoorbeelden genoemd. Dat willen wij dus niet en daarom was die algemene maatregel van bestuur zo aardig, omdat daarin niet de detaillering van allerlei kwaliteitsnormeringen vastligt, zoals de hoogte van kapstokhaakjes in de kinderopvanginstellingen en de kleur en het type verf dat daaronder moest worden aangebracht. Dat willen wij niet en daarom moet er een algemene wet komen. Daarom waren de algemene kwaliteitsmaatregelen zo ontzettend goed. Als de leden van de VVD-fractie aangeven dat zij niet die gedetailleerde regelgeving willen, moet ik hen verwijzen naar de kwaliteitsmaatregelen in de algemene maatregel van bestuur.

Het gaat om een duidelijke normering die wij wensen, opdat eenieder zijn rol op zich kan nemen; het Rijk, de gemeenten en de kinderopvangorganisaties. Wij hebben de minister gehoord in tweede termijn, maar er blijft een aantal kritiekpunten staan. Een daarvan betreft de zelfregulering. In een verdeelde sector is dat buitengewoon lastig. Dat de sector verdeeld is, bewijzen wel de brief van gisteravond en de brief die wij vandaag kregen. De instellingen praten wel met elkaar, maar de brieven staan diametraal tegenover elkaar. Wij kunnen niet met droge ogen volhouden dat er zicht is op een goede, coöperatieve samenwerking binnen de sector, want dan zouden wij de feiten negeren. Wij hebben ook geconstateerd dat het om zelfregulering gaat, en dat heeft geen enkele verplichting in zich. Dat moeten wij ook even vaststellen.

Een ander kritiekpunt van onze fracties is dat de materiële kwaliteitseisen te dun zijn; zie artikel 50. Het onderscheid dat de heer Leijnse maakte vond ik erg nuttig om het voorstel te beoordelen. Naar aanleiding van de eerste termijn van de minister moet ik eigenlijk constateren dat hij het eigenlijk met ons eens is dat de materiële kwaliteitseisen te dun zijn. Daarom wil hij artikel 64 inhoud gaan geven. Hij wil een aantal richtlijnen opstellen om verder voeding te geven aan de materiële kwaliteitseisen. Richtlijnen vinden wij fantastisch, maar

wij hebben in het debat ook moeten constateren dat je er juridisch absoluut helemaal niets mee kunt. Dat zou misschien nog niet zo erg zijn, ware het niet dat in dit wetsvoorstel de gemeenten de verplichting hebben gekregen om er wel iets mee te doen. Als wij dit wetsvoorstel aannemen, zeggen wij eigenlijk tegen de gemeenten: u bent politieagent, maar wij binden wel uw handen op uw rug vast. U bent politieagent, maar u kunt er niets mee.

Wij vinden dat geen verantwoorde manier van doen. Het is dan ook zeer begrijpelijk dat de gemeenten zeggen: wij kunnen deze taak niet op ons nemen. De politieagent wiens handen je vastbindt, kan niets. Dat moeten wij heel goed beseffen.

Ik heb nog een vraag over het punt van de kwaliteit. Ik kan mij namelijk voorstellen dat de gemeenten zelf maar weer normering willen instellen als zij niets kunnen met de normering die zij krijgen vanuit het Rijk. Zij hebben natuurlijk nog prachtige gemeentelijke verordeningen liggen, waarin zij dat allemaal keurig netjes geregeld hebben. Een gemeentelijke verordening is wel handhaafbaar, controleerbaar en sanctioneerbaar. Aangezien wij kennelijk als Rijk niet in staat zijn om de kwaliteitsnormering voldoende te definiëren en te waarborgen en daarin ook normerend op te treden, wil ik graag van de minister weten in hoeverre de gemeenten de vrijheid hebben, het binnen de kaders van dit wetsvoorstel dan maar weer zelf te doen. Overigens, als zij dat gaan doen, dan zijn wij weer terug bij af, zeg ik tegen de minister.

Tot slot heb ik de minister in eerste termijn gesuggereerd, het voorstel aan te houden om te kijken of wij een wettelijke borging kunnen krijgen van de materiële kwaliteitseisen. De minister heeft gezegd dat de wet een lange voorgeschiedenis heeft en dat hij er eigenlijk van af wil, althans zo heb ik hem verstaan. Toch denk ik dat de minister er verstandig aan zou doen om nog even een paar maanden te tijd te nemen om die borging goed te regelen. Als hij de borging goed regelt, dan kan hij onze steun krijgen. Nu de borging onvoldoende geregeld is, zal ik helaas de steun van onze fracties aan dit wetsvoorstel moeten onthouden.

\*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik wil de minister bedanken voor de beantwoording. Soms was het spannend. Het is goed om over een weer duidelijkheid te hebben. Ik denk dat die duidelijkheid er gekomen is.

De minister heeft naar aanleiding van de inbreng die ik mede namens de fractie van de ChristenUnie mocht doen, gezegd: wat hebben wij gewild? Wij stellen de keuze van de ouders centraal. Dat begreep ik al wel, maar ik stelde naar aanleiding van deze uitspraak de vraag waarom er dan niet was gekozen voor een persoons- althans kindgebonden budget, want dan doe je recht aan dat uitgangspunt. Dan geef je ouders die ervoor kiezen, de kinderen thuis op te voeden, dezelfde financiële mogelijkheden vanuit het Rijk dan ouders die een andere keuze maken. Nu is er op dat punt immers sprake van rechtsongelijkheid. De minister is daar niet op ingegaan. Wellicht dat hij dat in tweede termijn nog wil doen. Dat zou consistentie betekenen in de uitvoering van een dergelijk uitgangspunt van de overheid.

## 53 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Voorts is er natuurlijk een geweldig spanningsveld ontstaan -- anderen hebben dat al uitgebreid aan de orde gesteld -- tussen zelfregulering en kwaliteitsborging. Wij hebben geprobeerd om daarover via verschillende wegen wat duidelijkheid te krijgen, maar naar mijn idee lukt dat niet op de wijze zoals een aantal fracties en zoals wij dat ook zouden willen. Dat betekent dat de lokale toezichthouders geen juridische basis hebben voor het toezicht, de handhaving en de sanctionering die bij hen moet komen. Om een variant te gebruiken op wat collega Schouw zei, vraag ik de minister wat de gemeenten dan gaan doen. Zij kunnen twee dingen doen. Zij kunnen de taken alleen maar administratief afhandelen. Waarom zou je nog veel energie erin steken, als je als gemeente moet constateren dat je wel overal achteraan kunt lopen, maar dat je in feite toch niets kunt?

Dan kun je de gemeentelijke verordening oppoetsen. Waarom zou je dat echter doen? Als je dat doet, loop je tegen allerlei jurisprudentieproblemen aan waar alleen anderen gelukkig mee zijn. Mijns inziens is het zeer goed mogelijk dat de gemeenten de minister dan bedanken en afspreken dat zij de wettelijke taken administratief afwerken. In dat geval hebben wij helemaal niets. Dit is een argument om de wet zeer kritisch te beschouwen. Ik vond het voorstel sympathiek om de wet tijdelijk terug te nemen. Dat zou in mijn ogen goed zijn. Voor mijn fractie zijn er echter ook andere uitgangspunten om niet voor de wet te zijn. Die heb ik al genoemd. Als de wet in stemming komt, zullen de fracties waarvoor ik het woord mag voeren, tegen zijn.

\*N

**Minister De Geus:** Voorzitter. Ik heb toch artikel 64 enzovoort er maar even bij gepakt. Het lijkt mij nuttig om hier in deze tweede termijn uitermate precies op te reageren. Ik begin met het antwoord op de opmerking van de heer Van den Berg dat er nog een discussie ten fundamente moet worden gevoerd over de vraag of de financiële bijdrage van de overheid moet worden losgekoppeld van de vraag of er formele, informele of helemaal geen kinderopvang zou worden genoten. U hebt ongetwijfeld nagelezen wat tijdens het debat in de Tweede Kamer is gezegd. Ik heb gezegd dat een dergelijke situatie mij positief in de oren klinkt. Ik heb daar alleen aan toegevoegd dat wij moeten vrezen voor een enorme daling in de arbeidsmarktparticipatie van de vrouwen die hier nu gebruik van maken als wij de op dit moment beschikbare middelen zouden verdelen over alle ouders. Als wij de bijdragen die nu aan de ouders worden gegeven, tot alle gezinnen uitbreiden, hadden wij enkele miljarden nodig. Die hebben wij nu niet. In de Tweede Kamer is gevraagd of ik wilde beloven dat de eerder genoemde discussie niet uit het dossier zou verdwijnen en dat heb ik gedaan. Die belofte doe ik nu ook in deze Kamer.

**De heer Van den Berg (SGP):** Voorzitter. Dat leidt ertoe dat u het wetsvoorstel moet intrekken.

**Minister De Geus:** Voorzitter. Het in discussie houden van dit mogelijke perspectief op enige termijn -- ik heb nooit een jaartal ingevuld, maar alleen gezegd dat ik het in deze kabinetsperiode niet zie gebeuren -- ontslaat ons niet van de plicht en de verantwoordelijkheid om nu een beslissing te nemen over de vraag of deze wet al dan niet op

1 januari 2005 in moet gaan. Ik heb u in mijn eerste termijn gezegd wat mijn argumenten daarvoor zijn.

In de tweede termijn is de heer Leijnse ingegaan op de bestuurlijke impasse. Hij is ingegaan op de vrijwilligheid en de vrijblijvendheid van afspraken en van het gebrek aan afdwingbaarheid daarvan. Het lijkt mij niet goed om het aspect van de bestuurlijke impasse te overdrijven. Dat er partijen zijn die nu, gegeven de uitdaging om zelfregulering te verwezenlijken in een fase dat de politiek nog niet heeft beslist, proberen om vanuit hun eigen positie te ijveren voor de in hun ogen meest profijtelijke wetgeving, is niet vreemd. Dat is van alle dag. Het gaat om de vraag of die partijen ook verantwoordelijkheid nemen, als er eenmaal een besluit is genomen op grond waarvan zij verantwoordelijkheid krijgen. Dat geldt op twee terreinen. Het geldt op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, de werkgeversbijdrage en het geldt op het terrein van de zelfregulering met kwaliteit voor de daarbij betrokken partijen. Dat zijn niet de zelfde terreinen, al overlappen zij elkaar enigszins, omdat er ook nog cao-partijen in de kinderopvang zelf zijn.

Ik zie dus geen reden om die bestuurlijke impasse, voor zover deze zou blijken uit correspondentie van de laatste 48 uur, een zelfstandige c.q. duurzame betekenis toe te kennen.

Dan is er de vraag gesteld over de vrijblijvendheid van eventuele zelfregulering. Zelfregulering is enerzijds veel flexibeler en anderzijds minder afdwingbaar in zichzelf dan wettelijke normering of regels vanuit de overheid krachtens een AMvB. Dat is nu ook juist de bedoeling van het evenwicht dat hier wordt voorgesteld. Daarnaast is het de bedoeling om datgene dat nodig is om op de zaak te kunnen blijven toezien, als het ware vanuit de zelfregulering te spiegelen in een wetsinterpretierende beleidsregel, waar ik direct op zal terugkomen.

Ik kom eerst op de vraag van mevrouw Nap naar de uitvoering door de Belastingdienst in de vorm van één beschikking per gezin. De Belastingdienst zal inderdaad per gezin één beschikking afgeven, die aangeeft welke tegemoetkoming de ouders per kind en in totaal ontvangen. Deze beschikking kan betrekking hebben op méér dan één kind en op opvang bij verschillende kinderopvangorganisaties. Een complicatie kan zich mogelijkerwijs voordoen in een situatie waarin de ouders de tegemoetkoming niet zelf wensen te ontvangen, maar een machtiging afgeven om de tegemoetkoming rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie uit te betalen. Als het dan gaat om één kind of meer kinderen die allemaal bij dezelfde organisatie worden opgevangen, is er geen probleem. Echter, als deze kinderen bij twee verschillende organisaties worden opgevangen, is het niet mogelijk de beschikking te splitsen en twee machtigingen af te geven waarmee beide organisaties een deel van de tegemoetkoming zouden ontvangen. De Belastingdienst wil namelijk één aanspreekpunt houden. Een oplossing zou kunnen zijn dat de machtiging aan een intermediaire organisatie wordt afgegeven die voor de ouders de financiële afhandeling verzorgt. Daar zijn dan uiteraard wel kosten aan verbonden. Ik weet evenwel dat de Belastingdienst nog bekijkt of men daar, eventueel ingaande 2006, toch een mouw aan kan passen. Tot die tijd zullen de ouders die meerdere kinderen bij meerdere instellingen hebben, ook zelf een zekere

## 54 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

verantwoordelijkheid dragen voor de financiële afhandeling en niet kunnen volstaan met één enkele machtiging die rechtstreeks ertoe leidt dat de Belastingdienst naar twee punten zal uitbetalen. Het probleem daarvan is te overzien, omdat de ouders dan ook best de beslissing kunnen nemen: "Laat het geld bij mij komen; ik betaal het dóór", of tegen een intermediaire organisatie kunnen zeggen: zou u dit voor mij kunnen doen? Daarbij heb ik toegezegd dat de Belastingdienst in ieder geval kijkt of hier, eventueel ingaande 2006, nog een mouw aan gepast moet worden.

Mevrouw Nap heeft voorts gevraagd naar de wijze waarop de centra bij de uitwerking van de Operatie Jong worden betrokken. In het kader van de Operatie Jong wil het kabinet gebruikmaken van de kennis en ervaring van het werkveld. Daartoe zijn al in een vroegtijdig stadium gesprekken gevoerd met belangrijke partijen in het veld. In het kader van de uitwerking van de agendapunten op de jeugdagenda vinden er weer gesprekken plaats. Ook met de kinderopvang wordt gesproken. Zo zullen in het kader van de uitwerking van het agendapunt "samenhang in de voorzieningen van nul tot twaalf jaar" gesprekken met organisaties als de branchevereniging, de MO-groep en BOiNK plaatsvinden. De kinderopvang wordt dus direct betrokken bij de uitwerking van de Operatie Jong.

Voorzitter. Er is enig misverstand over de toepassing van de beleidsregels. Ik ben zelf medeverantwoordelijk voor dit misverstand, omdat ik mij in eerste termijn onvoldoende nauwkeurig heb uitgedrukt. Ik ben er namelijk aan voorbijgegaan dat de beleidsregel waar ik op doel, om nadere uitleg te geven over de norm van verantwoorde kinderopvang, zijn grondslag vindt in de algemene bevoegdheid om beleidsregels te stellen op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht. De discussie ontstond omdat de heer Leijnse mij de tekst van artikel 64 voorhield waarin over beleidsregels werd gesproken. Ik heb mij op dat moment niet gerealiseerd dat de mogelijkheid om deze beleidsregels te stellen en de beleidsregels waarop hier gedoeld wordt, expliciet betrekking hebben op de werkwijze van de toezichthouder als bedoeld in deze paragraaf. Er komen er dus twee. Een ervan is de wetinterpretierende beleidsregel waarin nadere uitleg wordt gegeven aan de norm verantwoorde kinderopvang. De heer Leijnse heeft terecht geconstateerd dat daarvoor geen wettelijke grondslag in de Wet kinderopvang is opgenomen. Die bevoegdheid bestaat op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is in algemene zin de bevoegdheid vastgelegd voor de toepassing van beleidsregels.

De andere beleidsregel heeft betrekking op de werkwijze van de toezichthouder. Daartoe is in de Wet kinderopvang expliciet een wettelijke grondslag opgenomen. Deze regeling dient dus een ander doel!

De heer **Leijnse** (PvdA): Ik dank de minister voor de verduidelijking. Het gaat dus niet om de beleidsregel ex artikel 64, maar om een nieuwe beleidsregel die niet in de wet grondvest is. In het ene artikel is dus wel sprake van een beleidsregel. De minister zegt dat in artikel 50 geen sprake is van een beleidsregel, maar dat hij het toch doet. Biedt de Algemene wet bestuursrecht daarvoor voldoende grond? In algemene zin wel, maar de minister weet ook dat de AWB ook zegt dat beleidsregels die op deze manier

worden gesteld, geen handhaafbare normen kunnen inhouden.

Minister **De Geus**: Ik heb in mijn eerste termijn voldoende gezegd over de handhaafbaarheid en de afdwingbaarheid. Ik neem daarvan geen woord terug.

De heer Leijnse en de heer Schouw hebben vragen gesteld over de afdwingbaarheid van de beleidsregels.

De heer **Leijnse** (PvdA): De minister treft een beleidsregel die in feite de algemene norm in artikel 50 nader toespitst. Dat is een beleidsregel die niet in de Wet kinderopvang gefundeerd is maar in de AWB. Als daarvoor geen fundament in de wet ligt, staat de AWB echter niet toe dat er beleidsregels gesteld worden die nadere normen stellen. Dat kan dus niet. U kunt alleen maar uitleg geven, belangen afwegen, feiten vaststellen, maar u kunt geen nadere normen stellen, mijnheer de minister. Daarin zit nu net het verschil tussen een beleidsregel en een AMvB.

Minister **De Geus**: Dat is precies wat ik in eerste termijn betoogd heb. Het gaat niet om nadere normen want de norm staat in de wet. Het gaat om een zodanige uitleg van die norm dat er een kader ontstaat waarop toezicht kan worden uitgeoefend. Dat wil dus niet zeggen dat de zaken die in de beleidsregel staan naar hun aard in de formele zin afdwingbaar zijn. Ik heb in eerste termijn heel goed toegelicht dat hetgeen in de beleidskaders staat, niet als zodanig afdwingbaar is. De norm staat in de wet. De gemeenten houden toezicht daarop. Gemeenten kunnen in de moeilijkheden komen bij het houden van dat toezicht omdat zij te veel moeten zoeken en aftasten wat er in concrete bedoeld wordt. Daarom hebben zij de hulp van een wetinterpretierende beleidsregel. Zij kunnen daarop hun toezicht baseren. Daarmee is de beleidsregel een heel wat flexibeler instrument dan een wettelijk voorschrift.

De heer Schouw heeft gelijk als hij zegt dat de beleidsregels niet bindend zijn uit kracht van wet. Het zijn algemene regels die bindend zijn op grond van beginselen van behoorlijk bestuur. Het is iets anders, maar in de bestuurspraktijk maakt het echt niet veel uit. De rechter gaat bij bestuursbeslissingen altijd na of een bestuursorgaan een beleidsregel als referentie heeft gebruikt. Zonder beleidsregel moet de toezichthouder elke beslissing integraal motiveren.

Dat lijkt me een vrijwel onmogelijke taak. De beleidsregels geven dus een nadere uitleg van de globale normen. Een en ander zorgt ervoor dat de globale norm toetsbaar en handhaafbaar wordt. Beleidsregels bieden zowel de kinderopvangondernemers als de toezichthouder houvast. Wel zal de toezichthouder altijd moeten nagaan of er bijzondere omstandigheden zijn die rechtvaardigen dat wordt afgeweken van de beleidsregel. Dat betekent onder meer dat als een kinderopvang langs een andere dan in de beleidsregel neergelegde weg een gelijkwaardig kwaliteitsniveau weet te realiseren -- ik noemde het voorbeeld van een iets andere leidster/kindratio op grond van extreme kwaliteiten van de leidsters -- deze weg dan door de toezichthouder dient te worden gerespecteerd. Daarmee is weer aangegeven dat de beleidsregel een heel wat flexibeler instrument is dan een wettelijk voorschrift.

De huidige gemeentelijke verordeningen, zeg ik tegen de heer Schouw, vinden hun basis in de Welzijnswet 1994. Deze wet wordt ingetrokken bij inwerkingtreding

## 55 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van de Wet kinderopvang. Dat betekent dat de gemeenten vanaf dat moment niet meer de bevoegdheid hebben tot het vaststellen van gemeentelijke verordeningen voor kinderopvang.

De heer Schouw vroeg zich af hoe zelfregulering mogelijk is als partijen verdeeld zijn. Op die vraag ben ik zojuist uitvoerig ingegaan.

Voorzitter. Bij deze discussie tekent zich heel scherp de vraag af hoe groot de ambitie van de overheid moet zijn om de kwaliteit bij wet te regelen. De keuze die de regering maakt, ook na daarover intensief met de Tweede Kamer te hebben gesproken, leidt tot een evenwichtig en handhaafbaar kader. De beeldspraak van de zijwieltjes is niet zonder betekenis. Ik heb aangegeven dat er aanvankelijk het voornemen was om tijdelijk met een AMvB te werken. Die AMvB is in de beeldspraak het stel zijwieltjes. Ik meen dat wij die AMvB kunnen missen, omdat het proces om te leren fietsen voldoende vorm heeft gekregen. Ik meen ook, zeg ik tegen mevrouw Kalsbeek, dat het een grote vergissing is te denken dat het kind straks de vraag stuurt. Wij hebben te maken met verantwoordelijke ouders, zowel bij de vraagsturing als bij de inkoop en de kwaliteitsbeoordeling. Die centrale verantwoordelijkheid in het gehele stelsel is heel belangrijk. Dus de ouder zit op de fiets en het kind achterop.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn. Aangezien is gevraagd om hoofdelijke stemming, zal ik de vergadering enkele ogenblikken schorsen om via het bekende belse signaal alle leden die niet in deze zaal, maar wel in dit huis zijn, erop te attenderen dat er een hoofdelijke stemming komt.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

\*\*

\*N

De heer **Hessing** (LPF): Mevrouw de voorzitter. Ik heb een grotere affiniteit met dit onderwerp dan ik wellicht door mijn afwezigheid in dit debat heb laten blijken. Dat zeg ik overigens niet zozeer als een jong grootvader, jong in de zin van pas zijnde grootvader, alhoewel ons kleinkind heel ver weg woont, in Pasadena, en wij van onze aantoonbare aandacht alleen maar wekelijks blijf kunnen geven via de webcam. Overigens wordt dit kind ook elke dag doordeweeks naar een prachtige kinderopvang in de woonplaats van mijn zoon en schoondochter gebracht.

In het begin van de jaren negentig heb ik zelf als werkgever, misschien ook wel als ondernemer, zeer in het bijzonder als korpschef, doorgedrukt dat er in het nieuw te bouwen hoofdgebouw een kinderopvang werd gebouwd, een vleugel werd vrijgemaakt voor 30 kindplaatsen.

De **voorzitter**: Mijnheer Hessing, wij zijn allemaal buitengewoon geïnteresseerd hierin, maar dan wel nadat u uw stemverklaring heeft afgegeven. In feite bent u nu buiten de orde van de vergadering bezig. Volgens het

Reglement van orde licht u in een stemverklaring kort toe waarom u voor of tegen het wetsvoorstel bent. Wij blijven geïnteresseerd in uw andere wederwaardigheden, maar dan niet in deze context.

\*\*

De heer **Hessing** (LPF): Genoemde vleugel is geopend door Annie M.G. Schmidt en wij hebben die de naam gegeven De Petteflet. De afgelopen dagen heb ik uitvoerig overleg gepleegd met mijn neef. Hij is baas van B4kids, een koepelorganisatie voor 2000 kindplaatsen. Ik heb in dat overleg en bij het nadenken erover de afgelopen dagen mij niet van het idee af laten brengen dat dit wetsvoorstel klantgericht is en gelukkig niet overregeld is. Bovendien heeft de sector er buitengewoon veel behoefte aan, ondanks een enkel commentaar dat ik heb op bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel, zoals het adviesrecht voor ouders als het gaat om de prijs, hetgeen ik in strijd acht met zelfregulering.

Ik zal dan ook voor het wetsvoorstel stemmen. In stemming komt het wetsvoorstel.

Vóór stemmen de leden: Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Terpstra, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Woldring, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Van den Broek-Laman Trip, Broekers-Knol, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Dölle, Dupuis, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Van Leeuwen, Lemstra, Van der Linden, Luitjen, Nap-Borger, Van den Oosten, Pastoor, Rosenthal en Russell.

Tegen stemmen de leden: Schuyer, Sylvester, Tan, Van Thijn, Westerveld, Witteman, Witteveen, De Wolff, Van den Berg, Van Driel, Hamel, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kohnstamm, Kox, Van der Lans, Leijnse, Linthorst, Maas-de Brouwer, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Noten, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Schouw en Schuurman.

De **voorzitter**: Ik constateer dat het wetsvoorstel met 36 tegen 32 stemmen is aangenomen.

\*\*

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

**Voorzitter: Bierman-Beukema toe Water**

\*B

\*!Drank- en Horecawet\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met de introductie van de bestuurlijke boete (29299).**

Het wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat op 5 juli jongstleden de geannoteerde agenda met bijlage is ontvangen van de JBZ-raad van 19 juli 2004. Bij drie agendapunten wordt instemming gevraagd van de Kamer.

## 56 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad heeft zich heden beraden over de geannoteerde agenda en adviseert de Kamer, in te stemmen met de ontwerpbesluiten geagendeerd onder de nummers 2a, 2f en 2g.

Ik stel voor, dit advies te volgen.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

\*B

\*!Herbeoordeling arbeidsongeschiktheidswetten\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de arbeidsongeschiktheidswetten in verband met de wijziging van de systematiek van de herbeoordelingen (Wet wijziging systematiek herbeoordelingen arbeidsongeschiktheidswetten) (29498).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **De Geus**: Voorzitter. Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of de nieuwe instroom wel daadwerkelijk per 1 oktober met het nieuwe schattingsbesluit geconfronteerd zal worden en hoe dit precies in de tijd zal gaan. De beoordeling vindt plaats op basis van het nieuwe schattingsbesluit zodra het CBBS gereed is. Wij moeten eerst de uitvoeringstechniek gereed hebben voordat wij het schattingsbesluit kunnen toepassen. Wellicht treedt er enige vertraging op, zodat de beslissing in de allereerste aanvangstijd wat minder tijdig is, maar er is geen uitstel. Alle nieuwe instroom vanaf 1 oktober, dus degenen die dan het einde van hun wachttijd bereiken, worden beoordeeld op basis van het nieuwe schattingsbesluit.

Mevrouw Westerveld heeft ook gevraagd naar de gang van zaken bij de herbeoordelingsoperatie. Enerzijds gaat de volgorde van oproep op basis van leeftijd en anderzijds op basis van kansrijkheid. De kansrijkheid wordt bepaald op basis van de professionele inschatting van de uitvoering. Ik weet nog niet precies hoe dit zal gaan. Voor een deel zal dit de bevoegdheid van het UWV blijven, maar ik wil wel van het UWV weten hoe men dat zal doen. Het UWV werkt aan een goede, efficiënte werkwijze. De indeling zal eerder op individuele beoordeling geschieden dan op basis van bijvoorbeeld beroepsgroep. Ik denk dus niet dat er een indeling in beroepsgroepen wordt gemaakt, maar meer aan de hand van een aantal persoonskenmerken.

Mevrouw Westerveld heeft erop gewezen dat iemand die in het traject zit normaliter pas na afloop ervan wordt herbeoordeeld. Zij vraagt hoe dit nu gaat tijdens de herbeoordelingsoperatie. Kunnen mensen eerst om het traject vragen om op die wijze het moment van herbeoordeling uit te stellen? Nee, dat kan niet. Iedereen wordt herbeoordeeld in het cohorttijdvak waarin hij is ingedeeld. Als iemand net in het traject zit, kan het moment van herbeoordeling wel iets worden uitgesteld, maar niet verder dan na afloop van het cohorttijdvak. Bovendien wordt iemand die om hulp vraagt bij de reïntegratietelefoon niet eerst herbeoordeeld. Eerst wordt bezien wat hij nodig heeft en wat mogelijk is. Pas na het

traject wordt zo iemand herbeoordeeld. In de praktijk zal er op dit punt geen probleem ontstaan.

Kan er een gedifferentieerd overgangsrecht komen in die zin dat afhankelijk van de bepaling in het schattingsbesluit die wordt toegepast er wordt gekozen voor een bepaald soort overgangsrecht? Nee, dit kan niet. Voor een ieder gelden dezelfde regels, anders zou er geen rechtsgelijkheid zijn. Bovendien zou het anders zeer onduidelijk zijn voor betrokkenen en ook voor de uitvoering hoe zij moeten handelen. Dat zou willekeur tot gevolg kunnen hebben.

Het is ook niet mogelijk om aan te haken, zoals mevrouw Westerveld vraagt, bij de desbetreffende bepaling van het schattingsbesluit die doorslaggevend was voor het nieuwe arbeidsongeschiktheidspercentage.

In de praktijk weet je niet welke bepaling bij de claimbeoordeling de doorslag geeft. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende elementen. Het CBBS wordt geraadpleegd en na een professionele eindbeoordeling komt er een bepaald percentage uit.

Geldt de nieuwe overgangsregeling voor mensen die een lager percentage krijgen, alleen voor mensen die al gereïntegreerd zijn? Nee, het geldt voor allen die een lager percentage krijgen, geen recht op WW hebben en minder gaan verdienen of minder gaan verdienen dan het bedrag waarmee hun uitkering is verlaagd. Mensen die werken moeten dus meer gaan verdienen om de uitkeringsverlaging te compenseren. Lukt dat niet, dan krijgen zij een tijdelijke uitkering op grond van de nieuwe ministeriële regeling. Het werken is geen voorwaarde om in aanmerking te komen voor uitkering op grond van de nieuwe regeling. Nogmaals, dit geldt dus voor degenen die geen recht op WW hebben, want voor veel mensen die wel recht op WW hebben, zal gewoon het recht op WW intreden.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik ga even in op dit punt, omdat hierover zelfs tussen de woordvoerders geen volledige duidelijkheid bestond.

Begrijp ik het goed dat iedereen die is "afgeschat" en niet vanzelfsprekend een recht op WW heeft, in aanmerking komt voor deze regel, mits hij niet zoveel meer gaat verdienen dat hij uiteindelijk meer krijgt dan de uitkering? Het geldt dus zowel voor mensen die werken als voor mensen die niet werken.

Minister **De Geus**: Ja, zo is het.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Als iemand een deel van zijn uitkering gaat missen en hij kan dat niet onmiddellijk, ondanks dat hij zijn best doet, vervangen door werk dat hetzelfde oplevert, dan krijgt hij die extra uitkering.

Minister **De Geus**: Dan krijgt hij in eerste instantie WW, voorzover hij daar recht op heeft. Heeft hij geen recht op WW of duurt dat recht nog maar heel kort, dan is er gedurende zes maanden na het moment van de schatting een inkomensmaatregel die garandeert dat zo iemand een uitkering heeft die samen met de resterende WAO-uitkering aanvult tot aan het oude niveau. Dat is de strekking.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb mij voor mijn vragen gebaseerd op de brief die de minister ons heeft geschreven naar aanleiding van het debat over arbeid en



## 57 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

ziekte. Eerlijk gezegd, vond ik die brief niet erg toegankelijk. Wat daaraan nu wordt toegevoegd, maakt de zaak voor mij nog moeilijker. Ik spreek nu over de personen die deze extra compensatie krijgen. In de genoemde brief zegt de minister dat het moet gaan om iemand die recht heeft op een WW-uitkering en minder verdient dan het bedrag waarmee de uitkering wordt verlaagd. Daaruit meen ik te kunnen afleiden dat het moet gaan om mensen die gereïntegreerd zijn.

Uit het antwoord op de vraag van mevrouw De Rijk krijg ik echter de indruk dat het toch om een grotere groep gaat.

**Minister De Geus:** Dat klopt. In het overgangsrecht gaat het ook om degenen die niet gereïntegreerd zijn. Ook voor hen kan een inkomensnadeel ontstaan. Ik kan dit met een voorbeeld duidelijk maken.

Iemand heeft een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Men schat in dat het mogelijk is dat hij de helft van een hem passend loon kan verdienen. Hij wordt dus geschat op 50% arbeidsongeschikt. Vanaf dat moment krijgt hij de daarbij behorende lagere WAO-uitkering. Als zo iemand niet werkt, krijgt hij naast de WAO-uitkering een WW-uitkering. Er zijn echter ook mensen die, bijvoorbeeld door een onvoldoende opbouw van rechten, niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering.

Er zijn ook mensen die niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering, omdat zij al eerder WW-rechten verbruikt hebben. De voorgestelde inkomensmaatregel geeft mensen die om deze redenen niet in aanmerking komen voor WW, als het ware een substituu-WW. Daar gaat het om.

Waarom is die substituu-WW geen gewone WW-uitkering? Omdat wij dan een wijziging van de WW zouden moeten maken. Waarom is het geen WAO-uitkering? Daar heb ik ook aan gedacht. Omdat dan het kader van rechten en plichten van de WW niet zou gelden. Dat is van belang, omdat er in de situatie die dan ingaat, voor dat deel wel een sollicitatieplicht is, met het recht op begeleiding en reïntegratie en de sluitende aanpak die bij WW'ers gebruikelijk is.

Wat nu geforceerd wordt, is een substituu-WW. De kern daarvan is de inkomensbescherming. Deze heeft wel degelijk ook de andere kenmerken van de rechten en plichten en de aanspraken die bij de WW horen.

**Mevrouw Westerveld (PvdA):** Die substituu-WW, zoals u het noemt, komt dus ook toe aan de werknemer uit het voorbeeld dat ik gaf, die eigenlijk niet werkloos is, maar die schade lijdt, omdat zijn werkgever hem naar de huidige normen te weinig betaalt?

**Minister De Geus:** Zo is het.

Ik weet dat u de redenering van de regering niet volgt, maar daarin blijkt dat er in plaats van een gedeelte arbeidsongeschiktheid een stukje werkloosheid in verdisconteerd zit. Wanneer dat zichtbaar wordt bij de schatting, terwijl dat niet in het reeds bestaande dienstverband gerealiseerd kan worden, omdat dit niet kan worden opgerekt, kan er inkomenschade voor betrokkene ontstaan, omdat de WAO-uitkering wordt verlaagd. Ook voor zo iemand is het heel wel mogelijk om een beroep te doen op WW, indien en voorzover hij daar recht op heeft. Indien en voorzover hij daar niet voor in aanmerking komt,

geldt ook voor die persoon deze regeling van substituu-WW in het kader van het overgangsrecht.

Ik heb van de VVD een vraag gekregen naar de procedures rond de voorhang. Kan een AMvB in het vervolg niet eerst naar de Raad van State en vervolgens naar de Kamer? De delegatiebepaling die in de AMvB is opgenomen, betekent dat de AMvB eerst aan beide Kamers moet worden voorgelegd, voordat het ontwerp voor advies bij de Raad van State aanhangig kan worden gemaakt. In dit geval is de door de wet voorgeschreven procedure doorlopen. Op basis van de wet had deze procedure niet anders kunnen lopen. De in de WAO opgenomen delegatiebepaling over de voorhang van het schattingsbesluit is de meest gebruikelijke en de meest aangewezen op dit moment.

Bij het maken van de wet zou de wetgever erbij stil moeten staan of dit een bevredigende wijze is om te werken. Ik kan mij wel iets voorstellen bij het gevoel dat het hinderlijk is om het oordeel te geven op het moment dat de Raad van State er nog niet over heeft gesproken. Ik heb mij niet uitgebreid in dit thema verdiept. Er zullen ongetwijfeld goede redenen zijn waarom de wetgever dit destijds zo heeft gedaan. Ik kan mij iets voorstellen bij dat gevoel. Ik vind dat de regering als wetgever zich bij voorkomende gevallen van nieuwe wetgeving rekenschap moet geven van deze zaak.

De volgende vraag hangt daar direct mee samen. Stel dat het advies van de Raad van State significant c.q. contrair zou zijn, dan moet de regering zich er rekenschap van geven wat te doen met het advies van de Raad van State. Over het besluit dat de regering daarop neemt, zal de regering de beide Kamers moeten informeren. Dat betekent dat op dat moment de mogelijkheid ontstaat, die ook in de Tweede Kamer is geclaimd, om daarover desgewenst met de regering in debat te gaan.

Ik ben geen staatsrechtgeleerde, maar ik denk dat dit debat niet zozeer zal gaan over de vraag of de wetgeving alsnog moet worden teruggedraaid als wel over de vraag of de regering haar beleid kan en mag voortzetten, gezien het advies van de Raad van de State en het oordeel van de Kamer daarover. Het oordeel van de Kamer moet dan blijken in een nader initiatief van beide Kamers om daarover de regering ter verantwoording te roepen. De regering heeft een verantwoordingsplicht en het eerste wat ons te doen staat na een eventueel contrair advies van de Raad van State is de Kamer hierover te informeren.

**Voorzitter:** Ik denk dat ik met uw Kamer dezelfde afspraak moet maken als met de Tweede Kamer. Die afspraak luidt dat op het moment dat de regering op basis van het advies van de Raad van State een besluit heeft genomen, uw Kamer daarover zal worden geïnformeerd. Het staat de Kamer vervolgens vrij om mij daarover ter verantwoording te roepen.

**Mevrouw De Rijk (GroenLinks):** Kan de minister aangeven wat de marges van dat overleg zijn? Is het op dat moment nog mogelijk dat een van beide Kamers het schattingsbesluit bijstuurt?

**Minister De Geus:** Dat is in algemene zin mogelijk. Daarbij moet natuurlijk wel goed de onderscheiden rollen van de Eerste en Tweede Kamer in het oog worden gehouden. Uit dit debat is gebleken dat een debat van de Eerste Kamer met de regering kan leiden tot inhoudelijke

## 58 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

veranderingen. Die veranderingen zijn natuurlijk niet hetzelfde als een amendering. Overigens is een amendering van een schattingsbesluit natuurlijk niet mogelijk.

Ik ben van mening dat de regering zich rekenschap moet geven van een eventueel negatief advies van de Raad van State. Daarover kan een dialoog met de Eerste en Tweede Kamer worden aangegaan. Het ligt in de aard van deze dialoog met de Eerste Kamer dat het mogelijk is dat het zal leiden tot een wijziging van het voorgenomen beleid. Als die mogelijkheid er niet zou zijn, zou ik volgens mij de regels van het parlementaire bedrijf ernstig bruuskieren.

Mevrouw Meulenbelt heeft gevraagd wanneer er meer zekerheid kan worden gegeven over de kans van slagen van de reïntegratieprojecten voor mensen met een arbeidshandicap. Het overleg met de koepels van werkgevers over de integratie van arbeidsongeschikten is gaande. Toevallig ook vandaag hadden mijn ambtenaren weer overleg met die koepels. Ik kon daar zelf niet bij zijn. Het was een zeer positief verlopen gesprek. Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt -- daarvoor is het nog te vroeg -- maar deze zomer wordt gewerkt aan de invulling van de voornemens zoals die vermeld staan in de brief van 29 juni. In deze brief staat de agenda. Agenda betekent immers letterlijk wat er te doen is. Welke afspraken wij nog met elkaar willen maken, wordt dus door deze agenda bepaald.

Deze agenda geldt ook voor de koepels van werkgevers. Dat zij een zekere huiver voelen om zich op voorhand aan getallen te binden, is mij duidelijk geworden in een overleg dat ik had met de voorzitters van de diverse koepelorganisaties. Zij zeiden mij namelijk dat het in een tijd van banengroei gemakkelijk is om aan te geven dat zij een bepaalde hoeveelheid mensen, bijvoorbeeld van een etnische minderheid, in banen zullen plaatsen. Dat is vandaag de dag natuurlijk een stuk moeilijker. Wij moeten dan ook oppassen dat wij geen afspraken maken, waarvan wij weten dat ze in een moeilijk economisch tij niet kunnen worden gerealiseerd. Dat doet niets af aan de positieve intentie van deze organisaties om met mij de afgesproken agenda in te vullen.

Agenda betekent: wat er te doen is. Deze zomer wordt gewerkt aan de invulling van de voornemens uit de brief van 29 juni. Dit sluit overigens aan bij de vragen van de PvdA-fractie, die ik zojuist heb behandeld.

Mevrouw De Rijk vroeg naar de fictief aan te nemen bekwaamheden, bijvoorbeeld de mondelinge beheersing van de Nederlandse taal. Kunnen mensen deze bekwaamheden wel verwerven? Zo zijn er soms wachtlijsten. Er zijn inderdaad wachtlijsten voor cursussen Nederlands voor oudkomers. Het zal echter vaak voorkomen dat mensen in een reïntegratietraject een cursus Nederlands kunnen volgen. In dat geval zijn er geen wachtlijsten. Soms kunnen mensen ook op een andere manier werken aan het verwerven van bekwaamheid. Zo kun je computervaardigheden ook leren zonder een cursus te volgen. Is het al duidelijk hoe UWV omgaat met die fictieve bekwaamheden? Ik ben nog in overleg met UWV over de vraag hoe wij dit precies gaan vormgeven en invullen. Dat zal zeker op tijd duidelijk zijn, zodat de uitvoering ermee kan werken. UWV moet hiervoor heel concrete beslismodules maken. Indien nodig wordt een en ander nader vastgelegd in een ministeriële regeling.

Mevrouw De Rijk vindt dat er een zekere rechtsongelijkheid blijft tussen de eerste en de laatste die in een bepaalde cohort aan de beurt komt. De eerste krijgt eerder een uitkeringsverlaging dan de laatste. Kan niet iedereen op hetzelfde moment een uitkeringverlaging krijgen? Er is zeker een verschil tussen wie als eerste of laatste aan de beurt is. Niet iedereen krijgt echter een uitkeringsverlaging. De verwachting is dat 80% dezelfde uitkering houdt of zelfs omhoog gaat. Iemand die recht krijgt op een hogere uitkering, krijgt die dus ook meteen. Het is onwenselijk om alle uitkeringsgevolgen op te sparen tot het einde van een cohorttijdvak. Met de manier waarop wij het nu gaan doen, is voor iedereen duidelijk hoe het gaat. Bovendien ontstaan er anders besparingsverliezen. Het belangrijkste is dat de eenmaal verkregen duidelijkheid op grond van de schatting, zo snel mogelijk wordt omgezet in het spoor op weg naar werkhervatting. In de huidige situatie is ook sprake van een continu proces van herbeoordelingen en uitkeringsverlagingen. In die zin is er dus niks nieuws.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Behalve dat het nu eens in de zoveel tijd plaatsvindt, en dat die "zoveel tijd" voor iedereen gelijk is. Dat is ook niet per se ideaal, maar door er een verlaging van de uitkering aan te verbinden krijgt het nu grote consequenties. Er is een verschil van anderhalf jaar tussen degenen die aan het begin zitten en die aan het eind zitten; dat is enorm. De minister zegt: zij weten waar zij aan toe zijn. Voorlopig weten zij dat nog niet, want het is nog niet duidelijk op grond waarvan UWV het gaat doen. Zelfs als dat wel duidelijk zou zijn, wordt de uitkering anderhalf jaar eerder verlaagd. Dat compenseert de minister niet door te zeggen: er zijn misschien ook mensen die een hogere uitkering krijgen. Dat moet ik overigens nog zien, want ik heb nergens in de stukken gelezen: o jee, straks zijn wij veel meer aan WAO-uitkeringen kwijt doordat er mensen hoger worden ingeschat. Hoe kijkt de minister aan tegen die rechtsongelijkheid tussen mensen aan het begin en aan het eind van die anderhalf of één jaar?

Minister **De Geus**: De doelmatigheid wint het hier van de rechtsgelijkheid. Die doelmatigheid kan overigens ook in het voordeel van de betrokkene uitpakken. Ik heb overwogen om die cohortindeling veel fijnmaziger te maken, en bijvoorbeeld te kiezen voor kwartalen met daarin bepaalde leeftijdsgroepen. Dan zou er een rechtsgelijkheid zijn op grond van een leeftijdscriterium. Die "gelijkheid" zou in zekere zin een schijn gelijkheid zijn, want het is niet zo dat mensen die jonger zijn, even (weinig) kansrijk zijn; het bouwjaar hoeft niets uit te maken.

In overleg met en op aandringen van UWV is de ruimte geschapen om in deze operatie met name gebruik te maken van de inmiddels opgedane expertise met het taxeren van de kansrijkheid. Het voornemen van UWV is om met name voorrang te verlenen aan de mensen met de meeste kansen. Dat is ook terecht, omdat degenen die uitkeringsverlies lijden en het meeste kans op werk hebben, daarvan waarschijnlijk ook het minste nadeel ondervinden. De mensen met de meeste kans op werk, hebben de minste kans dat zij met het verlies van hun WAO-uitkering van een andere uitkering afhankelijk zijn.

## 59 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Dus met het principe van de kansrijkheid wordt de doelmatigheid verdiend, in de trant van: wij hebben de meeste kans dat er zoveel mogelijk mensen aan het werk komen en wij hebben ook die mensen vooraan in het uitkeringsverlies met de grootste kans op succes om weer arbeid te vinden.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik geloof dat deze redenering niet opgaat. Juist omdat de minister het werkloosheidsrisico wil scheiden van de arbeidsongeschiktheid, gaat niet getest worden of mensen werkelijk kans maken op de arbeidsmarkt, want dat heeft veel met de kans op werkloosheid te maken, maar gaat de minister bezien hoe het zit met de arbeidsongeschiktheid. Het gaat om twee verschillende grootheden. Straks zullen mensen die fictief de meeste kansen maken op de arbeidsmarkt het eerst worden afgeschat, maar het is wel bijna zeker dat zij niet daadwerkelijk op de arbeidsmarkt terecht kunnen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik sluit hierbij aan, want ik denk dat mevrouw De Rijk nu een fout maakt, omdat wij juist degenen die niets krijgen van de hulp, cohortsgewijze aanpakken. De professionele inschatting is juist bedoeld om juist de mensen die kansrijk zijn, de kans ook te geven. Ik heb zelf ook gevraagd om dat nog eens aan te geven. Dat heeft mij nu juist over mijn zorg over de rechtsongelijkheid heen geholpen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik deel niet de mening dat mevrouw De Rijk het onjuist ziet. Bij kansrijkheid, beoordelen en verlagen gaat het om de koppeling. Is het nu reëel om een uitvoerder de bevoegdheid te geven om een en ander te doen, zonder dat de criteria bekend zijn? Als het gaat om begeleiden, reïntegreren en helpen, zegt iedereen: ja. Daar gaat het echter natuurlijk niet alleen om. Ik vond de vraag van mevrouw De Rijk een eye-opener en ik vond het antwoord niet zo helder. Wat is er ondoelmatig aan? Waarom zou het ingewikkeld zijn om te zeggen: Wij hebben twee cohorten en die zijn redelijk duidelijk kenbaar, dus wij gaan iedereen in die cohorten creatief en pro-actief keuren en al die mensen krijgen te horen: aan het eind van de cohort periode heeft het voor u die consequentie? Dan is de rechtsgelijkheid gewaarborgd en dat vind ik een rechtvaardig systeem en het is kenbaar.

Minister **De Geus**: Wat mevrouw Westerveld nu voorstelt, heeft in ieder geval de charme van de gelijkheid van een bepaald moment. Het belangrijke nadeel is echter dat het tijdsverloop tussen het moment van herbeoordeling en het moment waarop de consequentie daarvan ingaat, flink kan oplopen. Daarom heeft de regering van het begin af aan het voornemen gehad om een vrij korte termijn te hanteren tussen het moment van herbeoordeling en het gevolg, zowel in de sfeer van de reïntegratie als in de sfeer van de inkomensbescherming. Mevrouw De Rijk heeft wel gelijk door de begrippen "kansen op de arbeidsmarkt" en "kansen op werk" te ontleden in de eventueel kansbelemmerende en kansbevorderende aspecten bij de persoon en de eventuele kansbelemmerende en kansbevorderende aspecten op de arbeidsmarkt. Het kan zijn dat iemand vanuit de taxatie van UWV vrij snel kan worden herbeoordeeld. Een belangrijk punt zal waarschijnlijk worden de vraag hoe lang men al in de WAO zit. Hoe korte men in de WAO zit, des te meer kans wordt men

toegedicht om eventueel ook weer via een herbeoordeling aan de slag te komen.

Voor dat soort aspecten kunnen de seinen wel op groen staan, maar als iemand dan geschat wordt voor een aantal functies waarvan het economische tij niet meezit, dan is het perspectief op feitelijk werk alsnog minder. Die kant is verzekerd in de Werkloosheidswet en niet in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ik doel met name op wat aan de andere kant zit en wat meehelpt voor het UWV om een schatting te maken van welke mensen binnen een bepaalde cohort als eerste worden opgeroepen. Ik zeg dat ook omdat het alternatief, namelijk het hanteren van leeftijdsgrenzen binnen de cohort, heel makkelijk zou kunnen, maar het zet op het punt van het inkomensgevolg mensen gelijk, die helemaal niet in gelijke omstandigheden verkeren. Wij zouden hierover een heel langdurig debat kunnen voeren, maar ik wil u wel toezeggen dat ik u concreet informeer over de concretisering van deze werkwijze. Ik heb nota genomen van uw zorg dat daarbij op een gegeven moment onvoldoende objectiviteit zou worden betracht. Ik heb u aangegeven dat wij een zekere mate van professionele beoordeling en van de daarbij behorende subjectiviteit aan het UWV moeten laten. Als echter de verblijfsduur in de WAO een belangrijk criterium wordt, dan is dat al een heel stuk objectiever en dan kunnen de mensen daar ook wat van weten. Ik neem dus goede nota van uw behoefte om daarin optimale duidelijkheid te verschaffen aan betrokkenen en ik zal u informeren over wat de werkwijze van het UWV zal worden en hoe het UWV betrokkenen daarover zal informeren.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik heb nog een vraag tot slot. Hebt u overwogen om voorrang te geven aan hen die massaal herbeoordeeld willen worden? Hebt u overwogen om daar in eerste instantie ruimte voor te maken? U ziet herbeoordeeld worden als iets heel aantrekkelijks, omdat er dan weer reïntegratietrajecten komen etc. Hebt u overwogen om daar een massieve oproep van te maken?

Minister **De Geus**: Dat hebben wij overwogen, maar wij hebben ook vastgesteld dat dit eigenlijk zou interfereren met een andere actie die al is ingezet en die bekend is onder de naam "reïntegratietelefoon", hoewel het niet alleen de telefoon betreft. Er is dus een mogelijkheid voor betrokkenen om zich eigener beweging te melden voor reïntegratie, voor begeleiding of voor hulp als men zelf iets op het oog heeft. Ik heb niet overwogen om dat dan gelijk te stellen met een formele herbeoordeling, omdat er anders juist voor mensen die eigener beweging op een dergelijk idee komen, wellicht de schaduw op zou zitten dat er dan ook heel snel een inkomensmaatregel genomen zou worden. Het succes van de reïntegratietelefoon wordt voor een goed deel verklaard uit het feit dat er, zonder dat er direct naar de inkomenskant wordt gekeken, eerst een op reïntegratie gericht traject wordt ingezet. Mocht er gedurende een eigener beweging gestart reïntegratietraject een formeel moment komen dat betrokkene wordt opgeroepen voor een herbeoordeling, dan stel ik mij voor dat dit opschuift naar de afloop van dat reïntegratietraject. Wij moeten de uitvoering wel de mogelijkheid geven om naar de menselijke maat te handelen. Ben je eenmaal met iemand in gesprek, dan moet dat traject niet worden onderbroken omdat er nog een andere regeling is. Toch zal

## 60 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

er aan het einde van dat traject de herbeoordeling komen, ook als iemand zegt: ik doe dat traject niet meer.

Voorzitter. Mevrouw de Rijk en de heer Ten Hoeve hebben allebei gevraagd naar de verwachte 70% die het niet meteen zou lukken om werk te vinden en die meestal recht zal krijgen op de WW en de relatie van die 70% met de aantallen die zijn genoemd in de schriftelijke antwoorden. De heer Ten Hoeve heeft bovendien gevraagd naar de werkherlevingskansen van specifiek oudere WAOers die met een verlaging van hun uitkering geconfronteerd zouden worden. Ten eerste zij daarover opgemerkt dat de cijfers niet de rechten bepalen, maar andersom. De rechten bepalen de cijfers. De cijfers zijn een raming. Zij zijn echter niet altijd beschikbaar. De genoemde 70% onvrijwillige werkloosheid is mede ingeschat op basis van cijfers uit het verleden.

Van de personen die uitstroonden na herbeoordeling, had 40% daarna een andere uitkering en 60% geen andere uitkering, meestal omdat zij werken. Aangezien het nu om een andere groep gaat, zal het percentage mensen dat door de herbeoordelingsoperatie onvrijwillig werkloos zal worden, hoger zijn. Dat percentage is namelijk geschat op 70. De aantallen die uit de schriftelijke antwoorden werden geciteerd, betreffen de extra WW-uitkeringen in 2005 en 2006. Deze aantallen zijn inderdaad minder groot dan het percentage van 70% van degenen die met een uitkeringsverlaging worden geconfronteerd. De reden daarvan is eenvoudig. De extra instroom in de WW is gefaseerd in de tijd, conform het tempo van de herbeoordelingsoperatie. Degenen die in de WW terechtkomen, zullen uiteraard uitstromen, hetzij vanwege werkherleving, hetzij vanwege het bereiken van de maximale WW-duur. Bij een langzame instroom zit een bepaalde uitstroom. Mede op basis van cijfers uit het verleden, wordt ervan uit gegaan dat degenen die voor de helft in de WW terechtkomen, gefaseerd uitstromen vanwege werkherleving gedurende de WW-periode. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen jongeren en ouderen. Afgaand op de werkherlevingskansen vanuit de WW, zal het in de praktijk voor de oudere herbeoordeelden moeilijker zijn dan voor de jongere om werk te vinden, maar aan de andere kant hebben ouderen een langere WW-periode, zodat er in die periode in totaal een grotere kans op uitstroom is. Die zaken houden elkaar wellicht in evenwicht. Zoals echter ook in de Tweede Kamer is gezegd, bieden resultaten uit het verleden geen garantie voor de toekomst.

Er wordt geïnvesteerd om deze mensen zo goed mogelijk te ondersteunen. Er wordt op allerlei manieren hulp geboden bij reïntegratie en er komt een overgangsregeling om de inkomensgevolgen te ondervangen voor degenen die geen recht op WW kunnen krijgen.

Mevrouw Van Leeuwen vroeg of voor personen die een lagere uitkeringen krijgen, met voorrang werd bemiddeld voor een nieuwe baan. Mensen die een lagere uitkering krijgen, komen in principe in aanmerking voor een traject, tenzij zij al in een traject zitten of het net hebben afgerond. Het zou ook niet naar de menselijke maat zijn om een nieuw traject te starten. Niemand in het traject krijgt voorrang boven anderen qua bemiddeling. Iedereen in het traject heeft contact met een eigen reïntegratiebedrijf dat zijn eigen outlet heeft op de arbeidsmarkt, dus zijn eigen contacten heeft met de werkgevers.

Hoe wordt de volgorde van oproepen binnen een cohort bepaald? Hier heb ik net op geantwoord. De vraag over de voorhangprocedure heb ik eveneens net beantwoord. Ook is gevraagd of personen die volledig arbeidsongeschikt zijn, worden betrokken bij de herbeoordelingsoperatie. Ja, deze kunnen daar ook bij worden betrokken. Immers, zij kunnen intussen genezen zijn. De bepalingen die betrekking hebben op personen die volledig arbeidsongeschikt zijn op medische gronden, zijn in essentie niet gewijzigd; er zijn alleen extra procedurele waarborgen ingebouwd. Als er dus niets is veranderd in hun medische situatie, voldoen zij nog steeds aan de vereisten voor volledige arbeidsongeschiktheid op medische gronden. In dat geval is het uitkeringsrecht dus niet veranderd.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd om extra middelen voor de motie-Verburg c.s. Ik ben blij dat de motie-Verburg c.s. op instemming kan rekenen. Het is mij nog niet duidelijk hoe wij dit moeten inpassen in de UWV-procedures. Ik weet ook nog niet of hiervoor extra gelden nodig zijn. Als dat zo is, zullen wij die beschikbaar stellen, want de motie wordt uitgevoerd.

Gevraagd is ook naar het advies van de Raad voor werk en inkomen. Ik neem aan dat u doelt op de brief van vorige week over de samenwerking tussen de diverse instanties.

De RWI heeft op 29 juni aan mij een brief gestuurd met de titel: advies ketensamenwerking en informatisering SUWI. De samenwerking tussen de ketenpartners behoeft verbetering en de RWI doet suggesties. Ik zal na het zomerreces reageren op dit advies en ik zal uw Kamer desgewenst een afschrift geven van de reactie die ik zal geven op het advies.

Ook de ketenpartners en ikzelf onderkennen dat de samenwerking beter kan en moet. Dit is tijdens de Kamerbehandeling van de zevende voortgangsrapportage van SUWI ook aan de orde geweest. De ketenpartners hebben de volgende vijf gezamenlijke ambities geïdentificeerd: 1. het gezamenlijk definiëren van de ketenprestatie-indicatoren; 2. het afstemmen van ICT-investeringen; 3. de gezamenlijke aanpak van reïntegratie; 4. de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen en 5. de gezamenlijke handhaving. Ik doel hier op de ketenpartners op landelijk niveau: UWV, CWI, VNG en Divosa.

Als het gaat over de ketensamenwerking, dan is het antwoord dat ik nu hierop geef, tweemaal. Enerzijds bericht ik u naar de stand van dit moment, met de constatering dat het beter kan en beter moet. Voorts geef ik u aan dat ik na de zomer zal reageren op het RWI-advies en dat ik u een afschrift zal sturen van mijn reactie aan de RWI op dat advies. Overigens valt de ketensamenwerking, als een speciaal onderdeel, in de portefeuille van de staatssecretaris. Zou uw Kamer daarover nadere vragen hebben, dan zijn dit vragen aan de staatssecretaris, maar de vragen mogen ook altijd aan mij worden gesteld; dan zal ik ze doorgeleiden naar de staatssecretaris.

Ik kom bij de vraag van de heer Ten Hoeve, of de nieuwe overgangsregeling geldt voor allen die een lager arbeidsongeschiktheidspercentage krijgen na een herbeoordeling, dus tevens voor degenen die anders ook herbeoordeeld zouden worden met het oude schattingsbesluit. De nieuwe overgangsregeling geldt voor allen die een lagere uitkering krijgen in de herbeoordelingsoperatie. Deze mensen waren anders herbeoordeeld bij een wettelijke herbeoordeling met het

## 61 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

oude schattingsbesluit. De nieuwe regeling geldt niet voor mensen die niet betrokken zijn bij de herbeoordelingsoperatie. Het geldt dus niet voor de 55-plussers en het geldt niet voor de mensen die uitgezonderd zijn. Dat is ook niet nodig, omdat indien en voor zover zij worden herbeoordeeld, zij worden herbeoordeeld op grond van dezelfde regels als golden bij het intreden van hun uitkering.

Ook de heer Ten Hoeve heeft gevraagd naar het voorbehoud van de Raad van State; daar ben ik op ingegaan.

Mevrouw de voorzitter. Ik denk dat ik hiermee alle verschillende vragen zoals die vanmorgen zijn gesteld, heb beantwoord. Ik ben niet in de gelegenheid geweest om mijn overzichtsheet, met daarop alle vragen, te checken met de beantwoording. Mocht ik iets hebben laten liggen, dan ben ik gaarne bereid om daar alsnog op in te gaan, maar ik meen hiermee de vragen te hebben beantwoord.

\*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik zeg de minister hartelijk dank voor de antwoorden op de verschillende concrete vragen. De combinatie van een debat, een schriftelijke interventie en vervolgens nog eens een mondelinge woordenwisseling is mij eigenlijk wel goed bevallen, in de zin dat het een heel snelle manier is om een aantal zaken helder te krijgen. Dat is erg belangrijk, want er staat een megaoperatie voor de deur. Wij zijn het aan onze stand als Eerste Kamer verplicht om ervoor te zorgen dat als deze wet doorgaat -- dat zeg ik ook als fractie die hier straks niet mee zal instemmen -- er maximale duidelijkheid komt voor de mensen om wie het hierbij gaat. Helaas is die duidelijkheid er niet in een aantal vrij cruciale zaken; dat is ook een beetje inherent aan de enorme haast waarvan bij dit dossier sprake is. De minister heeft een aantal zaken uitgelegd. Hij heeft op aandringen van de Kamer een reparatiemaatregel uitgevoerd. Dat is heel sympathiek gebaar maar het illustreert tegelijkertijd hoe ontzettend ingewikkeld dit dossier is. Er kan inderdaad geprobeerd worden om een bepaalde groep recht te doen, maar daarmee is niet het goede evenwicht bereikt in rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid, et cetera.

Ik heb mij niet voor niets aangesloten bij de vraag van mevrouw De Rijk. De minister heeft twee cohorten geïdentificeerd. Zijn opmerking dat het fijnmaziger zou kunnen, overtuigt mij niet want ik denk dat iedere fijnmazigheid hetzelfde soort vragen had opgeroepen. De twee cohorten vind ik duidelijk. Een eerste voorwaarde daarbij is dat er binnen die twee cohorten een duidelijk en voor iedereen herkenbaar systeem bestaat.

De minister stelt voor iedereen twee maanden voor. Eigenlijk geeft het ene voorbeeld al aan dat dit in bepaalde opzichten toch niet zo prettig werkt. Ik heb het voorbeeld van de reïntegratietelefoon genoemd. De minister wil de uitkering ongemoeid laten zolang het traject loopt omdat anders eigen initiatieven worden afgestraft. Ik vind dat een reële benadering. Het kan er echter toe leiden dat mensen op die manier proberen hun uitkeringsperiode op te rekken. Het is misschien een doemscenario en zie ik spoken. Ik denk echter dat dit probleem kan worden opgelost als het UWV wat meer ruimte krijgt om per geval en per onderdeel kaders te

stellen en een reële uitlooperperiode vast te stellen. Daarvoor is echter niet gekozen.

Ik vind de gekozen koppeling flexibiliteit en zekerheid heel ingewikkeld. Ik zeg dat met name omdat ik vaststel dat een aantal criteria van het UWV nog altijd niet duidelijk zijn. Wij weten ook niet wat het UWV gaat doen met het element kansrijkheid.

In eerste termijn heb ik besproken over het begrip algemeen erkende vaardigheden. Er is veel gesproken over het voorbeeld van de beheersing van de Nederlandse taal. Ik heb uit de Staatscourant begrepen dat het ook om andere zaken zou gaan. Wij kennen die echter nog niet. Het UWV vindt het ook nog niet concreet genoeg. Als wij het wetsvoorstel aanvaarden, kan dat leiden tot de situatie dat bij de uitvoering van het schattingsbesluit gezegd gaat worden dat stenografie of boekhouden als algemeen erkende vaardigheden beschouwd worden. Ik kan het allemaal niet bedenken. Het probleem is dat wij "ja" of "nee" tegen dit wetsvoorstel moeten zeggen en dus eigenlijk een blanco cheque afgeven. Mijn fractie kan daarin helaas niet meegaan. Hoewel ik de minister dank voor zijn beantwoording, heeft hij ons niet naar de overkant kunnen trekken.

\*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn op veel punten heldere antwoord. Daarbij moet wel aangetekend worden dat een antwoord soms bestond uit de opmerking dat er nog geen helderheid is, met name over de precieze invulling van het schattingsbesluit. Ik vind het zeer lastig om een wet te beoordelen waarvan de kern nog niet duidelijk is. Ik dank de minister voor de toezegging dat wij daarover te zijner tijd nog komen te spreken en dat dit ook invloed zal hebben. Desalniettemin ben ik van mening dat het echt samengepakt had moeten worden!

Over de cohortsgewijze beoordeling heeft de minister in antwoord op mijn voorstel twee dingen gezegd. Met zijn eerste opmerking hierover zei hij dat als je pas aan het eind van de cohortbehandeling de uitkeringsverlaging zou doorvoeren, dat besparingsverlies oplevert. Dat is natuurlijk geen verrassende opmerking. Soms moet je echter voor rechtsgelijkheid wat geld over hebben.

Zijn tweede opmerking was interessant. Daarmee zei hij dat je de herbeoordeling direct effect moet laten sorteren. Het woord "effect" klinkt algemeen, maar het gaat natuurlijk om de straf of op zijn minst om de prikkel. Vanochtend had ik het aan het begin van mijn betoog al over het idee dat je mensen alleen met een enorme prikkel aan het werk zou krijgen. Dat is iets dat wij dan heel erg leuk vinden. Echter, ik waag te betwijfelen dat je mensen alleen met een enorme prikkel aan het werk krijgt.

Van één aspect wil ik nog echt een punt maken. Ik hoop dat de minister over mijn opmerking hierover serieus wil nadenken en ruimte wil scheppen voor een andere mogelijkheid. Deze opmerking betreft de algemeen gebruikelijke bekwaamheden. De minister zegt over de afgeschatte groep: wij wachten niet de afronding van het reïntegratietraject af. Na die twee plus zes maanden wordt de afschatting werkelijk doorgevoerd. Stel dat die algemeen gebruikelijke bekwaamheden bij een persoon niet aanwezig zijn. Is het dan mogelijk om de afronding van het reïntegratietraject af te wachten? In zijn eerste

## 62 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

termijn zei de minister dat er wachtlijsten zijn. Overigens: fijn, dat de minister dat weet. Echter, als die spreekwoordelijke schoonmaakster in een reïntegratietraject zit, kan zij wel degelijk een taal cursus volgen. Er is volgens mij dus reden om het reïntegratietraject af te wachten en om pas daarna de verlaging van de uitkering door te voeren. Anders is die verlaging echt oneerlijk.

\*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ook ik wil de minister hartelijk danken voor zijn heldere uiteenzetting. Ik verwachtte niet dat hij daarmee alle collega's zou overtuigen. In ieder geval constateren collega's ook dat op een aantal punten de kou van de lucht is. Over drie punten wil ik nog wat zeggen, nogmaals met erkentelijkheid. Het is namelijk niet niks dat de minister aan een overgangsrecht heeft willen werken die voor een grote groep een half jaar lang soelaas biedt.

Ik kom toch nog even terug op de vraag over de voorrangbehandeling. Het ging mij niet om het traject als zodanig, maar om de analogie met onze afspraak over bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Het een zal vaak samen met het ander opgaan, omdat het ook bij jongeren gaat om de nadruk op voorrangsbemiddeling naar werk.

Het tweede punt betreft de rechtsongelijkheid. In het debat van 15 juni heb ik daarover het nodige gezegd, maar ik heb nog een suggestie. Ik vraag de minister die bij de verdere uitwerking te betrekken. Zij betreft het volgende.

Het rekensommetje leert ons dat een vijfde van de 450.000, dus 90.000 mensen, aan het einde van de vijfjaarsbeoordeling volgend jaar ook zouden worden herschat. We hebben het nu over het verschil tussen 110.000 en 90.000 mensen die per jaar met een afschatting te maken krijgen. Ik denk aan een menging. Misschien wil de minister hierover nog eens nadenken. Ik zei al iets over de cohortsgewijze aanpak. Er zijn namelijk drie elementen. Die mensen die toe waren aan een herbeoordeling stoppen wij dan in de eerste cohort, samen met de menging. Daarmee wordt de rechtsongelijkheid minder, want het gaat op deze manier om een veel beperktere groep.

Dan mijn derde opmerking: dank voor de toezegging van de minister dat hij bereid is middelen vrij te maken als de uitvoering van de motie-Verburg geld kost.

Deze motie die unaniem instemming heeft gekregen in de Tweede Kamer, heeft met name betrekking op het gesprek vooraf met de arbeidskundige. Bij de inschatting welke mogelijkheden en functies aanvaardbaar zijn, kan het betekenen dat er een tweede gesprek nodig is. Het is dus een gesprek vooraf en daarna volgt pas de medische keuring. In een aantal gevallen kan het met extra inzet van personeel gepaard gaan. Ik ben dan ook blij met de toezegging van de minister op dit punt.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Via de figuur van een interruptie richting mevrouw Van Leeuwen zou ik aan de minister willen vragen of de berekening wel klopt. Hebben wij het straks inderdaad over 110.000 minus 90.000, dus 20.000 extra afschattingen? Of zijn er straks nog meer herbeoordelingen c.q. afschattingen om reden dat mensen aan het werk gaan?

\*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik ben zeer tevreden over de beantwoording van de minister, in het bijzonder waar het gaat om zijn duidelijke uiteenzetting van het overgangsrecht. Als ik hem goed begrijp, zal iedereen die in de herbeoordeling afgeschat wordt en ondanks voldoende inspanningen niet direct werk kan vinden, mogen rekenen op acht maanden doorloop van inkomen in de vorm van ofwel de WW ofwel de overgangsuitkering.

Ook ben ik zeer tevreden over de reactie van de minister op de situatie die zou kunnen ontstaan wanneer de Raad van State contrair gaat en problemen ziet in het complex van de herbeoordelingswet en het schattingsbesluit. Als dat zou gebeuren, komt de zaak hier terug en hebben wij alle mogelijkheden om over eventuele noodzakelijke wijzigingen te overleggen met de minister. Een probleem dat dan wel blijft is dat met betrekking tot de ouderen die, zoals de minister zelf ook aangeeft, minder kans op de arbeidsmarkt hebben. Ze hebben weliswaar een langere WW-periode maar ze lopen ook zeer veel kans om over de periode van vijf jaar WW heen te schieten. Ze krijgen alle ondersteuning, zo zegt de minister, maar, zoals het probleem zich eigenlijk bij allerlei sociale wetten voordoet, blijft het een extra handicap voor deze categorie. Overigens zullen wij in volle overtuiging het wetsvoorstel steunen.

\*N

Minister **De Geus**: Mevrouw de voorzitter. Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of degenen die zich eigener beweging melden voor een reïntegratietraject via de reïntegratietelefoon de volgorde van herbeoordeling zouden kunnen verstoren. Ik realiseer mij dat dit in een aantal gevallen zo zou kunnen zijn. Ik noem het voorbeeld van iemand die via de reïntegratietelefoon in een reïntegratietraject terecht komt dat loopt van 1 november tot 1 mei en die tevens in dezelfde maand november een oproep krijgt voor een herbeoordeling die op 1 januari moet plaatsvinden, waarbij de uitkeringsbeslissing op 1 maart zal volgen.

Iemand die via de reïntegratietelefoon het reïntegratietraject is ingegaan, maakt daarbij altijd de afspraak dat de gevolgen voor de uitkering na ommekomst van dat traject worden bezien. Degene die er zelf om vraagt, heeft dus een voordeel. De vraag is of dat zo erg is, want het zijn mensen die zelf initiatief nemen. Het kan geen trucje zijn om het moment van herbeoordeling uit te stellen, want bij de intake en bij het doorlopen van het reïntegratietraject moet blijken dat sprake is van een serieuze inspanning. Als men eenmaal is gestart, is het niet meer mogelijk om geheel vrijblijvend af te haken. In de uitvoeringspraktijk zal men naar de menselijke maat het vermogen moeten hebben om misbruik af te straffen.

Mevrouw Westerveld heeft indringend naar de algemene competenties gevraagd. Ik heb al gezegd dat stenografie daar niet bijhoort; overigens een vrij nutteloze kwalificatie vandaag de dag. Het gaat echter om vaardigheden die losstaan van elk beroep. Ik doel daarbij op een niveau van algemene ontwikkeling dat verondersteld mag worden van mensen die ingeburgerd zijn en de leerplicht achter zich hebben. Voor zover er op dat punt manco's zijn, moeten betrokken zich bijscholen. Stenografie of boekhouden zijn geen algemeen erkende vaardigheden.

## 63 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Ik denk dat er een nadere specificatie nodig is. Voor de uitvoeringspraktijk moet duidelijk zijn wat eronder wordt verstaan. Het mag bijvoorbeeld niet betekenen dat men in Limburg Fries moet kunnen spreken. In Friesland heeft die eis meer kans. In ieder geval moet willekeurig worden voorkomen. Het UWV zal met mij overeenstemming moeten bereiken over de inhoud van de algemeen erkende vaardigheden. Er blijft ruimte voor een zekere mate van professionele beoordeling. Je kunt een norm stellen, maar die moet vervolgens ook gemeten worden en in de menselijke maat waargemaakt worden. Als ik met het UWV overeenstemming heb bereikt over de algemeen erkende vaardigheden en over het proces van inlichten en oproepen, zal ik Tweede en Eerste Kamer daarvan per brief op de hoogte stellen. Voor de beoordeling van deze wet is het goed te weten dat het niet gaat om zaken die als regel een extra inspanning van betrokkenen vergen. Voorbeelden zijn basiskennis van het Nederlands en het kunnen bedienen van een PC en mobiele telefoon.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik kwam met dit idiote voorbeeld omdat ik geprobeerd heb, ter plekke iets te verzinnen, maar mijn fantasie schoot tekort. Ik heb het idee dat het de minister er vooral om gaat dat betrokkenen Nederlands moeten spreken. Hij wil ervan uit kunnen gaan dat ook de schoonmaker die door zijn rug is gegaan Nederlands spreekt. Hij krijgt geen tijd om het leren, want de minister vindt het eigenlijk een schandaal dat die man geen Nederlands spreekt. Op basis van dat vermoeden heb ik mijn vraag gesteld.

Minister **De Geus**: Ik ben blij met deze vraag, want dat biedt mij de mogelijkheid om de keerzijde te laten zien van wat u schetst. De keerzijde is namelijk dat er heel wat mensen in de WAO zijn (her)beoordeeld op basis van het gegeven dat een volstrekt gebrekkige beheersing van het Nederlands betekent dat zij levenslang buiten het arbeidsproces staan, terwijl dat geen arbeidsongeschiktheidsrisico is. Het is daarom van belang dat wij bij de schatting daarvan abstraheren. In het algemeen stellen wij dat het een eigen verantwoordelijkheid is om in dit land basiskennis van de taal te verwerven. Het antwoord op de vraag of daar enige begeleiding en enig respect bij past voor het proces wat mensen door moeten maken, is bevestigend. Wij hebben aangegeven dat het iets verbeteren van de kennis van het Nederlands of überhaupt het bijbrengen van basiskennis ook deel uit kan maken van een reïntegratietraject. Het zou echter een perverse prikkel zijn om aan te geven dat dit pas ingaat, en speciaal voor dit aspect, als het reïntegratietraject is doorlopen. Het moet duidelijk zijn dat de prikkel er voortdurend is om ook van daaruit werk te vinden. Het risico waarover wij het hier hebben, is geen arbeidsongeschiktheidsrisico, maar een werkloosheidsrisico.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd naar het effect van de herbeoordeling en de mate van gelijkheid. Een zekere mate van gelijkheid zal worden bereikt, maar ik heb reeds aangegeven dat het met name van belang is om de periode tussen de beoordeling en het effect ervan gelijk te stellen. Het enige doel daarvan is niet om daar een inkomensconsequentie aan te verbinden, maar om vanuit de herbeoordeling zo snel mogelijk het reïntegratiespoor in te zetten. Ik geef een voorbeeld. In juli zeggen wij tegen

iemand dat er kansen zijn op de arbeidsmarkt die door betrokkene kunnen worden gegrepen. Daarover en over het effect op zijn uitkering zal te zijner tijd in de reïntegratiesfeer met hem worden gesproken. Het spoor van reïntegratie komt nog wel, zo wordt tegen betrokkene gezegd, want pas aan het eind van de herbeoordelingsoperatie over 1,5 jaar ben je zo ver. Ik ben mij ervan bewust dat ik nu chargeer. Het gaat enerzijds om de inkomensmutatiekant, eventueel naar WW of de beschermende regeling. Het moet duidelijk zijn dat de inkomensbescherming niet langer een risicodekking is van een arbeidsongeschiktheidsrisico, maar van een niet hervattingsrisico. Anderzijds worden de hervattingsinspanningen volledig ingezet.

Mevrouw De Rijk heeft mij gevraagd om nog eens nadrukkelijk na te denken over het moment van afschatting en om zo mogelijk daarin enige ruimte te bieden. Ik wil toezeggen dat ik erover zal nadenken, want bij de casus die zij noemt, kan ik mij iets voorstellen. Ik zeg echter niets toe. Ik moet dat goed en grondig bekijken. Ik zal deze Kamer daarover berichten als ik ook met het UWV zoveel verder ben dat wij wat meer afspraken hebben gemaakt over de praktische details in de uitwerking. In de brief na ommekomst van het overleg en de overeenstemming met het UWV zal ik aangeven op welke wijze er omgegaan zal worden met de algemeen erkende vaardigheden, met het moment van afschatting, zoals mevrouw De Rijk heeft genoemd, en met het proces, de criteria op grond waarvan mensen binnen de cohort beoordeeld zullen worden. Ik heb alvast een tipje van de sluier opgelicht. Op grond van signalen van het UWV vermoed ik dat daarin de verblijfsduur in de WW, de anciënniteit van de arbeidsongeschiktheid een belangrijke indicator zal zijn.

### Voorzitter: Jurgens

Minister **De Geus**: Mevrouw Van Leeuwen heeft naar de voorrangsbemiddeling gevraagd. Daarbij speelt een rol dat de groepen uit elkaar gehouden moeten worden. Er zijn mensen die op eigen kracht werk vinden en er zijn mensen die daar hulp bij nodig hebben. Als er een reïntegratietraject wordt gestart, leidt dat ook tot bemiddeling. Er wordt dan een inspanning gedaan, maar in dat geval neemt het reïntegratiebedrijf de taak over van het CWI.

Anders gezegd: men maakt gebruik van de vacaturebank van het CWI, maar het is het reïntegratiebedrijf dat tot aan de bemiddeling begeleidt. Voor de mensen voor wie zo'n reïntegratietraject wordt ingekocht, is de voorrangsbemiddeling dus eigenlijk niet meer aan de orde omdat zij via het reïntegratiebureau, het bedrijf dat hen begeleidt, op het juiste moment naar de arbeidsmarkt worden gepositioneerd.

Kunnen wij voor de mensen die geen recht hebben op WW en die onder de vangnetbepaling vallen, niet zo snel zijn dat zij niet alsnog na acht maanden met een inkomensconsequentie worden geconfronteerd? Dat is een heel interessant punt. Ik zou niet graag zien dat mensen die toevallig een WW-uitkering hebben, later naar de arbeidsmarkt gaan. Dat is toch een moeilijkheid. Ik kan wel bekijken of de reïntegratietrajecten die wel binnen twaalf weken worden ingezet, als regel binnen die periode kunnen worden afgerond. De effectieve bemiddeling kan dan plaatsvinden op een moment waarop de

## 64 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

inkomensbescherming nog geldt. Ik weet niet precies wat de gemiddelde duur is van de reïntegratietrajecten. Het lijkt mij dat dit drie tot zes maanden is, maar dat zeg ik uit mijn hoofd. Het is echter ook mogelijk dat het een enkele keer wat langer duurt, al naar gelang de afstand die iemand heeft tot de arbeidsmarkt. Het is natuurlijk de moeite van de inspanning waard om dat spoor van reïntegratie in de tijd congruent te laten lopen met het spoor van inkomensbescherming. Ik wil mijn best ervoor doen om te bekijken hoever ik daarmee kan komen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik dank de minister voor deze toezegging. Mijn opmerkingen heb ik gemaakt tegen de achtergrond van het feit dat er op dit moment onvoldoende banen zijn. Daarom geven wij prioriteit aan de jongeren. De minister moet het in die context zien.

Minister **De Geus**: Dat is helder.

De suggestie is gedaan om met het oog op het aspect van de rechtsgelijkheid c.q. rechtsongelijkheid, bij het moment van oproepen rekening te houden met degenen die anderszins voor een reguliere herbeoordeling zouden worden opgeroepen. Net als mevrouw De Rijk meen ik dat het sommetje daarover niet al te eenvoudig à l'improviste kan worden gemaakt. Bij de reguliere herbeoordeling hebben wij het over het totale bestand; dat zijn dus niet de 450.000, maar dat is het totale volume van de WAO. Er kan niet worden gezegd dat een vijfde van dat totale volume jaarlijks wordt herbeoordeeld. Er zijn namelijk ook mensen die de vijf jaar niet volmaken. Voor een herbeoordeling na vijf of tien jaar komt altijd een afnemend aantal mensen in aanmerking. In het reguliere proces dat wij nu kennen -- ik zeg het uit mijn hoofd -- vinden per jaar rond de 100.000 herbeoordelingen plaats. Ik weet niet of de Wajong of de WAZ daar ook in zit. Dat zou dan ook nog bekeken moeten worden. De helft van die mensen valt sowieso buiten de 450.000. Die mensen worden immers gewoon herbeoordeeld volgens de oude regels. Het is wel een constructieve gedachte om bij de inrichting van dit proces enige waarde toe te kennen aan degenen die het langst niet herbeoordeeld zijn. Overigens is het dan de vraag of dat doorslaggevend moet zijn, maar ik kan mij voorstellen dat het een bijdrage kan leveren. De periode van herbeoordeling is overigens een jaar, terwijl de cohorten nu zo worden ingedeeld dat binnen anderhalf jaar wordt herbeoordeeld. Zo heel precies decisiief is het dus ook weer niet, omdat binnen de periode van anderhalf jaar iedereen moet worden herbeoordeeld. Het gaat om de voorrang binnen de periode van het cohort. Maar goed, ik vind het een constructieve gedachte. Als ik met het UWV heb overlegd over de zaken die hierbij een rol spelen, en overeenstemming heb bereikt, zal ik daarop ingaan in de brief die ik zal sturen.

Mevrouw Van Leeuwen heeft er nota van genomen dat ik heb toegezegd dat er zo nodig extra geld wordt toegevoegd voor de motie-Verburg. Zij heeft erop geattendeerd dat het extra personeel kan kosten. Dat is zo. Het kan zijn dat de uitvoering hiermee wordt geïntensiveerd. In de komende jaren wordt de uitvoering op veel plaatsen geïntensiveerd, terwijl er tegelijkertijd een heel stuk capaciteit vrijvalt, omdat er een heel jaar geen nieuwe instroom is in de WAO. Daarom ben ik er niet op voorhand van overtuigd dat dit gevolgen heeft voor de benodigde capaciteit. Dat weet ik niet. Indien dat zo is, zal

dat gebeuren; niet standaard, maar in voorkomende gevallen.

Een ander aspect kan zijn dat het door zo'n extra stap een weekje of twee later wordt om tot een herbeoordeling te komen. Ook dat heeft gevolgen. Dat leidt niet zozeer tot kosten out of pocket, maar dat wordt terugvertaald in de volumina c.q. in het achteraf wel of niet juist blijken te zijn van de ramingen. Er zijn zo ontzettend veel factoren bij de uitkomsten ten opzichte van eerdere ramingen dat ik niet verwacht dat de motie van mevrouw Verburg een zelfstandig significant effect zal laten zien.

Hiermee heb ik de vragen beantwoord. Ik heb toegezegd om het regeringsstandpunt na ommekomst van het advies van de Raad van State over het schattingsbesluit aan beide Kamers te doen toekomen. Ik heb toegezegd om met UWV overeenstemming te bereiken over drie punten. Het eerste punt zijn de algemeen erkende vaardigheden. Het tweede is het moment van afschatting in de specifieke gevallen die door mevrouw De Rijk zijn genoemd. Het gaat dan om het niet beschikbaar zijn van dienstverlening die kan helpen om een achterstand in een algemeen erkende vaardigheid per direct in te lopen. Het derde punt is welke criteria worden gehanteerd om binnen het cohort de volgorde van herkeuring te bepalen. Over deze punten zal ik de Kamer nader inlichten, als ik er met UWV uit ben.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de PvdA en de SP wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden, zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

\*\*

\*B

\*!Structuurregeling\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling (28179).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt heropend.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik bedank de woordvoerders voor hun inbreng en het feit dat zij in overwegende mate steun hebben gegeven aan het wetsvoorstel. De bijdragen laten zien dat goed toezicht op de ondernemingsleiding meer dan ooit van belang is.

Vennootschapsrecht behoort vooral bruikbaar te zijn. Om aansluiting te houden bij internationale ontwikkelingen moeten wij ons regelmatig afvragen of de rechtsvormen die wij kennen, nog wel werken en zeker of ze nog wel werken zoals ze indertijd beoogd zijn. De overheid moet voorts steeds bepalen in hoeverre ingrijpen noodzakelijk is in de vrijheid van de ondernemers om zijn onderneming te drijven op de wijze die hij wenst.



## 65 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Mevrouw Broekers vroeg mij hoe ik het handhaven van de structuurregeling zie in het licht van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Bij het gebruik van een rechtsvorm moet de ondernemer rekening houden met de gerechtvaardigde belangen van alle betrokkenen. Maatschappelijke betekenis van de onderneming kan dan ook met zich brengen dat toezicht wordt voorgeschreven. Dat gebeurt in de structuurregeling.

Het algemeen belang van waaruit de wetgever vennootschapsvormen regelt, moet zodanig worden omschreven dat door het gebruik de verschillende belangen die bij de onderneming zijn betrokken, in wezen afzonderlijke belangen, worden gericht en georiënteerd op een gemeenschappelijk belang. Het moet niet zozeer leiden tot het voortdurend oproepen van tegenkrachten als wel tot het omvormen van verschillende krachten in dezelfde richting. Dat kan toezicht met zich brengen.

Waarom toezicht door anderen dan aandeelhouders? Omdat vooral in grote vennootschappen de bevoegdheidsverdeling met toezicht door aandeelhouders zodanig kan zijn door de verspreiding van het aandelenbezit dat zij geen vuist kunnen maken. Verder is het mogelijk dat een grote aandeelhouder in samenwerking met het door hem benoemde bestuur de kleine aandeelhouders kan uitroken. Dit kan zich vooral bij grote ondernemingen voordoen door de spreiding van de verschillende aandeelhouders. Toezicht is dan dus in het belang van de aandeelhouders.

Soms beschikken aandeelhouders over te weinig informatie en expertise om weloverwogen over het bestuur te kunnen oordelen. Aandeelhouders kunnen verder eigenbelangen nastreven die in strijd zijn met het belang van de vennootschap en de onderneming.

Het belang van onafhankelijk toezicht wordt internationaal erkend. Het Verenigd Koninkrijk wil de positie van toezichthouders, de non-executive directors, versterken. De beurs van New York eist een van het bestuur gescheiden toezichtsorgaan om situaties zoals bij Enron in de toekomst te voorkomen.

Mevrouw Tan en de heer Van de Beeten vroegen of een systeem met twee organen de voorkeur verdient. Volgens mij gaat het niet primair om de vormgeving van toezicht in één of twee organen. Het gaat om de onafhankelijkheid van het toezicht. Traditioneel doen wij dat in de structuurregeling met een verplichte onafhankelijke raad van commissarissen.

Mevrouw Tan vroeg naar het aantal structuurvennootschappen. Wij hebben het over enkele honderden NV's en BV's. Volgens de kamers van koophandel gaat het per 1 januari 2004 om 500 BV's en 439 NV's. Dat lijkt niet zoveel als men weet dat er honderdduizenden BV's zijn, maar het gaat om de grootste ondernemingen van het land. Er zijn ook geen aanwijzingen dat het aantal daalt. Er valt wel te zien dat de vrijwillige toepassing op het niveau van de beursholding wordt opgegeven. Dan wordt de regeling van toepassing op de grootste Nederlandse werkmaatschappijen. Dat is niet zo gek, want daar zitten ook de meeste werknemers.

Is de structuurregeling de enige vorm waarin goed en onafhankelijk toezicht gegarandeerd is? Misschien niet. Op dit moment onderzoek ik op welke wijze het ondernemingsrecht in de toekomst kan worden verbeterd. Ik hoop binnenkort een nota over de modernisering van het

ondernemingsrecht naar de Tweede Kamer te sturen; ik vermoed dat dit vlak na het reces zal zijn. Daarin zal aandacht worden besteed aan zaken als de versterking van de aantrekkingskracht van Nederlandse rechtsvormen, in het bijzonder de BV; beschermingsconstructies en openbare biedingen; gedachten over regelgeving op een ander niveau dan dat van de formele wet; de verdere inrichting van het toezicht op vennootschappen.

De integriteitstoets zal aan de orde komen in de nota, dus daarop zal ik een voorlopige reactie geven. In alle eerlijkheid, ik voel niets voor een toetsing van bestuurders door de Autoriteit Financiële Markten. Een toets is mogelijk voor bijzondere sectoren waar de toegang van de vennootschap tot de markt is geregeld, zoals bij verzekeringen. Daar is het logisch en kan ik het zo organiseren. Waar dit niet het geval is, zal het primair moeten afhangen van de aandeelhouders. Aandeelhouders van beursvennootschappen bepalen zelf aan wie zij vertrouwen schenken. Als de overheid zich daarover zorgen maakt, moeten wij er juist voor zorgen dat de verantwoordelijkheid meer bij de belanghebbenden zelf wordt neergelegd. Inbreuk op de integriteit zal altijd tot schade zijn van andere belanghebbenden, in het bijzonder de kapitaalverschaffers. Bovendien kan de overheid de integriteit bevorderen door regels voor de bestuursaansprakelijkheid te maken, en mogelijk door de invoering van een bestuursverbod. Op dit moment is een ambtelijke werkgroep bezig om de mogelijkheden van zo'n verbod te bezien, mede in het licht van het preventief en repressief toezicht op rechtspersonen en de beperking van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Een bestuursverbod in verband met gebleken inbreuk op de integriteit is dus wel aan de orde, maar niet in het kader van het algemeen toezicht op de integriteit door de Autoriteit Financiële Markten.

Waarom nu de structuurregeling wijzigen? Mevrouw Broekers vroeg waarom niet meteen voor afschaffing is gekozen. Er zijn twee redenen om de regeling nu te wijzigen. In de eerste plaats leert de ervaring dat commissarissen zich in de huidige regeling vrij onaantastbaar voelen. Coöptatie en het feit dat de commissarissen alleen door de rechter kunnen worden ontslagen, leiden naar mijn inzicht tot een gebrek aan verantwoording jegens de aandeelhouders en de neiging om de kring van kandidaten zeer nauw te bezien. Dat ondermijnt het vertrouwen van kapitaalverschaffers en werknemers in de kwaliteit van het toezicht. In de tweede plaats ontzegt de bestaande regeling de aandeelhouder een recht dat elders als fundamenteel wordt beschouwd, het recht om bestuurders en toezichthouders te benoemen. De nieuwe regeling sluit in dat opzicht beter aan bij internationale gebruiken, waarnaar ook mevrouw Broekers verwijst. Natuurlijk kunnen wij wachten op de resultaten van de verdere discussie, maar dit wetsvoorstel biedt op dit moment concrete verbeteringen in de structuurregeling en belangrijke rechten voor de kapitaalverschaffers van alle naamloze vennootschappen. Als wij die eerste stap niet zetten, laten wij het bij woorden en doen wij weinig aan het daadwerkelijk herstellen van het vertrouwen in de Nederlandse vennootschap.

De heer Holdijk vroeg of de overgangsregeling kan worden aangepast zodat onderdelen die geen uitstel kunnen velen, alvast doorgang kunnen vinden. Dat is niet nodig, want de voorgestelde regeling houdt al rekening met de kostenbeperkingen voor het organiseren

## 66 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van aandeelhoudersvergaderingen. De datum van inwerkingtreding wordt bij Koninklijk Besluit bepaald. Voor bepalingen waarbij voorbereiding door de vennootschap is vereist, geldt een overgangsregeling zoals geregeld in artikel 4. Die voorkomt extra tussentijdse aandeelhoudersvergaderingen, want die zijn kostbaar. In de reactie op de vraag van mevrouw Broekers is al aangegeven dat de inwerkingtreding van de structuurregeling naar mijn gevoel niet moet worden uitgesteld.

Vanochtend is veel aandacht besteed aan de wijze waarop de code-Tabaksblat zal worden verankerd in artikel 391, lid 4 en lid 5. De code gaat eigenlijk over twee zaken. Enerzijds betreft dit de versterking van de onafhankelijkheid van het toezicht door de raad van commissarissen en anderzijds de verbetering van de informatie aan de aandeelhouders. Dat is ook beoogd met het wetsvoorstel Herziening structuurregeling en de nieuwe rechten voor kapitaalverschaffers. Wetsvoorstel en code sluiten uitstekend op elkaar aan. Er zijn opmerkingen gemaakt over de betekenis van de code en de verhouding tot wetgeving. De voorhangprocedure betekent dat de Kamers zich een mening kunnen vormen over de vraag of een bepaald voorschrift in de wet dan wel in een code een plaats moet krijgen. Het kabinet pleit er overigens voor om daarbij grote terughoudendheid te betrachten. Als men kiest voor zelfregulering, moet men dat ook een kans geven. De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over de vastlegging van het aantal commissariaten. Daarop kom ik straks terug.

De heer Van de Beeten en de heer Holdijk hebben de stelling geponeerd dat een code het gevaar in zicht bergt invulling te gaan worden van het geweten. Welnu, wie het geweten door een code vervangt, had voor die tijd waarschijnlijk een grote leegte. Zoals vanochtend door verschillende sprekers is aangegeven, is de code niet meer of minder dan een weergave van wat de betrokkenen beschouwen als beginselen van goed ondernemingsbestuur en professioneel gedrag. De heer Holdijk vroeg naar de vormgeving bij AMvB. Hij stelde dat een dynamische verwijzing een blanco cheque zou betekenen voor degene die de code aanpast. Welnu, als de code geen wetgeving is, is het overlaten van de wijzigingen geen delegatie van wetgeving en in die zin is er geen sprake van delegatie aan niet-bestuursorganen in strijd met de Grondwet. Het is een kwestie van vormgeving in de algemene maatregel van bestuur of gekozen zal worden voor een statische of dynamische verwijzing. Kiest men voor statische verwijzing, dan moet iedere wijziging, wil die in werking treden, eerst door een minister worden verantwoord en leiden tot een wijziging van de algemene maatregel van bestuur. Omdat de wijzigingen zo individueel worden vastgesteld, zullen zij zo bijna het karakter van wetgeving krijgen. Dat pleit voor een meer dynamische verwijzing en voor het zoeken van de waarborgen in de wijze waarop de veranderingen van de code tot stand komen en in de wijze waarop zij worden gesuggereerd. Ook als het wel strikt zou worden geregeld, zullen de wijzigingen vaak meer verscholen zitten in de uitleg van bepalingen die erin zitten. Er is zonder meer behoefte aan om dat door een gezaghebbende commissie te laten doen, meer dan de formele wijziging van de teksten van de code zelf. Welbeschouwd komen zowel de ene als de andere wijze vaak op hetzelfde neer. Dit zal moeten worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur.

Mevrouw Tan en de heer Van de Beeten hebben ook vragen gesteld over de staatsdeelnemingen. De minister van Financiën zal de code gebruiken bij staatsdeelnemingen. Dit betekent dat de staat als aandeelhouder actief zal optreden in de algemene vergadering. Dat is ook al gebeurd, bijvoorbeeld bij KPN. In het wetsvoorstel wordt de figuur van de overheidscommissaris in de structuurregeling geschrapt. Dat is een hybride figuur. De overheidscommissaris lijkt alleen de belangen van de overheid te behartigen, maar in de praktijk zal hij, net als de andere commissarissen, het vennootschappelijke belang moeten dienen.

Dan kom ik tot een aantal individuele vragen. De heer Van de Beeten vroeg of het bestuur verplicht is, het standpunt van de OR over het bezoldigingsbesluit aan de aandeelhouders over te brengen. Hij vroeg nog een aantal andere dingen in dat verband. Bij de vaststelling van het bezoldigingsbesluit heeft niet het bestuur, maar de raad van commissarissen een actieve rol. De raad stelt het voorstel op en deze raad moet daarna ook de bestuurders aantrekken, op basis van het beleid dat door de aandeelhouders is vastgesteld. Het is goed denkbaar dat in de presentatie van het beleid door de raad van commissarissen wordt aangegeven hoe de OR over het beleid denkt. Aandeelhouders die belangstelling hebben voor de mening van de OR kunnen daar natuurlijk naar vragen, denk u bijvoorbeeld aan de pensioenfondsen.

De heer Holdijk vroeg of er onzekerheid of twijfel bestaat over het door de regering ingenomen standpunt dat de nieuwe structuurregeling per saldo niet nadelig hoeft uit te werken voor de OR. Ik meen dat het wetsvoorstel rekening houdt met de belangenpluraliteit in de vennootschap, waaronder ook de belangen van werknemers. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het versterkte voordrachtrecht van de OR voor maximaal een derde van de leden van de raad van commissarissen. De OR krijgt daarmee een nieuw instrument in handen. Belangenpluralisme betekent niet dat aandeelhouders en OR in alle opzichten dezelfde instrumenten in handen moeten hebben. Die instrumenten moeten juist worden toegesneden -- dat gebeurt met dit wetsvoorstel ook -- op het specifieke belang en de positie van aandeelhouders en OR in de vennootschap. Een andere factor in dit geheel is de Wet op de ondernemingsraden zelf. Deze wet regelt een aantal bevoegdheden die weer anders zijn dan die van de aandeelhoudersvergadering.

Mevrouw Tan vroeg of er bij een verdere internationalisering van de besluitvorming bij concerns een verlies van bevoegdheid en invloed van de OR dreigt. De werking van de Wet op de ondernemingsraden -- die bepaalt immers in de eerste plaats de invloed van ondernemingsraden -- is beperkt tot de vestigingen in Nederland, ongeacht de rechtsvorm. Dat is de territoriale werking van de Wet op de ondernemingsraden. De OR richt zich op de gevolgen van de ondernemingsbesluiten van de betrokken ondernemingen. Soms wordt een besluit nu ook al genomen door een buitenlandse moedermaatschappij van een Nederlandse vennootschap. Het is vaste rechtspraak van de Ondernemingskamer dat een dergelijk besluit dan moet worden toegerekend aan het bestuur in Nederland. De OR kan de rechten die uit de wet voortvloeien dus in Nederland uitoefenen, ook al zit men niet rechtstreeks met een buitenlands management om de tafel.

## 67 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ter besparing van een lange tweede ronde: onze vraag was specifiek gericht aan de minister vanwege de vernieuwing van de Wet op de OR naar aanleiding van het SER-advies daarover. Ons verzoek aan de minister was of daarbij rekening kan worden gehouden met de omstandigheid dat het nu vastgelegde OR-recht in de praktijk zou kunnen worden uitgehouden, precies in de situatie die de minister schetst. Dan zit de OR aan tafel met een management dat eigenlijk niet de verantwoordelijkheid heeft voor de genomen beslissing, omdat die verantwoordelijkheid ligt bij het management van de moedermaatschappij, die echter niet in Nederland zetelt. Daardoor wordt de inhoudelijke discussie tussen OR en management uitgehouden.

Minister **Donner**: Dit punt moet ik bezien in het kader van de specifieke regeling in de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden. Daar kan ik nu niet onmiddellijk antwoord op geven. Ik zal dat meenemen. Als deze situatie dreigt, zich in de toekomst voor te doen, dan zou zij zich nu ook al moeten voordoen. De rechtspraak probeert er een oplossing voor te vinden door het besluit dat in het buitenland genomen is, toe te rekenen aan de onderneming in Nederland. Dat betekent dat het daar verantwoord moet worden. Voor het overige kan ik niet via de Wet op de ondernemingsraden de keuze van de onderneming voor de totale internationale structuur gaan dwingen. Anders dreigt inderdaad dat ik des te sneller de Nederlandse vennootschapsstructuren overbodig maak en daarmee de hele OR buiten werking stel.

Het is dus een wisselwerking waarmee evenwicht wordt bereikt. Dit punt zal ik zeker overbrengen aan mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Mevrouw Tan vroeg mij voorts in hoeverre het wetsvoorstel voor de Wet medezeggenschap werknemers bijdraagt aan de verbetering van de daadkracht van de ondernemingsraad. Laat ik vooropstellen dat uit onder meer onderzoeken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet is gebleken dat het de ondernemingsraad op dit moment aan daadkracht ontbreekt. Wel is er een grotere behoefte aan flexibilisering van de rechten van de ondernemingsraad om adequater te kunnen inspelen op zaken die in de onderneming gaande zijn. Het wetsvoorstel voor de Wet medezeggenschap werknemers zal de mogelijkheid bevatten om de structuur van de medezeggenschap aan te passen aan de structuur van de onderneming. Daarmee wordt beoogd, de kwaliteit van de medezeggenschap te verbeteren door meer maatwerk mogelijk te maken, de betrokkenheid bij het werk van de ondernemingsraad te stimuleren en de regelgeving eenvoudiger en toegankelijker te maken. Ook ten aanzien hiervan zal ik het punt dat u net hebt gemaakt, overbrengen aan mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De heer Van de Beeten stelde dat het leek alsof tegen de benoeming van een commissaris nimmer kan worden opgekomen op grond van het gegeven dat de raad daardoor onevenwichtig zou zijn samengesteld. Hij verwijst naar de artikelen 8 of 15 die daar toch de mogelijkheid toe zouden bieden. Ik bevestig dat artikel 15 inderdaad aan belanghebbenden de mogelijkheid biedt om op te komen tegen een benoemingsbesluit van de aandeelhouders als dat in strijd is met de redelijkheid en de billijkheid waarvan sprake in artikel 8. In de memorie van

toelichting is getracht, aan te geven dat men niet zo maar kan klagen over de samenstelling van de raad, maar dat dit juist op basis van een concreet besluit tot benoeming van een individuele commissaris moet geschieden.

Voorts wilde de heer Van de Beeten weten of de zinsnede "als de procedures zijn gevolgd, kan de raad niet onevenwichtig zijn samengesteld" in de nadere memorie van toelichting betekent dat de ondernemingskamer alleen mag toetsen of de procedure is gevolgd. Dat is niet het geval. De rechter toetst of door benoeming van de kandidaat de raad van commissarissen niet naar behoren zal zijn samengesteld dan wel of de kandidaat ongeschikt is. Met "procedures" wordt bedoeld op het geheel van voorschriften die moeten leiden tot een evenwichtig samengestelde raad. Ik denk ook aan de rol van de ondernemingsraad en aan de algemene aandeelhoudersvergadering. De heer Van de Beeten merkte ook op dat de algemene vergadering van aandeelhouders, de raad van commissarissen en de ondernemingsraad een alternatief regime voor benoeming van commissarissen overeen kunnen komen. De vraag is dan of de ondernemingskamer ook in die situatie bevoegd is om dat contractueel op te lossen. De basis voor de regeling in artikel 158, lid 12 was het indertijd uitgebrachte SER-advies. Afwijking door partijen moest volgens de SER mogelijk zijn voor bijvoorbeeld de omvang van de raad, de vraag wie een voordracht kan doen en wat de zittingstermijn van commissarissen is. Dat bood de mogelijkheid tot maatwerk. Of en wanneer de rechter bevoegd is, wordt door de wet bepaald. De ondernemingskamer heeft nauwkeurig omschreven bevoegdheden bij commissarisbenoemingen als partijen aansluiten bij artikel 158, lid 7. Geschillen over andere kwesties moeten worden beoordeeld door de gewone rechter. Contractuele prorogatie wil zeggen dat de lagere rechter wordt overgeslagen. Dat is wel mogelijk, maar betekent niet automatisch dat partijen uitkomen bij het Hof in Amsterdam of bij de ondernemingskamer.

Mevrouw Broekers stelde door middel van een amendement de tweede volzin aan de orde in artikel 158, lid 9.

Op dat punt hangt het er even van af hoe de eerste zin gelezen wordt. Gegeven het feit dat er geen komma in staat, zou het ook zo gelezen kunnen worden dat het eenderde slaat op het totale aantal stemmen dat is uitgebracht en dan is er geen tegenspraak tussen de eerste en de tweede zin. In dat geval dekt de eerste zin echter niet de bedoeling zoals die oorspronkelijk daarmee beoogd was. In die zin kun je zeggen dat de quorumeis in de eerste zin een dubbel doel dient, namelijk dat degenen die tegenstemmen, ten minste eenderde van het hele kapitaal vertegenwoordigen. Het amendement lost dan het geval op dat de aandeelhouders geen vuist kunnen maken, doordat überhaupt geen derde deel aanwezig is. Als het amendement óók moet oplossen het geval dat wel eenderde aanwezig is, maar niet ten minste eenderde van het kapitaal tegenstemt, dan moet de tweede zin worden aangepast.

In feite gaat het over een rekenkundige mogelijkheid, waarvan het de vraag is of deze zich veel zal voordoen. Ik kan u echter wel toezeggen dat ik bij een eerstvolgend voorstel tot aanpassing van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, op dat punt een verbeterde formulering zal voorstellen, zodat de Tweede Kamer zich nadrukkelijk kan uitspreken over wat zij hier, betreffende

## 68 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

de combinatie, nu eigenlijk bedoeld heeft. Een eerstkomende mogelijkheid daarvoor is mogelijkwerwijs het voorstel over het elektronisch stemmen door aandeelhouders. Daar past het ook logisch bij.

Dan kom ik bij enkele vragen over het ontslag van de hele raad van commissarissen, zoals bedoeld in artikel 161a. De heer Van de Beeten vroeg wat er gebeurt, als de meerderheid van de aandeelhouders het vertrouwen in de raad van commissarissen opzegt en een individuele aandeelhouder individuele motieven heeft die afwijken van die van de meerderheid. Als aandeelhouders in de gehele raad van commissarissen het vertrouwen opzeggen, is een meerderheidsbesluit vereist. Dat besluit moet worden gemotiveerd. Deze motiveringseis is nodig omdat het besluit leidt tot ontslag van de raad van commissarissen. Relevant in dat verband is de motivering die door de meerderheid van de aandeelhoudersvergadering is aanvaard. Dat is het motief voor het opzeggen van het vertrouwen in de raad van commissarissen. Welke privé-motieven een individuele aandeelhouder daarbij heeft, doet er niet toe. Evenzo is, wanneer een Kamer bij meerderheid beslist, de motivering van die meerderheid beslissend en niet het eventuele motief van een enkeling in de Kamer.

De heer Van de Beeten vroeg voorts of moeten worden bepaald dat de ondernemingskamer toetst of het besluit tot opzegging van het vertrouwen is gemotiveerd, ook omdat de ondernemingskamer tijdelijke commissarissen benoemt. Zoals gezegd, de motivering van het ontslagbesluit is voorgeschreven vanuit het belang van commissarissen om hun ontslag te laten motiveren. Het ontbreken van een motivering maakt het besluit aantastbaar en kan leiden tot schadeloosstelling van de commissarissen. Commissarissen moeten zelf beslissen of zij zo'n procedure starten. Iets anders is dat bij het ontslag van alle commissarissen tijdelijke commissarissen moeten worden benoemd. Dat is in het belang van de vennootschap en de onderneming, want toezicht zou anders ontbreken. De ondernemingskamer benoemt tijdelijke commissarissen, omdat deze rechter is gespecialiseerd in de toepassing van benoemingsregelingen van structuurregelingen. Daar is niet voor vereist dat er een motivering zit in het ontslag.

De heer Holdijk verwees naar het proefschrift van de heer Kroeze, inzake een wettelijke regeling van de afgeleide schade. De heer Kroeze stelt in zijn proefschrift voor, te regelen dat de aandeelhouder onder voorwaarden in staat is op eigen naam maar voor rekening van de vennootschap een vordering van de vennootschap geldend te maken tegen het bestuur. Dat is een idee en ik wil dit bezien in het kader van de modernisering van het ondernemingsrecht, maar ik kan er nu nog geen standpunt over innemen.

Er is voorts een aantal vragen gesteld over de code-Tabaksblad. De heer Van de Beeten en de heer Holdijk gaven aan dat deze code een onderscheid maakt tussen principes en best practices en de vraag was of van de principes van de code kan worden afgeweken. Zelfregulering houdt in dat geen wettelijk verbindende regels opgelegd kunnen worden -- of men het nu principes of best practices noemt.

Sommige principes zijn alleen een weergave van wat er in de wet staat. In dat geval zal er niet van een principe kunnen worden afgeweken. Een voorbeeld is principe II.1 over de taak van het bestuur: men richt zich naar het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden

onderneming. Van dat principe mag niet worden afgeweken, niet omdat het in de code staat maar omdat het een weergave is van de wettelijke plicht.

Een aanvullende vraag van de heer Holdijk is, of bestuur en raad van commissarissen er belang bij kunnen hebben zo min mogelijk codebepalingen op te nemen in de statuten of reglementen omdat de overtreding dan geen invloed heeft op de rechtsgeldigheid van besluiten. De vennootschap bepaalt zelf of zij de code naleeft of niet. Als zij het niet doet, zal de vennootschap moeten uitleggen waarom niet. Het staat de vennootschap vrij om de codebepalingen over te nemen in statuten, reglementen of anderszins. Doet zij dat, dan bindt de code de vennootschap ook uitdrukkelijk via die statuten en reglementen. Daarmee worden inderdaad verwachten geschapt waarop men vervolgens afgerekend kan worden. Het is geen vereiste voor de werking van de code dat op die wijze vormgegeven wordt.

Mevrouw Tan had een vraag over de toepassing van de code in andere branches en over de rechtskracht van die code. Mevrouw Broekers verwees naar de opvallende groei van het aantal codes. Artikel 391 lid 4 geeft een basis voor toepassing. Strikt genomen maakt die basis het mogelijk om de code toe te passen op iedere rechtspersoon die een jaarverslag moet opstellen volgens titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het kabinet heeft de bedoeling om de regeling te laten gelden voor iedere naamloze vennootschap naar Nederlands recht met aandelen of certificaten op de beurs. Dat kan ook een buitenlandse beurs zijn. Het gaat immers om de transparantie en de goede naam van de Nederlandse rechtsvorm. Het is niet zinvol om dat te beperken tot de Nederlandse beurs.

Wij wachten met veel belangstelling andere codes af. De vorm appelleert aan het zelfregulerend vermogen van branches. De rechtskracht van dat soort codes kan verschillen. Wij kennen bijvoorbeeld de SER-fusiecode. Die is verankerd via een verklaring van gebondenheid door de in de SER vertegenwoordigde branches en soms ook wel in cao's. Kortom, iedere code kent zijn eigen verankering. Zeker als wij klagen over een teveel aan regelgeving kunnen wij niet te veel bezwaar maken tegen deze wijze van regulering door betrokkenen zelf.

Mevrouw Broekers bracht een onderscheid aan tussen allerlei soorten vennootschappen: NV's, BV's, structuurvennootschappen en Tabaksbladvennootschappen. In wezen zijn er twee vormen van kapitaalvennootschap: de besloten en de open. Binnen die vormen kunnen aanvullende eisen worden gesteld: inrichtingseisen als de vennootschap een maatschappelijke betekenis heeft zoals de structuur NV of de structuur BV en eisen met betrekking tot de informatie die opgebracht moet worden als men op de kapitaalmarkt treedt. In die zin is het nog complexer. Het gaat niet zozeer om onderscheiden tussen de verschillende rechtspersonen maar om eisen die eraan gesteld worden.

Verder was er een vraag van mevrouw Broekers over het toepassen van een buitenlandse code en de regels van het internationaal privaatrecht. Voor beursvennootschappen naar Nederlands recht geldt de pas toe of leg uit regel, ook als die vennootschap tevens genoteerd is in bijvoorbeeld New York. Een vennootschap kan echter uitleggen dat in plaats van Tabaksblad een buitenlandse code wordt gevolgd om te voorkomen dat tweemaal hetzelfde moet worden uitgelegd. Men past

## 69 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

immers Tabaksblat ook toe door uit te leggen waarom men met betrekking tot de principes en best practices andere regels volgt.

De heer Van de Beeten stelde dat het kabinet toch niet serieus kan menen dat bij niet-naleving van de codebepalingen de bestuursaansprakelijkheid in stelling wordt gebracht. Allereerst wijs ik hem erop dat het kabinet altijd serieus is, de individuele ministers uitgezonderd. Verder wijs ik erop dat met de memorie wordt beoogd een opsomming te geven van de verschillende rechten van bijvoorbeeld een aandeelhouder die constateert dat het bestuur handelt in strijd met de gedane toezeggingen over naleving van de codebepaling. Daaronder valt het recht om bestuurders aansprakelijk te stellen voor niet-naleving van bepalingen als dat wel is beloofd. Uiteraard zal het daarbij tevens gaan om de vraag welke bepalingen het betreft, wat precies de toezegging van het bestuur was en hoe de individuele bestuurder in het licht van die toezegging heeft gehandeld. Verder gaat het hierbij om de vraag of kan worden bewezen dat schade is geleden door dat handelen. Dus het gaat hierbij om een afweging door de individuele rechter in het individuele geval.

De heer Holdijk wilde weten of het enquêterecht een rol kan spelen bij naleving van de codebepalingen. De wijze waarop met de code wordt omgegaan kan bij de uitvoering van het enquêterecht ter discussie staan. Toezeggingen van het bestuur speelden bij recente enquêtezaken een rol. Denk aan HBG. De ondernemingsleiding had toegezegd dat de aandeelhouders zouden worden geraadpleegd over de verkoop van de baggerpoot.

De heer Van de Beeten bepleitte opneming in de wet van de bepaling over het aantal commissariaten. Hij stelde dat de rechtszekerheid zou worden bevorderd met een wettelijke sanctie op het niet-naleven van het cumulatieverbod. Zoals het kabinet in zijn reactie aangeeft, wil het geen onderdelen van de code in de wet opnemen. Dat geldt ook voor het aantal commissariaten, omdat uit de discussie naar aanleiding van de conceptcode al bleek dat niet goed te bepalen valt wanneer iemand te veel commissariaten heeft. Het is vooral een afbakeningsprobleem.

De heer Van de Beeten merkt terecht op dat de sanctie op het niet-naleven van een wettelijk voorschrift, ontslag zou kunnen zijn. De vraag is echter of daarmee meer bereikt wordt dan met een codebepaling. Ook zonder wettelijk verbod kunnen de aandeelhouders de bestuurders en de commissarissen ontslaan. Aandeelhouders kunnen ook afzien van benoeming als een kandidaat meer commissariaten heeft dan wenselijk is. Voor structuurvennootschappen zou een afzonderlijke, mogelijk ingewikkelde, regeling moeten worden ingevoerd.

De heer Van de Beeten vroeg wat bedoeld wordt met de mededeling dat het ontbreken van een paragraaf over de toepassing van de code reden kan zijn voor het onthouden van een goedkeurende verklaring door de accountant. In het jaarverslag wordt veel informatie gegeven over de gang van zaken binnen de rechtspersoon. Die informatie is afkomstig van het bestuur; zij kan ook van de raad van commissarissen komen. Dat heet dan het bericht van de raad van commissarissen. De heer Van de Beeten vraagt daar terecht aandacht voor. Zoals Raaijmakers aangeeft gaan wij meer en meer naar een uitgebreide verantwoording door zowel bestuur als commissarissen. De wettekst biedt daar ruimte voor. De

informatie wordt gebruikt door de aandeelhouders om het bestuur of de commissarissen nadere vragen te stellen, bijvoorbeeld over de in het verslag uitgesproken verwachtingen. Het jaarverslag wordt niet vastgesteld door de algemene vergadering; de jaarrekening wel. De accountant gaat na of in het jaarverslag geen dingen staan die niet worden ondersteund door de jaarrekening. Zeker als het gaat om financieel-economische gegevens moeten die door de accountantsverklaring worden gedekt. In de code staan verder zeer concrete bepalingen, bijvoorbeeld over de bezoldiging en de interne risicobeheerssystemen. De accountant kan heel goed nagaan of de informatie die in het jaarverslag daaromtrent wordt verschaft juist is in de zin van objectief correct.

De heer Holdijk wilde weten of voor iedere belanghebbende de procedure ex artikel 999 Wetboek van Rechtsvordering openstaat. Het antwoord daarop is: ja. Het is de vaste jurisprudentie van de ondernemingskamer en van de Hoge Raad dat werknemers tot de belanghebbenden behoren voor wie artikel 999 in het leven is geroepen. Zie onder meer het arrest De Schelde/Meijer.

Artikel 999 ziet ook op het jaarverslag. De Ondernemingskamer heeft verschillende keren het jaarverslag laten aanpassen omdat dit geen juiste weergave was van de resultaten en de ontwikkelingen van de ondernemingen. Zie bijvoorbeeld de Aegon-zaak uit 1990.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd of ik kan bevestigen dat de rechter, in het bijzonder de Ondernemingskamer, de eigen verantwoordelijkheid houdt bij het invullen van de open normen van Boek 2 en dat de code daarbij alleen een hulpmiddel kan zijn. Het antwoord daarop is bevestigend. De wijze waarop bestuurders, commissarissen en aandeelhouders met de code omgaan biedt ook de rechter veel informatie over de verwachtingen en opstellingen over en weer. De rechter is uiteraard niet beperkt door de inhoud van de code. Hij kan een norm ontwikkelen, ook al zegt de code daarover niets. Hij kan constateren dat een vennootschap terecht een bepaalde gedragslijn niet volgt, ook al geeft de code daaraan een best practice-invulling.

Mijnheer de voorzitter. Ik ben hiermee aan het eind gekomen van mijn beantwoording. Rest mij nog om het wetsvoorstel sterk aan te bevelen bij de Kamer, temeer daar het een groot aantal verbeteringen aanbrengt, onder andere in de positie van de aandeelhoudersvergadering, met behoud van het toezicht zoals het nu bestaat. In die zin draagt het bij aan het levensvatbaar en aantrekkelijk houden van de rechtsvorm in Nederland, in het bijzonder de structuurregeling.

**De voorzitter:** Ik dank de minister voor zijn antwoord, waarvan het volume -- ik heb het niet over de kwaliteit -- ons in enige problemen brengt, althans als er behoefte is om van een tweede termijn uitvoerig gebruik te maken. Ik constateer dat die behoefte er wel is. Ik doe een beroep op de woordvoerders om in hun repliek kort te zijn en op de minister om in zijn dupliek kort te zijn.

\*\*

\*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de uitgebreide beantwoording.

Hij heeft klip en klaar aangegeven dat het kabinet de integriteitstoets niet bij de AFM wil onderbrengen. Onze vraag terzake was ingegeven tegen de achtergrond

## 70 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van de kabinetsdoelstelling dat het Nederlandse bedrijfsleven al in 2007 internationaal tot de kopgroep van de corporate governance moet gaan behoren en dat het herstel van vertrouwen zo snel moet gaan. Alle goede maatregelen ten spijt, die wij ook herkennen in de voorliggende structuurregeling, zijn wij overgeleverd aan het spel der maatschappelijke krachten, ook als het gaat om het openbreken van het old boys network. Als dat moet werken langs dit soort maatregelen, vragen wij ons af of het kabinet het beoogde tempo gaat halen. Zoals wij al hebben aangegeven, hebben wij geen overdreven verwachtingen van de AFM-toets, maar het punt is dat gelet op wat er tot nu toe geregeld is, niet verwacht kan worden dat het proces zo snel zal gaan dat Nederland zich kan herstellen van de ellende die hier evenals in andere landen, is geweest, zodat het binnen drie jaar tot de kopgroep kan behoren.

De minister heeft ten aanzien van de staatsdeelnemingen gezegd dat de overheidscommissaris er niet meer is, aangezien de commissaris er is voor het belang van de gehele vennootschap. Welnu, dat geldt ook voor de commissaris die op voordracht van de OR wordt benoemd. Uitgaande van dat principe is onze vraag of het niet wijs zou zijn om bij staatsdeelnemingen te letten op de specifieke deskundigheid die in een raad van commissarissen aanwezig moet zijn in een dergelijk geval, zoals kennis van de publieke zaak en van de bijbehorende informatiestromen. Wij hebben die vraag gesteld, gekoppeld aan de vraag hoe het zit met de ministeriële verantwoordelijkheid bij staatsdeelnemingen.

Wij zijn blij met de toezegging van de minister dat hij aan zijn collega van Sociale Zaken de suggestie zal overbrengen om bij de herziening van de Wet op de ondernemingsraden de internationale component te betrekken.

Wanneer verschijnt het WRR-rapport? Op welke wijze zal dit rapport behandeld worden, mede gezien de lopende discussie over de kabinetsreactie op de code-Tabaksblat?

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De fractie van de VVD dankt de minister voor de heldere beantwoording. Hij heeft duidelijk gemaakt dat een buitenlandse code in het geheel kan worden toegepast als een en ander goed wordt uitgelegd, dus als wordt voldaan aan het principe van comply or explain.

De heer Holdijk heeft naar de statische of dynamische verwijzing gevraagd. Wij hebben hiernaar in het nader voorlopig verslag geïnformeerd. In de nadere memorie van antwoord schrijft de minister dat een statische verwijzing voor de hand ligt, terwijl hij vanavond zegt dat er sprake is van een meer dynamische verwijzing. Ik krijg graag nadere uitleg over deze discrepantie. Kan de minister bij een dynamische verwijzing de code via een algemene maatregel van bestuur aanpassen als die naar zijn oordeel onwenselijk is? Hij heeft aangegeven dat er gezocht wordt naar waarborgen voor de wijze waarop de veranderingen tot stand komen.

De minister heeft toegezegd dat bij de eerstvolgende aanpassing van boek 2 een voorstel voor een verbeterde formulering van artikel 158, lid 9, zal worden gedaan, zodat de Tweede Kamer zich daarover kan uitspreken. Het wetsvoorstel inzake het elektronisch stemmen van aandeelhouders is daarvoor de eerste

gelegenheid. Op welke termijn komen wij hierover te spreken?

De bedoeling van de minister is mij echter niet duidelijk. Hij heeft het amendement ter zake van de Tweede Kamer overgenomen. De minister heeft het wetsvoorstel, inclusief het amendement, tot het zijne gemaakt. Het lijkt mij dan ook vreemd dat de Tweede Kamer zich daarover bij de eerstvolgende gelegenheid moet uitspreken. Wij behandelen vandaag het wetsvoorstel van de minister. Bij brief van 24 juni hebben wij een nota van verbetering ontvangen. In dat kader is in artikel I, onderdeel KK, van artikel 286, lid 11, een nieuw stuk tekst ingevoegd. De Tweede Kamer heeft zich daar niet over kunnen uitspreken.

Het is een soort verbetering, aanpassing of wijziging van de wet. Had de minister dat ook niet kunnen doen ten aanzien van artikel 158, lid 9? Is de minister daar alsnog toe bereid, aansluitend bij de sfeer van zijn beantwoording?

Ik heb een vraag gesteld over het internationaal privaatrecht. Wellicht is dat de minister ontgaan. Ik zie aan zijn reactie dat hij daar wel op in is gegaan. Dat is mij dan ontgaan. Dank voor de beantwoording.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn in belangrijke mate heldere beantwoording.

De minister heeft gezegd dat het hem meer gaat om de onafhankelijkheid van het toezicht dan om de vraag of er een onafhankelijke raad van commissarissen is dan wel dat bestuur en toezicht in één orgaan zijn verenigd. Ik kan mij daar iets bij voorstellen, maar ik spreek mijn sterke voorkeur uit voor een geïnstitutionaliseerde vorm van onafhankelijkheid, dus echt in twee organen. De institutionalisering van een dergelijk toezicht voegt een waarde toe. Om dezelfde reden is het merendeel van mijn fractie zo niet de gehele fractie, in ieder geval ikzelf, altijd tegen het Bataafs-Noorse stelsel, zo zeg ik nog even aan het adres van de heer Jurgens, als het om de samenstelling en de werkwijze van deze Kamer gaat.

De minister is ingegaan op het bezoldigingsbeleid en de rol van de ondernemingsraad. Nu de raad van commissarissen een voorstel doet aan de algemene vergadering van aandeelhouders, zou dat ook het orgaan moeten zijn dat het gevoel van de ondernemingsraad presenteert aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Dat is wat merkwaardig, want in de nadere memorie van antwoord staat dat de ondernemingsraad bij het bestuur moet zijn voor het overbrengen van zijn gevoel, omdat het bestuur krachtens de Wet op de ondernemingsraden het aanspreekpunt daarvoor is. Het antwoord van de minister bevreedt dan ook. Het lijkt mij dat op een of andere manier, wellicht in het kader van een wetswijziging, vastgelegd moet worden dat de raad van commissarissen het aanspreekpunt is van de ondernemingsraad. Ik vind dat niet fraai. Ik geef er de voorkeur aan om vast te houden aan het bestaande systeem. Ik zeg daar nadrukkelijk bij dat naar mijn mening het bestuur op grond van zijn bijzondere positie in de Wet op de ondernemingsraden nog gehouden is om dat gevoel over te brengen aan de algemene vergadering van aandeelhouders, inclusief de eventuele

## 71 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wens van de ondernemingsraad om zelf zijn standpunt nader toe te lichten op de AVA.

Ik kom op de motivering van het ontslagbesluit van de raad van commissarissen. De minister verwijst naar het opzeggen van het vertrouwen in bijvoorbeeld een bewindspersoon of een geheel kabinet door een van de Kamers. Ook daarvoor geldt dat er verschillende motieven kunnen zijn voor een meerderheid om een dergelijke motie van afkeuring te steunen. Men kan zeggen dat in de motie zelf het motief tot uitdrukking wordt gebracht, maar dan is vervolgens de vraag of het ontslagbesluit altijd de vorm van een schriftelijk voorstel moet hebben en een eventuele wijziging van de motivering een amendering op dat schriftelijke voorstel voor het ontslagbesluit met zich brengt. Nogmaals, ik blijf complicaties zien.

Dat geldt ook voor de actie die openstaat aan de ontslagen commissarissen. De minister spreekt over schadeloosstelling, maar waarom zouden de commissarissen niet naar de voorzieningenrechter stappen en nog op dezelfde dag van ontslag aangeven dat er iets is gebeurd dat in strijd is met allerlei procedurele voorschriften, onder andere een ondeugdelijke motivering? De volgende dag zitten zij dan bij de president voor een voorlopige voorziening met betrekking tot het genomen besluit, bijvoorbeeld inhoudend dat het besluit niet op een rechtsgeldige wijze tot stand is gekomen, waardoor zij bij wijze van voorlopige voorziening weer in hun functie zullen worden geïnstalleerd. Tegelijkertijd moet de ondernemingskader op verzoek van het bestuur zo spoedig mogelijk een besluit nemen over de vervanging van de ontslagen commissarissen. Met name vanwege de motivering blijf ik allerlei complicaties zien. Ik dring erop aan om in de toekomst nog eens te kijken naar de competentie van de rechters met betrekking tot deze kwestie.

### Voorzitter: Timmerman-Buck

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb goede nota genomen van de woorden van de minister over de rol van de accountant. Heb ik hem goed verstaan dat de accountant per definitie niet gehouden is op grond van zijn wettelijke taak om de code langs te lopen bij het verrichten van zijn taak?

Tot slot nog de kwestie van het cumulatieverbod. De argumentatie blijft mij niet overtuigen. Ik heb al laten doorschemeren dat er binnen onze fractie wel twijfel bestaat over het antwoord op de vraag of de code wel op deze wijze een wettelijke verankering had moeten hebben. Was het niet verstandiger geweest om de zelfregulering aan de betrokken partijen over te laten en vervolgens te bekijken welke elementen uit de code kunnen worden opgenomen in de wet zelf? Ik heb in eerste termijn al aangegeven dat ik niet echt argumenten zie tegen een dergelijke vastlegging, omdat de afgrenzsproblematiek naar mijn mening niet is gelegen in de vraag hoeveel commissariaten iemand fysiek aan kan - in hoeverre zou iemand zijn functie niet meer goed kunnen vervullen als hij te veel commissariaten zou vervullen. Het punt ligt eerder in het doorbreken van het old boys network en dus in het beperken van het aantal commissariaten om dat netwerk te doorbreken. Dat kan het motief zijn en dat kan simpelweg voor het cumulatieverbod in de wet worden opgenomen.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens onze fracties zeggen wij gaarne dank aan het adres van de minister voor de wijze waarop hij op vele, zo niet alle vragen is ingegaan en op menig punt verheldering heeft verschaft. Misschien heeft hij zelfs meer vragen beantwoord dan tot mij gekomen is. Dan heb ik door eigen toedoen iets gemist. Dat kan ik natuurlijk nalezen, maar ik zou graag gerustgesteld naar huis gaan als dat mogelijk is.

Het gaat om artikel 391, de kwestie van de verankering van de code. Ik wil de vraag die ik in eerste instantie heb gesteld, herhalen. Nogmaals, het antwoord heb ik misschien domweg gemist. De vraag luidde als volgt: gaat de algemene maatregel van bestuur normen bevatten die aan de code zijn ontleend en worden de normen al dan niet vertaald overgenomen, of zal de AMvB eenvoudigweg verwijzen naar de, of een, code? Daarbij gaat het dus om de verankering.

Ik sluit mij graag aan bij de woorden van mevrouw Broekers in tweede termijn over de dynamische of statische verwijzing. Zij heeft geconstateerd dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag of in de nadere memorie van antwoord een vrij nadrukkelijke keuze heeft gemaakt voor de statische verwijzing en ik meen dat zij daarin gelijk heeft. Het antwoord van de minister daarop behoeft toch nog enige toelichting.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Mevrouw Tan vroeg bij de integriteitstoets meer in het bijzonder hoe het kabinet zich voorstelt om de doelstelling van 2007 te halen. Het bereiken van die doelstelling zit hem niet in het al dan niet belasten van de Autoriteit financiële markten met een integriteitstoets, maar wel en vooral in een aantal wetsontwerpen over het financieel toezicht op vennootschappen en markten, dat de Kamer binnenkort zal bereiken. Daarbij denk ik meer in het bijzonder aan de regeling van het financieel toezicht op vennootschappen. In de voorstellen wordt echter wel degelijk ook gedacht aan de mogelijkheid van een bestuursverbod. Dat is iets anders dan de figuur van de integriteitstoets zoals wij nu kennen bij het bank- en verzekeringswezen. Deze is alleen zinvol in een branche waarin ook de toegang is geregeld. Bij een vennootschap kan men deze heel snel ontlopen.

Mevrouw Tan heeft gevraagd of het wijs is om bij staatsdeelnemingen iemand voor het bestuur te hebben met een specifieke deskundigheid. Dat kan heel wel het geval zijn. De vraag of dat zinvol is, hangt sterk samen met de vraag om welk soort staatsdeelneming het gaat, bijvoorbeeld Staatsmijnen of de KLM. Het toezicht dat wordt aangesteld, zal primair als functie hebben om toe te zien hoe de onderneming functioneert. De aandeelhouderspositie zal niet primair worden gebruikt voor het behartigen van publieke belangen bij een onderneming zoals Schiphol, om een voorbeeld te noemen. Dat zal moeten lopen via de wettelijke eisen.

Om die reden geldt de ministeriële verantwoording voor de wijze waarop de rechten van aandeelhouders zijn uitgeoefend, maar niet voor het handelen van de onderneming. Zo ver strekt de ministeriële verantwoordelijkheid niet. Uit dien hoofde is er ook geen reden om iemand met specifieke

## 72 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

deskundigheid in overheidssferen te benoemen, maar er kunnen andere redenen zijn om dat wel te doen.

Mevrouw Tan vroeg naar het WRR-rapport. Eerlijk gezegd weet ik niet precies welk rapport zij bedoelt. Ook als ik dat wel zou weten, zou ik niet weten wanneer het uitkomt, want dat is primair aan de WRR om te bepalen. Hoe de discussie zal lopen, hangt af van het standpunt. Zoals bekend moet het kabinet een standpunt innemen naar aanleiding van ieder uitgebracht WRR-rapport. Dat kan aanleiding zijn voor een discussie in de Kamer.

Mevrouw Broekers merkte mijn verwijzing over de code op. Zij vroeg naar de mogelijke discrepantie tussen de mededeling over de verwijzing in de stukken en mijn uitleg hier. Er is zoiets als voortschrijdend inzicht. Dat kan zich op ieder moment openbaren. Ik heb hier geen standpunt ingenomen met een voorkeur voor dynamische verwijzing, maar ik heb gewezen op de voordelen van dynamische verwijzing en van statische verwijzing. Dat hele punt moet nog beslist worden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat voortschrijden van het inzicht is dan wel pijlsnel geschied, want de nadere memorie van antwoord is van 3 juni en het is nu 6 juli. In die vier weken is er dus wat gebeurd met de minister.

Minister **Donner**: Ik geef hier een andere kant van het verhaal. Ik heb gezegd dat dit punt moet worden gezien bij de AMvB.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil in ieder geval tot uitdrukking brengen dat in onze fractie een voorkeur voor de statische verwijzing leeft.

Minister **Donner**: Ik noteer dat allemaal. Ik erken dat ik de vraag van de heer Holdijk hoe de verwijzing zal plaatsvinden, niet had beantwoord. Ik had wel over de verwijzing gesproken. Dat zal inderdaad gebeuren in de vorm van een verwijzing en niet in het overnemen in de AMvB van onderdelen van de code, want dan zou ik algemeen verbindende voorschriften maken en niet de flexibiliteit van de code houden. Als ik het in een AMvB zet, kan ik niet het systeem hebben van pas toe of leg uit.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In de nadere memorie van antwoord heeft de minister geschreven dat een statische verwijzing voor de hand ligt en dat een dynamische verwijzing onnodig is. En dan volgt een mededeling die ook voor de collega's van de Tweede Kamer belangrijk is: deze is niet in overeenstemming met het gevoel van de Tweede Kamer nauw betrokken te worden bij een en ander. In die vier weken is het gevoel van de minister over wat leeft in de Tweede Kamer ook gewijzigd.

Minister **Donner**: Nee, helemaal niet. Ik noteer de ene kant en de andere kant van dit standpunt. Als je een statische verwijzing hebt, betekent dat niet automatisch dat iedere wijziging ook een wijziging van de AMvB vereist. Ik kan in de AMvB een aparte procedure voorzien voor goedkeuring door de minister van eventuele wijzigingen. Of daarvoor een voorhangprocedure noodzakelijk is, staat nog niet vast. Dat hangt af van de procedure die men gebruikt om wijzigingen door te voeren. Voor welke

procedure wordt gekozen, wordt mede bepaald door de gevoelens in de Tweede Kamer.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Daarmee ondergraaft de minister de gedachte achter de AMvB en de voorhangprocedure.

Minister **Donner**: De voorhangprocedure geldt de AMvB waarmee de code wordt aangewezen. Van die verwijzing hangt af of het een dynamische of statische verwijzing wordt. Als voor een statische verwijzing wordt gekozen, sluit de bepaling in de wet goedkeuring van de minister van een verandering van de code niet uit. Als wij daarvoor niet kiezen, dreigen de wijzigingen een totaal andere wetkracht te krijgen dan de oorspronkelijke code. Dat is een punt waarvoor gewaakt moet worden. Nogmaals, ik sta open voor argumenten en ik ben niet bang mijn inzichten aan te passen aan mijn voortschrijdende inzichten.

Over art. 159, negende lid is een misverstand ontstaan. Dit lid is in de wet geamendeerd. Het amendement is namelijk niet overgenomen door de regering. Het is een amendement dat is aangenomen door de Kamer. De regering heeft het amendement niet ontraden. Er is dus geen nota van wijziging naar de Kamer gestuurd om dit amendement te introduceren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Het amendement is aangenomen door de Tweede Kamer en dus maakt de tekst van het amendement onderdeel uit van de tekst van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt door de minister aan deze Kamer voorgelegd en daardoor heeft de minister het wetsvoorstel, inclusief het amendement, tot het zijne gemaakt.

Minister **Donner**: U wijst er terecht op dat het kabinet het wetsvoorstel niet heeft ingetrokken, nadat het amendement is aanvaard. In die zin verdedig ik dus vanaf deze plaats het hele wetsvoorstel en niet alleen de amendementen die ik heb aangeraden of niet ontraden. Een en ander doet echter niets af aan het feit dat het kabinet in de Tweede Kamer heeft aangegeven dat het amendement naar zijn mening overbodig was, omdat de eerste zin van het artikel voldoende is. Doordat de tekst van dit amendement in de wet is opgenomen, is een discrepantie ontstaan tussen de eerste en tweede zin. De Tweede Kamer is daarop ook gewezen. Het is echter niet een zodanige discrepantie dat die reden is voor het kabinet om het hele wetsvoorstel in te trekken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Het amendement is aangenomen door de Tweede Kamer. Het geamendeerde wetsvoorstel is vervolgens door de minister aan de Eerste Kamer voorgelegd. De minister heeft bij de aanbidding van het wetsvoorstel niet opgemerkt dat hij eigenlijk niet achter de tekst van het amendement staat en dat die alleen maar is opgenomen, omdat de Tweede Kamer dat zo graag wilde. Nee, de minister heeft ons een wetsvoorstel voorgelegd en dat voorstel moeten wij nu beoordelen.

Minister **Donner**: Daarover zijn wij het ook helemaal niet met elkaar oneens.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb gewezen op de nota van verbetering van 24 juni. Het zou een heel goede zaak geweest zijn als dit nieuwe type novelle aan de Eerste



## 73 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Kamer was voorgelegd. Ik noem het een nieuw soort novelle, omdat er een volzin aan het wetsvoorstel is toegevoegd, waarover in ieder geval de Tweede Kamer zich niet heeft uitgesproken.

Minister **Donner**: Een nota van verbetering geldt een drukfout in de stukken. Zij bevat geen toevoeging, waarover de Kamer niet heeft gesproken.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De nota van verbetering bevat een toevoeging aan het wetsvoorstel.

Minister **Donner**: Een dergelijke nota van verbetering is niet naar de Kamer gestuurd. Het kan echter heel wel zijn dat er een drukfout is gecorrigeerd middels een nota van verbetering. Ik heb nu niet alle stukken voor mij, maar ik durf wel te stellen dat er geen gebruik is gemaakt van een nota van verbetering om een tekst toe te voegen aan een artikel dat niet door de Kamer is vastgesteld.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Hierover moet nu duidelijkheid komen. Wij hebben een nota van verbetering ontvangen op 24 juni 2004, waarin staat: "In het gewijzigd voorstel van wet (EK 309, vergaderjaar 2002-2003), worden de volgende verbeteringen aangebracht: In artikel I, onderdeel KK, artikel 268, elfde lid, wordt onder plaatsing van een puntkomma aan de tweede volzin een zinsnede toegevoegd, luidende: als er sprake is van een voordracht als bedoeld in lid 6 worden de bevoegdheden van dit lid door deze raden gezamenlijk uitgeoefend." Er wordt dus een hele zinsnede toegevoegd.

Minister **Donner**: Luister dan naar wat ik zeg! Het is een verbetering van het stuk zoals het is aangeboden aan de Eerste Kamer. Dat betekent niet dat die tekst geen onderdeel vormde van de behandeling in de Tweede Kamer! Ik moet dan weten waar die tekst vandaan komt. Op dat punt is er in de tekst zoals die in eerste instantie aan de Eerste Kamer is aangeboden, kennelijk een zin weggefallen in de druk. Het gaat dus om een drukfout, die door nota van verbetering kan worden gewijzigd. Ik kan niet een discrepantie die ontstaat door het aannemen van een amendement op een oorspronkelijk voorstel, met een nota van verbetering gaan wijzigen. Dit moet ik duidelijk stellen. De eerste volzin was onderdeel van het voorstel. Met het amendement is daaraan de tweede volzin aan toegevoegd. Zo is er een discrepantie ontstaan tussen in ieder geval de oorspronkelijke bedoeling die er stond en de tekst die is toegevoegd. Er is, zoals ik al heb aangegeven, een uitleg mogelijk waarbij er geen discrepantie bestaat, maar dan heeft het artikel verder weinig zin. Die ontstane discrepantie zal moeten worden weggenomen bij een eerstvolgend wetsvoorstel. Er zijn vaak wetsvoorstellen om allerlei fouten te verbeteren. Het kan in ieder geval niet zo zijn dat het kabinet in de weg tussen de Tweede en de Eerste Kamer nog wat wijzigingen aanbrengt in de tekst, die niet door de Tweede Kamer zijn aanvaard. Indien deze Kamer mij hierop toch zou kunnen wijzen, dan zou ik die nota van verbetering onmiddellijk moeten intrekken, want dat kan niet zo zijn.

De heer Van de Beeten vroeg mij naar het mandateersysteem. Op dit moment is de discussie of dat een waarborg biedt niet aan de orde. Dit zou veel eerder onderdeel moeten zijn van de vraag naar de modernisering van het vennootschapsrecht.

De heer Van de Beeten vroeg mij ook naar het bezoldigingsbeleid. Het gaat erom wie het bestuur is waarover in Boek 2 wordt gesproken. Dat is niet het bestuur dat wordt bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden. In die wet gaat het om de bedrijfsleiding en niet om het Boek-2-bestuur. In Boek 2 wordt volgens mij met "bestuur" de raad van commissarissen bedoeld, die het voorstel maakt voor het bezoldigingsbeleid. Daar zit dus het probleem. Als er onduidelijkheden zijn, dan zal dit uit de praktijk moeten blijken. Ik weet niet of dat echt zo is, maar dan zou er aanleiding kunnen zijn om te zorgen voor verduidelijking. Hetzelfde geldt voor de complicatie die de heer Van de Beeten ziet ten aanzien van de motivering. Ik zou menen dat de bepaling zodanig is dat de meerderheid die het vertrouwen opzegt, ook een toelichting zal moeten vaststellen op dat ontslag, en dat dit bepalend is voor het geheel. Op dat punt zou ik willen zeggen: laten wij afwachten of er in de rechtspraak daadwerkelijk een probleem is. De heer Van de Beeten gaf al aan dat de bevoegdheid van de rechter op dat punt wellicht in de toekomst zou moeten worden herzien. Dat zou ik gaarne willen doen als er in de praktijk problemen blijken te zijn.

Ik kom bij het cumulatieverbod. Had dit bij wet geregeld moeten zijn? Dit is een keuze. Het kabinet heeft echter in eerste instantie, als er zelfregulering is, niet willen zeggen: ik ga die en die elementen bij wet regelen, want dan krijg je onmiddellijk een discussie over de vraag waarom andere elementen niet ook bij wet worden geregeld.

Ik meen dat ik op beide vragen van de heer Holdijk ben ingegaan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De minister is nog niet ingegaan op mijn vraag of ik het goed heb begrepen dat de accountant de code niet hoeft langs te lopen in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke taak. Belangrijker nog is de kwestie van de competentie van de rechter in het geval dat de commissarissen in actie komen door nog dezelfde dag naar de voorzieningenrechter te stappen als zij zijn ontslagen. Het probleem is dat dit dan bij de gewone rechter aanhangig wordt gemaakt, maar het verzoek om vervangende commissarissen te benoemen, bij de ondernemingskamer. Wij hebben gesproken over de kwestie van het ontslag van de raad van commissarissen. Daarbij heb ik met name de kwestie van de motivering aan de orde gesteld, maar vervolgens heb ik er ook op gewezen dat, als commissarissen het niet met hun ontslagbesluit eens zijn, de enige remedie niet is: schadeloosstelling vorderen. Vanwege het niet juist toepassen van de procedure, met name het ontbreken van een deugdelijke of eenduidige motivering, kan men ook dezelfde dag de voorzieningenrechter vragen om de volgende dag een verzoek te behandelen om weer in de functie te worden hersteld. Dan hebben wij te maken met de situatie dat dit aanhangig wordt gemaakt bij de voorzieningenrechter in de rechtbank die daartoe bevoegd is, terwijl tegelijkertijd het bestuur vanwege het ontslag naar de ondernemingskamer moet om vervangende commissarissen te doen benoemen.

Minister **Donner**: U hebt gelijk dat dit laatste mogelijk is. Als dit gevorderd wordt, zou het aan de rechter kunnen worden voorgelegd.

## 74 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Op uw vraag of de accountant de code moet nalopen, is het antwoord: neen. Hij hoeft geen oordeel te geven over het gebruik dat van de code is gemaakt. Hij moet controleren of wat er staat niet in strijd is met de jaarrekening, bijvoorbeeld op het punt van de bezoldiging. Het is echter niet zo dat hij de hele code zal gaan nalopen.

Ik beveel het wetsvoorstel nogmaals sterk aan bij de Kamer. Ik zal mevrouw Broekers gaarne terzijde staan bij het natrekken van de geschiedenis van de nota van verbetering.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben de geschiedenis even nagegaan en heb de tekst nagelezen van het oorspronkelijke voorstel zoals het door de regering bij de Tweede Kamer is ingediend en van de nota van verbetering van het gewijzigde voorstel van wet zodat wij dat in de Eerste Kamer hebben gekregen. De tekst van artikel 268, lid 11, is identiek en is niet bij amendement gewijzigd. De nota van verbetering is overigens buitengewoon verhelderend en het is maar gelukkig dat die zin erin staat, maar het is toch een novelle-achtig gebeuren. Dat stel ik even vast. Ik ben het er overigens mee eens, daar niet van.

Minister **Donner**: Ik zal het natrekken, want het zou kunnen zijn dat er een fout in de procedure is gemaakt, maar mag ik dat schriftelijk doen?

De **voorzitter**: Als het schriftelijk kan, dan graag.  
\*\*

Minister **Donner**: Ik denk dat het gemakkelijker is om het schriftelijk te doen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik denk dat dit niet kan, want wat stellen wij anders vast? Stellen wij dan een tekst vast met de nota van verbetering, of niet? Daar moet nu echt helderheid over komen.

De **voorzitter**: Ik constateer dat mevrouw Broekers akkoord gaat met wat er staat.  
\*\*

Minister **Donner**: Ik wijs op stuk nr. 6 (28179, vergaderjaar 2001-2002). Daarin staat op blz. 5: "d. Het voorgestelde lid 11 komt te luiden:..". Die hele passage is weggefallen in het stuk zoals het is aangeboden aan de Eerste Kamer. Het gaat om een drukfout tussen de twee teksten. Anders zou het ook niet kunnen.  
De algemene beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B  
\*!Stelselmatige daders\*!

Aan de orde is de verdere behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (28980).**

De algemene beraadslaging wordt heropend.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik wil de Kamer danken voor de gelegenheid om dit wetsvoorstel nog voor het zomerreces te bespreken. Het is een belangrijk voorstel. Het moet betere mogelijkheden bieden om greep te krijgen op het verschijnsel veelplegers. Het heeft ingrijpende gevolgen voor de hardnekkige veelplegers en dat rechtvaardigt de soms kritische beschouwingen over het wetsvoorstel. Ik proef in de commentaren tegelijk ook de wil in de Kamer om constructief mee te denken. Ik geloof dat niemand het probleem ontkent. Betwijfeld wordt alleen of de voorgestelde maatregel een oplossing biedt. Op dat punt heeft kennelijk de schriftelijke behandeling niet voldoende overtuigd. Ik hoop uw Kamer alsnog te kunnen overtuigen.

Ik vrees dat ik uw Kamer niet zal kunnen overtuigen in termen waarin sommigen van u stellen, overtuigd te willen worden. Laat ik wat dat betreft het gedegen betoog van de heer Jurgens als voorbeeld nemen. Hij stelt dat hij in 16 jaar nooit eerder een zo ontoereikend antwoord heeft gehad als deze keer. Dat spijt mij bijzonder. Hij weet hoe zeer ik ook zijn steun op prijs stel. De fout ligt uiteraard geheel bij mij, maar het is ook een onmogelijke vraag die hij gesteld heeft. Hij vraagt mij om hem te overtuigen, maar geeft tegelijkertijd aan dat hij slechts op een wijze overtuigd kan worden, waarbij op voorhand vaststaat, dat die manier niet onmogelijk is. Hij stelt dat de regering in redelijkheid de maatregel niet kan uitbreiden tot nieuwe groepen, zonder wetenschappelijk bewijs dat de bestaande SOV-maatregel effectief is. Dat bewijs kan alleen geleverd worden door de evaluatie van de SOV, welke nog niet heeft plaatsgevonden. Nu zou de evaluatie van de SOV kunnen worden afgewacht, maar deze zal geen uitsluitsel geven over de vraag of ook de nu voorgestelde aanpak effectief zal zijn voor andere veelplegers die onder de ISD komen te vallen. Dat effect kan niet worden gemeten voordat eerst de maatregel wordt toegepast en daar is een wettelijke basis voor nodig. Daarom is het dus onmogelijk om het gevraagde bewijs nu te leveren. Ik kan de heer Jurgens niet in deze behandeling met dat bewijs overtuigen, omdat zeker is dat het gevraagde bewijs er op dit moment niet is en dat het er vermoedelijk ook niet zal komen. Vervolgens stelt de heer Jurgens dat de maatregel in strijd is met de rechtsstaat, indien er voor één winkeldiefstal twee jaren dwangdetentie zou worden opgelegd en de daarbij behorende maatregel geen vruchten afwerpt. Ook die vraag is niet te beantwoorden, want ik ben het met de heer Jurgens eens. Eén winkeldiefstal kan niet worden bestraft met twee jaar. Wij hebben het niet over personen die maar één winkeldiefstal plegen; de personen in kwestie hebben vaak tientallen, zo niet honderden diefstallen en andere delicten gepleegd. De heer Jurgens meent ook dat voor die personen een langere detentie mogelijk moet zijn, maar stelt dat dit wetsvoorstel daar niet voor nodig is. Wat hiermee wordt beoogd, is volgens hem namelijk al mogelijk.

In de stukken is betoogd dat dit niet het geval is. De rechtspraak heeft behoefte aan meer, namelijk aan een maatregel die voor de hardnekkige plegers van strafbare feiten nodig is. Als dat niet overtuigt, kan ik alleen maar antwoorden dat ik de maatregel nodig acht omdat het niet werkt op de manier waarop het volgens de heer Jurgens werkt. Ik begrijp dat de heer Jurgens het kennelijk met mij eens is dat voor hardnekkige veelplegers

## 75 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

een maatregel zoals voorgesteld, materieel helemaal niet in strijd is met de rechtsstaat, dat de effectiviteit daarvoor van de SOV ook helemaal niet hoeft te worden bewezen en dat het allemaal best mag, maar dat het nu al kan mits het past binnen de regels voor strafvordering. Dan komt de discussie neer op de vraag of het OM het op dit moment wel of niet kan.

Ik zal hierop ingaan, al is het een welles-nietesvraag geworden.

De heer **Jurgens** (D66): Dat niet-mogelijk-zijn kan ook een principiële kwestie betreffen. Het feit dat bijvoorbeeld de heer Donner persoonlijk in zijn privéleven niet behoorlijk kan handelen, is nog geen excuus voor hem om het behoorlijke handelen na te laten.

Minister **Donner**: De vraag kan zijn of het is toegestaan. U zegt dat het alleen mag als er wetenschappelijk bewijs is. Daarop zeg ik dat dit er niet kan zijn, omdat de SOV nog niet is geëvalueerd. Ook al zou die zijn geëvalueerd, dan had ik nog geen bewijs dat deze maatregel wel kan werken zonder eerst een wettelijke basis te hebben op grond waarvan ik die kan toepassen. Een dergelijk bewijs is dus onmogelijk.

De heer **Jurgens** (D66): Dat iemand een drogreden tegen mij zou willen gebruiken, is mij nog niet overkomen. De SOV en de nieuwe maatregel zijn namelijk hetzelfde. Als de proef met de huidige SOV-maatregel, die weliswaar op een andere groep wordt toegepast, maar im Grossen und Ganzen hetzelfde is, in het geheel niet blijkt te helpen, is tegelijk duidelijk geworden dat het geen zin heeft om die uit te breiden. Dat blijf ik volhouden.

Minister **Donner**: Dat is niet per definitie zo. Ik zal hier nog op ingaan. Deze maatregel is juist nodig om de SOV beter te kunnen laten functioneren. Nu worden betrokkenen namelijk voor een onmogelijke keuze geplaatst. Bovendien gaat deze maatregel over een groep waar op dit moment de SOV niet op van toepassing is. De groep bestaat namelijk uit minder behandelbaar mensen. Die kiezen er niet voor. Je zit dus principieel met het feit dat het een ander soort groep is.

Ik begrijp degenen die in navolging van de heer Rouvoet zeggen dat wat voorligt, symboolwetgeving is. Zij zeggen ook dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet nodig is, omdat al mogelijk is wat men wil. Daartegen breng ik in dat er dan ook geen fundamenteel bezwaar kan bestaan tegen een zodanige aanpassing van de wet dat daadwerkelijk kan wat iedereen meent dat al kan. Het wetsvoorstel is daar wel voor nodig.

De heer **Jurgens** (D66): Het wordt steeds gortiger. Het kan nu, maar wel via de zware procedure die het Wetboek voor Strafvordering daarvoor eist, namelijk dat er minstens tien van dit soort kleinere delicten moeten zijn gepleegd voordat de rechter gerechtigd is om een zware straf als twee jaar gevangenisstraf op te leggen. Dat is heel iets anders dan in het wetsvoorstel staat. Daarin staat dat een dergelijke straf kan worden opgelegd voor een enkel delict, gepleegd nadat voor de voorgaande delicten waarnaar verwezen wordt, reeds straf is opgelegd. Dit is dus echt een zeer belangrijk verschil in procedure. U moet niet doen alsof dit de zelfde zaak is.

Minister **Donner**: Ik stel niet dat het de zelfde zaak is, maar dat wij het over hetzelfde hebben. Wij hebben het erover dat wij een oplossing moeten vinden voor de problematiek van de veelplegers. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om een dergelijke maatregel op te leggen aan een persoon van wie dit aantoonbaar is naar aanleiding van het laatste geval.

Ik zal straks voorrekenen dat ook bij tien gevallen die tegelijkertijd worden voorgelegd, de rechter op dit moment binnen de huidige systematiek niet zou kunnen komen tot een maatregel zoals die hier wordt voorgesteld, maar hooguit tot een verlenging in maanden. In wezen is dit ook wat er nu al gebeurt en dat is in die zin minder adequaat. Ik bestrijd echter ook het uitgangspunt waarmee u het voorstel benadert, namelijk dat een dergelijke maatregel alleen maar zou mogen worden voorgesteld, indien vast zou staan dat de behandeling effectief is. Dat is niet het uitgangspunt waarop wij tal van zaken ook bij wet geregeld hebben, zoals de BOPZ of de TBS. Of neem de gevangenisstraf zelf: die leggen wij op, ook als wij niet zeker weten dat deze het effect heeft dat wij mede beogen ten aanzien van de recidive. Het berust op een gegeven, namelijk de constatering dat de situatie zoals die is, onhoudbaar is en dat dit rechtvaardigt dat een maatregel wordt genomen. Die benadering biedt, denk ik, het betere uitgangspunt om het voorstel zoals het hier ligt, te beoordelen.

Voorzitter. Het verschijnsel van de stelselmatige daders moet effectief kunnen worden aangepakt. Er is nu een patroon van het plegen van delicten, waarna er opgesloten wordt en men vervolgens na korte tijd weer vrijkomt, waarna er weer een delict gepleegd wordt en er eventueel weer opgesloten wordt en men vervolgens weer vrijkomt en dit alles steeds met korte tussenpozen. Zelfs als dat een kwestie van maanden is, moet dit patroon worden doorbroken. Dat is in het belang van de samenleving. Het is op dit moment zo dat de politie aangeeft, dat men vaak aan het patroon van de criminaliteit in een buurt kan vaststellen welke criminelen recent zijn vrijgekomen. Ook de samenleving zal van de regering kunnen eisen dat daar wat aan wordt gedaan. Ik begrijp ook van alle fracties dat dit in wezen wordt ondersteund.

Gesteld wordt dat dit nu al zou kunnen, maar ik wijs er slechts op dat de ervaring in de praktijk uitwijst dat dit nu niet het geval is. Sinds het kabinet de problematiek van veelplegers in het kader van het veiligheidsprogramma tot speerpunt heeft gemaakt, kiezen openbaar ministerie en zittende magistratuur steeds vaker voor een meer persoonsgerichte aanpak. In die aanpak worden dan verschillende zaken tegelijkertijd berecht en in samenhang bezien. Het stelselmatige karakter, het patroon van delicten, komt zo in beeld. Ook de persoon van de verdachte en de factoren die aan zijn gedrag ten grondslag liggen, komen daarbij beter in beeld. Dat leidt ertoe dat veelplegers nu straffen opgelegd krijgen die beter bij de feiten en de persoon passen.

Kortom, het signaal dat van de wetgeving uitgaat, heeft tot op zekere hoogte al effect en veelal worden nu langere straffen dan voorheen opgelegd, maar uiteindelijk gaat het daarbij om een verschuiving van weken naar maanden. Zo worden bij veelplegers die al vele malen hebben gerecidiveerd, weliswaar drie keer zo hoge straffen opgelegd als bij een beginnende recidivist, maar het blijft dan bij delicten als winkeldiefstal of fietsendiefstal nog steeds bij ongeveer drie weken. Gaat het om autokraken

## 76 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

dan komt men ongeveer bij vijf weken. Al zouden tien zaken gelijktijdig worden berecht, dan kom ik langs die lengte nog niet in de buurt van wat voorgesteld wordt ten aanzien van de ISD-maatregel.

Er kan dan gezegd worden dat de strafmaxima een ruimere straf mogelijk maken, maar de rechter zal in een logisch verband de straf moeten bepalen in samenhang met de straffen die hij voor andere delicten oplegt. Slechts bij de meest ernstige vorm van een delict zal naar de maximumstraf worden gegrepen. Deze constatering is geen verwijt aan het adres van het openbaar ministerie of de zittende magistratuur. De rechter kan niet van de ene op de andere dag straffen van geheel andere orde gaan opleggen, indien daar in een wetswijziging geen aanleiding voor is. Zouden wij dit anders willen, dan krijgen wij een regering door rechters en ik denk dat de Kamer dit ook niet zou willen.

Kortom, het bestaande wettelijke instrumentarium blijkt in de praktijk onvoldoende om het verschijnsel aan te pakken. In het licht van die constatering meen ik dat de wetgever niet kan zeggen: Dat is jammer, maar wij kunnen alleen iets doen als gebleken is dat de SOV effect heeft, of als aangetoond wordt dat een andere maatregel wel effect heeft op de recidive. Er kan toch niet in redelijkheid gesteld worden dat wij ons er maar bij neer moeten leggen zolang er geen wetenschappelijke in de praktijk bewezen effectieve oplossing is om mensen het stelen, inbreken en andere geweldplegingen af te leren? De politie van Hoog Catharijnen in Utrecht heeft vastgesteld dat een actie tegen veelplegers een reductie van bijna 60% in de criminaliteit tot gevolg heeft gehad. En dan zouden wij moeten vaststellen dat wij desondanks niets mogen ondernemen omdat eerst de SOV geëvalueerd moet worden; dat wij ons voorlopig maar bij het verschijnsel moeten neerleggen omdat de strafrechtelijke redeneringen de oplossing niet kunnen bijhouden? Dat soort argumenten heeft naar mijn gevoel de afgelopen jaren het strafrecht in diskrediet gebracht.

**Mevrouw De Wolff (GroenLinks):** Volgens mij slaat de minister in zijn redenering een aantal stappen over. Tot voor kort kwamen zaken individueel op zitting en werden er in de categorie van daders waarover wij spreken, inderdaad vrijheidstraffen van enkele weken opgelegd. Sinds kort is er sprake van stapelen waardoor er vrijheidstraffen zijn in de orde van grootte van tien of twaalf maanden. Dat is essentieel anders dan in het verleden. Zou het niet zaak zijn om eerst de ervaringen hiermee af te wachten en te bezien in hoeverre het stapelen een gunstig effect heeft op het terugbrengen van recidive voordat er veel verdergaande maatregelen worden ingevoerd?

**Minister Donner:** Mevrouw De Wolff, juist ook met het stapelen komt men ten hoogste uit bij drie tot vier maanden. Zulke termijnen zijn niet adequaat. Ik heb u dat aangegeven. Dat is de praktijk op dit moment bij het parket in Amsterdam en in Rotterdam. Daar heeft men die ontwikkeling meegemaakt. Het is geen keuze als ik een verdachte moet confronteren met de vraag of hij kiest voor een SOV-maatregel waarbij hij twee jaar vastzit of voor een veroordeling waarbij hij drie of vier maanden vastzit. Je moet hier die keuze wegnemen teneinde ook de SOV-maatregel effectief te maken. Dat is niet het enige motief, maar het is een onderdeel van de keuze die ik moet maken.

Ik ben het zonder meer ermee eens dat dit betekent dat wij inderdaad moeten heenstappen over een verschillende redeneringen die wij tot nu toe in het strafrecht gebedigd hebben. Het is een oude stelling van Bartholus en Baldus die al uit de veertiende eeuw dateert: Als het recht en de feiten niet met elkaar in overeenstemming zijn, moet het recht aan de feiten worden aangepast en moet men niet proberen de feiten aan het recht aan te passen. Dat is op dit moment meer in den brede aan de orde met het strafrecht. Dat is de reden waarom ik met voorliggende voorstel inderdaad een verschuiving wil aanbrengen van een louter zaakgerichte naar een meer persoonsgerichte benadering. Evenzo hoop ik binnenkort te komen met een wetsvoorstel over de OM-afdoening, waarvan ook veel mensen zeggen dat die niet past binnen het huidige strafrecht. In dezelfde geest heb ik inmiddels bij de Tweede Kamer een visiebrief over de sanctietoepassing neergelegd. Ik bepleit daarin een verschuiving in de bestraffing omdat in de praktijk blijkt dat in een aantal gevallen gevangenisstraf geen dreiging meer bevat. Ook zal het nodig blijken om bij de aanpak van criminaliteit meer financieel, economisch of bestuurlijk te reageren dan strafrechtelijk. Al die ontwikkelingen schuren met de traditionele opvattingen over het strafrecht. Dat sluit ik ook niet uit.

Als wij echter het strafrecht niet op die wijze aanpassen, eindigen wij binnen korte tijd met een strafrecht dat weliswaar schittert in primitieve zuiverheid, maar dat irrelevant is geworden voor de vragen van de samenleving. Die heeft dan allang op andere wijze een antwoord gevonden. Denk aan de ontwikkeling van de bestuurlijke boete in de afgelopen jaren. Die ontwikkeling zal nog sneller gaan als de OM-afdoening niet wordt gerealiseerd. Op die manier zouden wij in de samenleving steeds meer met dit soort sancties te maken krijgen. Als wij dus willen voorkomen dat het strafrecht volledig marginaliseert bij het beantwoorden van vragen van de moderne samenleving, dan zullen wij dat recht moeten moderniseren. Daarbij past naar mijn mening het voorstel dat voor ons ligt. Daarmee verlaten wij niet de beginselen van het strafrecht, zeg ik tegen de heer Holdijk.

Ook de persoonsgerichte aanpak zal altijd worden gebruikt naar aanleiding van zaken. Het strafrecht begint immers met een zaak en kijkt daarmee terug op wat is gebeurd. Enkel gevaar veroorzaken zonder dat dit tot delicten leidt, leidt niet tot toepassing van de ISD-maatregel. Het verschil met de reguliere, zaakgerichte aanpak is dat verschillende zaken bijeen worden genomen. Daarbij wordt ook naar de toekomst gekeken, zeg ik tegen de heer Holdijk.

Je kunt het vraagstuk ook benaderen door de grenzen van het huidige strafrecht in aanmerking te nemen. Dat deed mevrouw De Wolff. Zij vroeg of de regering zich wel eens heeft afgevraagd waarom de zittende magistratuur geen langere straffen oplegt. Dat is inherent aan het instituut straf, zoals wij dat hebben geconcipeerd. Die moet in verhouding staan tot het gepleegde delict. Als het om een veelheid van delicten gaat en het criminaliteit plegen in feite een levenswijze van de veelpleger wordt, kan dat een hogere straf opleveren. Echter, het punt van de proportionaliteit blijft gelden. Misschien brengt de proportionaliteit met zich dat men iemand na drie of vier maanden weer moet laten gaan, terwijl men weet dat hij het stelen en inbreken hervat. Daarmee is dan het probleem niet opgelost.

## 77 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Het OM en de zittende magistratuur houden terecht vast aan de aangegeven regel. Anders zouden op oneigenlijke gronden straffen worden opgelegd. Dat maakt duidelijk waarom een maatregel als voorgesteld, nodig is. Het huidige strafrecht mist op dit punt een adequate reactie. Straffen zijn gericht op leedtoevoeging en staan in verhouding tot het gepleegde delict, gelet op de persoon van de verdachte.

Bij het opleggen van straffen moet op voorhand worden aangegeven wat de duur ervan is. Bij maatregelen volgt een strafrechtelijke reactie op gepleegde delicten en wordt ook de persoon van de verdachte bezien. Bij de maatregel speelt echter de beveiliging van de maatschappij een grote rol. Daarmee biedt het een legitimatie om aanspraak te maken op gedragsverandering van de veroordeelde. Dat is niet vreemd en dat is niet verwerpelijk. Gelet op de interventies hier speelt bij de discussie over veelplegers vaak de gedachte mee: het gaat maar om diefstal, overlast of straatgeweld. Ik wil die misdrijven niet bagatelliseren. Neem een ander voorbeeld in gedachte. Stel dat het om geweld of seksuele delicten gaat. Dan zouden de betrokken personen onmiddellijk TBS krijgen en als zou blijken dat er geen behandeling mogelijk is, wordt niet gezegd: jammer samenleving, ik laat de persoon weer los, want er is geen oplossing. Nee, als er in die situatie geen behandeling mogelijk is zetten wij de betrokkene zo nodig levenslang in een long stay-afdeling. Dat is de uiterste consequentie in zo'n geval. Tot op zekere hoogte vertoont de maatregel die is voorgesteld daarmee een parallel, zij het dat hier niet sprake is van levenslang. De maatregel schept namelijk de ruimte voor behandeling. Het voorstel betekent niet dat je de maatregel niet zou mogen toepassen als zou blijken dat er geen behandeling mogelijk is. Het levert alleen maar een mogelijkheid op als je na verloop van tijd moet constateren: ik heb nog niets kunnen veranderen. De ISD-maatregel schept naar mijn mening juist de kans voor betrokkene op behandeling.

De heer Kohnstamm stelt dat er altijd sprake zou moeten zijn van een programma bij de oplegging van de ISD-maatregel. Als dat niet zo is, zo stelt hij, is er sprake van een verkapte straf en zou tot strafoplegging moeten worden overgegaan. Het voorbeeld van de long stay geeft al aan dat dit niet zo is. Als er geen behandeling is, wordt het daarmee nog geen straf.

De heer Holdijk vraagt zich af of een sanctie als maatregel kan worden getypeerd als er geen behandeling wordt geboden. Bij het opleggen van een maatregel behoeft het niet alleen om een persoonsgerichte behandeling te gaan, maar gaat het evenzeer om beveiliging van de maatschappij. Dat neemt niet weg dat er programma's zullen worden aangeboden. Behalve om behandeling van verslaving, kan het ook gaan om behandeling van eventueel andere factoren.

Natuurlijk heeft de regering de verwachting dat de aanpak zal werken. Dat berust op een aantal vooronderstellingen, hypothesen en studies. Een overzicht daarvan heb ik onlangs nog gevoegd bij de visiebrief over de sanctietoepassing. Die geeft aan dat er tijd nodig is om mensen te kunnen motiveren en om gedrag te kunnen veranderen. Daarnaast worden er kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan de behandelprogramma's moeten voldoen. De effectiviteit ervan is een belangrijke factor.

Het opleggen van voorwaardelijke straffen, zoals gesuggereerd door de heer Jurgens, zal niet helpen. De straf waarom het gaat, ook bij meerdere zaken, is enkele

maanden en die biedt niet de ruimte van jaren die nodig is. Dat is nu net waarom de SOV vaak faalt, omdat betrokkene geplaatst wordt voor de keuze: twee jaar SOV of enkele maanden straf. Veelal kiest men dan voor de straf van enkele maanden. Voor een adequate aanpak is nu eenmaal een langere detentie nodig dan de som van de feiten inclusief de verhoging bij recidive. Wat dat betreft is er een parallel, aangezien de ISD-maatregel evenals de SOV mede is gericht op het onschadelijk maken voor een korte termijn en resocialisatie op langere termijn.

De heer Holdijk vroeg of de ISD niet alleen gericht is op beveiliging. De maatregel heeft evenals de SOV mede de bedoeling om ruimte te scheppen voor resocialisatie.

Verder gaf de heer Holdijk aan dat de overlast vaak door velen wordt veroorzaakt en vraagt daarop wat een op het individu gerichte maatregel daaraan kan doen. De vele individuen samen scheppen veel van de overlast maar één veelpleger schept een gigantische overlast in een omgeving. Dat rechtvaardigt dus volstrekt de op het individu gerichte maatregel.

De heer Holdijk vroeg vervolgens wat dan het verschil is met de bijkomende straf, zoals die in de eerste versie van het wetsvoorstel werd voorgesteld. Ten tijde van het eerste concept was de SOV nog kort in werking getreden. Aanvankelijk wilde ik iets naast de aanpak via de SOV voorstellen. Gaandeweg bleek echter dat de voorgestelde sanctie meer het karakter had van een maatregel. Dat was ook het resultaat van de adviezen van de adviesinstanties. In die zin heb ik toen het voorstel aangepast.

De heer Rosenthal vraagt zich af wat een passende straf is als de ISD-capaciteit bezet is. Het gaat om ongeveer 19.000 veelplegers in Nederland. Gemeenten geven mij aan dat er een harde kern is van 5000 tot 6000 veelplegers.

Voor ISD zijn vooralsnog 1000 plaatsen gepland. Dit betekent overigens niet dat andere ruimten in het gevangeniswezen daar niet voor gebruikt kunnen worden. Deze planning heeft te maken met de beschikbare middelen op de begroting. Op termijn zal het systeem verder kunnen worden uitgebouwd. Ik zal niet zeggen dat de capaciteit op dit moment voldoende is, maar er wordt soelaas geboden voor de ergste gevallen. Een en ander vormt onderdeel van de afspraken met de G4. Ook met andere gemeenten zullen afspraken worden gemaakt over het reserveren van capaciteit in de gevangnissen met het oog op veelplegers.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister heeft letterlijk gezegd: is de capaciteit op enig moment ontoereikend, dan zal een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf worden gevorderd. Daarmee wordt gesuggereerd dat beide vormen min of meer vergelijkbaar zijn. Wij vragen ons af wat de minister hier precies mee bedoelt.

Minister **Donner**: In dat geval gaat het om een lange vrijheidsstraf. Ik heb ook gezegd dat dit geen straf kan zijn die even lang is als ISD. Een andere mogelijkheid is dat cellen binnen het gevangeniswezen geschikt worden gemaakt voor toepassing van ISD, maar daarvoor heb ik in feite dit wetsvoorstel nodig.

## 78 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Hoe zal de rechter met deze passage omgaan? Hoe zal hij het begrip "passend" interpreteren?

Minister **Donner**: Ik ben mij ervan bewust dat voorkomen moet worden dat de straffen gebaseerd zijn op de celcapaciteit. Als er niet genoeg specifieke cellen zijn, moet er eventueel ruimte worden gemaakt binnen bestaande penitentiaire inrichtingen.

Alle woordvoerders hebben naar het sobere regime gevraagd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een regime met een dagprogramma, het zogenaamde basisregime of sobere regime, en een regime met een behandelprogramma. Het dagprogramma is bedoeld om structuur aan te brengen in het leven van de veroordeelde: op tijd opstaan, douchen, eten, werken. Dat lijkt voor ons eenvoudig, maar bij de doelgroep ligt dat heel anders. Daarnaast biedt het dagprogramma ruimte voor sport, ontspanning en recreatie. In dat programma zal de gedetineerde ook gestimuleerd worden om een meer actieve houding aan te nemen.

Het regime met een behandelprogramma heeft een gedragsbeïnvloedend doel, gericht op vermindering van recidive. De programma's zullen voldoen aan wetenschappelijk gevalideerde kwaliteitscriteria. Ik noem de cognitieve vaardigheidstrainingen, de terugvalpreventietrainingen en de leefstijltrainingen. Een aantal van die programma's is ook beschikbaar voor niet-verslaafden.

Vanaf 2006 zal er structureel 70 mln euro beschikbaar zijn op basis van het veiligheidsprogramma. Een en ander is gebaseerd op de wensen uit de praktijk; OM, gevangeniswezen en gemeenten. Op basis daarvan is een zo reëel mogelijke verdeling gemaakt. Mocht tussentijds of bij de evaluatie blijken dat een andere verdeling nodig is, dan zal worden bezien hoe een en ander zal worden aangepast. In de oorspronkelijke meerjarenbegroting bij het veiligheidsprogramma is aangegeven dat met iets nieuws wordt begonnen. Wij menen dat er vooralsnog met 1000 plaatsen kan worden volstaan. Als het nodig is, zal bezien moeten worden op welke wijze het systeem kan worden uitgebreid.

De vraag of iemand geplaatst wordt in een voorziening met een basisregime dan wel een behandelregime zal mede worden bepaald aan de hand van het selectie-instrument, de RiSc. De screening maakt ook duidelijk of iemand verder psychiatrisch getoetst moet worden. Dit is ook een antwoord op de vraag van de heer Van de Beeten. Zo iemand wordt verder getoetst door een deskundige en, indien nodig, in een specifieke GGZ-instelling geplaatst.

De heer Van de Beeten vroeg mij om een reactie op de uitspraak van de rechtbank in Den Bosch van 12 december. In die casus was na 13 maanden nog geen behandelbaarheid geboden en dat was voor de rechter reden om de SOV-maatregel te beëindigen. Het gaat in die zaak om een specifiek geval. De SOV biedt praktische programma's gericht op arbeids- en woontrajecten, maar geen psychiatrische behandeling. De betrokken SOV'er had nu juist behoefte aan een psychiatrische behandeling, naast de aanpak van zijn verslaving. Er is toen veel moeite gedaan om betrokkene naar een goede behandelplaats over te brengen, waar beide problemen tegelijkertijd aangepakt konden worden, maar die voorzieningen hebben lange wachtlijsten. Toen er na 13 maanden nog geen zicht op

plaatsing was, was dat voor de rechter reden, de maatregel te beëindigen. Achteraf kan worden geconstateerd dat de SOV in dat geval wellicht niet de juiste sanctie was. Screening in een vroeg stadium en eventueel een andere diagnose, zoals nu bij de ISD, kunnen die problemen ondervangen. Het RiSc-instrument is tot stand gebracht door de reclassering en wordt op dit moment gehanteerd.

Ik kom op de effecten van de behandeling. Bij de behandeling van het wetsvoorstel SOV is indertijd aangegeven dat wij een recidivevermindering beogen van 10 tot 15%. Mevrouw De Wolff en anderen hebben mij gevraagd of dat voor de ISD niet erg weinig is. De ISD-doelgroep is veel gevarieerder dan de SOV, die in beginsel mensen betreft die op voorhand behandelgeschikt zijn. Toch menen wij de doelstelling van 10 tot 15% te kunnen handhaven als gemiddelde voor de gehele doelgroep. Ik denk dat dit een verzwaaring van de doelgroep is. Voor degenen die op voorhand beïnvloedbaar zijn, verwacht ik een hogere uitkomst.

Mevrouw De Wolff vraagt voorts wat de recidive zou zijn als een langere vrijheidsbenemende straf opgelegd zou worden in plaats van een maatregel. Uit diverse onderzoeken, waarbij ik onder andere verwijs naar de brief over de sanctietoepassing, is statistisch gebleken dat langere gevangenisstraf niet automatisch leidt tot recidivevermindering. De programma's worden getoetst op wat wel en niet werkt ten aanzien van recidivevermindering, omdat de effecten nog niet florissant zijn. Het is wel zeker dat voor een behandeling tijd nodig is. Die tijd moet geschapen worden met de voorliggende maatregel.

Mevrouw De Wolff vroeg hoe na afronding van de ISD-maatregel wordt gezorgd voor werk en huisvesting. Het is de bedoeling dat al tijdens de ISD onderzocht wordt hoe huisvesting, inkomen en dergelijke verzekerd kunnen worden. Dat is een onderdeel van de wijzigingen bij de reclassering. Dat geldt niet alleen voor degenen in een ISD met een basisregime, maar ook voor degenen in een behandelprogramma.

De verwachting is dat een deel van de doelgroep ook na detentie blijvend zorg nodig heeft. Dat is een onderdeel waarover ik thans met mijn collega van VWS in samenspraak ben. Het gaat daarbij zowel om de specifieke behandeling als om de maatschappelijke opvang.

Op basis van de verkenning zoals die plaatsvindt in de intramurale fase, is vervolgens in beginsel de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering in de periode daarna. De begeleiding gericht op inkomen, huisvesting en dergelijke vindt ook in die fase plaats. De ervaring met de SOV in Amsterdam en Rotterdam leert dat tot nu toe ongeveer 50% wordt geplaatst in een betaalde baan of vrijwilligerswerk. Ook in het geval van de ISD verwacht ik dat de gemeenten daarmee aan de gang zullen gaan. Het is een onderdeel van afspraken in het grotestedenbeleid. Tegelijkertijd geef ik zonder meer aan dat dit een onderwerp is van voortgaand overleg met betrokken gemeenten omdat het een punt van zorg is. Ik kan niet zeggen dat de persoon niet uit de ISD komt zolang dat niet gegarandeerd is, maar ik kan ook niet zeggen dat wij de ISD maar helemaal niet moeten toepassen omdat arbeid en huisvesting na ommekomst niet verzekerd zijn. Het is dus een aspect, maar dat aspect kan niet bepalend zijn voor de keuze of deze maatregel al dan niet moet worden ingevoerd.

## 79 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer Kox heeft mij gevraagd of ik niet beter kan inzetten op alternatieven voor de ISD. Ik zal kort ingaan op zijn voorstellen op dat punt. Ik geef op voorhand aan dat ik meen dat het niet zozeer alternatieven zijn, maar onderwerpen die je daarnaast zult moeten bekijken. Het zijn geen alternatieven voor de problematiek in den brede.

Het verstrekken van meer heroïne is ook genoemd. Onlangs is een brief naar de Kamer verstuurd, waaronder ook mijn handtekening staat, waarin wordt voorgesteld het aantal behandelplaatsen van 300 naar 1000 uit te breiden. Dat is conform de conclusies van de commissie-Paas. Dat wordt dus geïntroduceerd. Ik blijf wel volhouden dat de heroïneverstrekking blijvend uit medisch oogpunt moet geschieden. Het mag geen instrument worden van de samenleving om mensen van veelplegerij af te houden. Als dat een bijkomend effect is, is dat meegenomen, maar de criteria moeten blijvend medisch zijn.

Dan kom ik op de betere afstemming tussen de ketenpartners en de dossiervorming. Het veelplegersbeleid is voorwerp van gesprek met alle gemeenten die op dit moment een programma hebben, de grote vier gemeenten. De ketenaanpak en dossiervorming zijn voorwerp van overleg. In de steden zijn coördinatoren aangewezen voor de uitvoering van de programma's. Ik wil ook nog bezien of een en ander verder moet worden versterkt met wettelijke maatregelen, zodat de uitoefening van verschillende voorzieningen in dat kader gecoördineerd kan plaatsvinden. Dat is een tweede, maar het is een onderwerp van aandacht. Juist bij de ingang en bij de uitgang moet besloten kunnen worden wat in een bepaald geval de juiste aanpak is. Hiermee probeer ik ook een antwoord te geven op de vraag van de heer Holdijk hoe je het groepsprobleem kunt aanpakken en daar de relevante personen uit kunt halen.

Ten slotte is een vraag gesteld over het versnellen van de SOV-analyse en het oplossen van de knelpunten. De procesevaluatie van de SOV zal dit najaar beschikbaar komen. De effectevaluatie zal in 2006 beschikbaar komen. Veel eerder kan niet, gewoon door de lengte van dat proces. Ik zal deze Kamer zo snel mogelijk inlichten.

Ik neem aan dat ik ben ontslagen van de suggestie om een geschikte partner voor betrokkene te vinden. Ik moet helaas zeggen dat de partners waar men langdurig mee optrekt, meestal dezelfde kenmerken hebben en wat dat betreft geen echte oplossing zijn.

Ik heb kennisgenomen van het initiatief voor het collectieve winkelverbod. Ik denk dat dit een aantal aantrekkelijke aspecten heeft. Er moet wel onderscheid worden gemaakt tussen het individuele en het collectieve winkelverbod. Een winkelier kan te allen tijde als rechthebbende de toegang tot zijn winkel ontzeggen aan personen die zich daar eerder door diefstal hebben misdragen. Daarbij kan hij gebruikmaken van foto's of beelden van zijn eigen videocamera. Dat is helemaal in overeenstemming met de wet. Doorgaans wordt ook de politie ingelicht over een winkelverbod in die zin.

Daarnaast wordt er geëxperimenteerd met collectieve winkelverboden. Dan gaat het om een verbod voor meerdere winkels in een bepaald gebied. Een groep winkeliers besluit in overleg met elkaar om een bepaalde winkeldief, die actief is in dat winkelgebied, gezamenlijk de toegang tot de winkel te ontzeggen. Er worden foto's uitgewisseld en afspraken gemaakt over hoe gehandeld moet worden bij overtreding van het gebod. Die afspraken

hebben consequenties voor de openbare orde en de politie, omdat deze eventueel moet ingrijpen om ze te handhaven. Daarom wordt over dat soort winkelverboden overleg gepleegd met de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. Hopelijk kan ik eind juli hierover een notitie naar de Kamer sturen. Mogelijk wordt dat na het reces, omdat wat daaraan gedaan kan worden, voorwerp is van studie.

De heer Jurgens stelde de ad informandum bijgevoegde zaken aan de orde. Als zij zo duidelijk zijn, kunnen zij naar zijn mening ook ten laste worden gelegd. Kenmerk van de veelpleger is dat er sprake is van een veelheid van delicten. De meeste daarvan worden in de praktijk door de dader bekend en niet ontkend. Het is dan ook niet efficiënt om deze allemaal ten laste te leggen en te moeten bewijzen. Nogmaals, niet uit het oogpunt van de cumulatie van de straffen, want dan kom ik niet bij een alternatief voor de ISD. Bij het opleggen van de ISD zal door de rechter getoetst moeten worden of er sprake is van een veelpleger, maar dat betekent niet dat dit alleen bewezen kan worden door het grote aantal ten laste gelegde feiten op dat moment. Deze kunnen wel ad informandum worden bijgevoegd.

De heer Van de Beeten stelde de interdepartementale benadering aan de orde en noemde in dat verband de BOPZ. Hij stelde dat deze geen passend antwoord kan geven op overlast. Het kabinet werkt aan een plan om een antwoord te bieden voor overlast. Op dit moment wordt overwogen dat een onderdeel daarvan kan zijn de verplichting om iemand onder behandeling te zetten, zonder dat dit intramuraal is, wat een kenmerk en een van de tekortkomingen is van de BOPZ.

De heer Rosenthal vroeg mij een verduidelijking over de toepassing van de ISD-maatregel op jeugdigen. Mogelijk heb ik hem op dit punt verkeerd begrepen. Als voor jeugdigen in de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar het volwassenenstrafrecht wordt toegepast, kan een ISD-maatregel worden opgelegd. Terecht merkt de heer Rosenthal op dat de ernst van de begane feiten niet alleen een criterium is. Ook de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit begaan is, zullen daarbij een rol spelen.

Ik kan mij echter niet voorstellen dat een jeugdige snel aan het criterium van drie veroordelingen in de afgelopen vijf jaar zal voldoen. Bovendien is de rechter uiterst terughoudend met het toepassen van het volwassenenstrafrecht op minderjarigen. In het jeugdstrafrecht bestaat de mogelijkheid van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Deze mogelijkheid kan ook worden gebruikt voor veelplegers. Voorts worden in het kader van de notitie Jeugd terecht andere plannen ontwikkeld voor de aanpak van jeugdige veelplegers.

\*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Als altijd is het een genoegen om met deze minister van gedachten te wisselen, ook al verschil je nog zo met elkaar van mening.

Ik verschil noch met de minister noch met de andere woordvoerders van mening over het feit dat het probleem van de veelplegers in de laatste jaren een dusdanige omvang heeft bereikt dat het om krachtige maatregelen vraagt. Veelplegers veroorzaken immers niet alleen overlast, maar zijn ook verantwoordelijk voor het ontstaan van gevoelens van onveiligheid in de buurten

## 80 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

waarin zij actief zijn. Verder ondermijnen zij daar het gezag van de overheid.

Wij verschillen niet van mening over de inschatting van het probleem, maar wel over de middelen die je moet inzetten om aan dit euvel een einde te maken. Natuurlijk is ook in mijn fractie gediscussieerd over de spanning tussen enerzijds de bestuurlijke en menselijke behoefte om aan die overlast nu eens grondig een einde te maken en anderzijds de eisen van de rechtstaat of zoals de minister dat uitdrukte in zijn antwoord, de traditionele opvattingen over het strafrecht. Die spanning speelt in elke discussie. De jurist die wordt geacht de bewaker te zijn van onze grondrechten en de belangen van de verdachte, staat tegenover de bestuurder die vaak meer denkt aan de noodzaak de straten te vrijwaren van deze overlast. Beide zijn uitstekende motiveringen om te handelen. Wij zullen dus een afweging moeten maken tussen deze motiveringen.

Om welke eisen van een behoorlijke strafvordering gaat het? Dat zijn er drie. Ten eerste is dat de proportionaliteit tussen het in de tenlastelegging aan de rechter voorgelegde delict en de opgelegde straf. Dat is een wezenlijk van ons strafrechtstelsel. Als ik iemand op zijn tenen trap, heeft hij nog niet het recht om mij tegen de grond te slaan. Dat zou disproportioneel zijn. Hij mag mij natuurlijk wel om excuses vragen.

Ten tweede is dat het toepassen van normale procedures als men een hoge straf wenst op te leggen. Iemand kan zich schuldig maken aan een zo ernstig misdrijf dat een hoge straf gepast is. In het Nederlandse systeem formuleert het openbaar ministerie daartoe een tenlastelegging en eist het een passende strafmaat. De rechter beoordeelt of hij deze straf in overeenstemming acht met de ernst van het delict en of hij recht doet aan de persoon zelf. Verder moet natuurlijk worden gezien of een dergelijke hoge straf de maximumstraf niet overstijgt. Het is mogelijk om een hoge straf te rechtvaardigen door meerdere feiten, inclusief de recidive, in één keer ten laste te leggen. De tweede eis is dus dat de normale procedure van strafvordering gevolgd moet worden als je iemand fors wilt straffen.

Ten derde moet de rechtvaardiging van een disproportionele straf, maatregel of detentie gelegen zijn in de mogelijkheid om de resocialisatie van de verdachte te bevorderen of mogelijk te maken. Dat is in het strafrecht al langer een aanvaard systeem. Ik volg mevrouw De Wolff overigens in haar opmerking dat dwangdetentie een tautologie is. Een vergelijking met de TBS zou ik de minister in dit geval ontraden hebben, want in het geval van TBS spreken wij over geweldsgevaarlijke criminelen die een wezenlijk gevaar vormen voor de samenleving. En hoe je het ook wendt of keert: iemand die een reeks winkeldiefstallen pleegt, is daarmee niet te vergelijken.

Er moet ook een redelijk kans bestaan dat de behandeling wordt ondergaan en dat die op significante wijze bijdraagt tot reclassering. De minister citeerde mij niet eerlijk toen hij zei dat ik had geëist dat er wetenschappelijk bewijs moet zijn dat het zou slagen. Ik heb gezegd: het moet op significante wijze worden aangetoond dat die behandeling bijdraagt tot de resocialisatie en de voorkoming van recidive.

Dit zijn drie basiseisen van de traditionele beoefening van het strafrecht, die niet onbelangrijk zijn. Ik zou ook niet durven denken dat de minister erover peinst dat hij deze belangrijke basiseisen negeert bij de

verschuiving in het moderne strafrecht die hij wil. Anders zouden wij het strafrecht marginaliseren. Het gaat om wezenlijke eisen, maar tegelijkertijd moet je opletten wat er in de samenleving gebeurt. De minister zegt een- en andermaal dat het bestaande instrumentarium ontoereikend is, maar dit kan hij niet aantonen. Dat was het hoofdpunt van mijn betoog in eerste termijn: naar mijn gevoel is het bestaande instrumentarium wél toereikend. Collega Kohnstamm haalde het schitterende citaat aan van mijn geestverwant aan de overkant, Aleid Wolfsen. Hij zegt met zoveel woorden: op de keper beschouwd, is dit wetsvoorstel totaal overbodig. De heer Wolfsen is strafrechter geweest. Volgens hem kun je heel gemakkelijk aan de hand van het bestaande systeem de straffen opleggen die je wil opleggen. Dit hoeven geen voorwaardelijke straffen te zijn; ik geef de minister toe dat dit niet altijd de meest handige methode is. De rechter kan wel worden gevraagd om de uitvoering van de straf te laten plaatsvinden in een speciale inrichting die rekening houdt met de bijzondere omstandigheden van het geval, een SOV- of ISD-inrichting. De heer Wolfsen werd op een andere wijze aangehaald, maar ik citeer hem nu in mijn voordeel. Hij kwam tot de conclusie: het wetsvoorstel is eigenlijk overbodig, maar ik wil niet de indruk wekken dat ik tegen het optreden tegen veelplegers ben. Dat wil ik natuurlijk ook niet, maar ja, in de Eerste Kamer speelt de reflectie toch een grote rol: ik moet toch even kijken of de rechtstaat hiermee gebaat is. Dat is de afweging waarvoor wij staan.

De minister gebruikte grote woorden over het verleggen van de grenzen van het strafrecht, om het strafrecht niet te laten marginaliseren. Ik zal hem een goede suggestie doen: hij moet de "dwelms", de narcotica, uit het strafrecht halen. Dat zou een echt grensverleggende punt zijn, want dan verdwijnt het hele gedonder van verslaafden die op grote schaal stelen. Ik schat dat je dan 80% van de veelplegers onmiddellijk kwijt bent. Dat is echt grensverleggend, en geeft inzicht in de wensen van de samenleving. Daar praten wij nu echter niet over; die discussie moeten wij laten maar eens een keer voeren. Nu wordt het sluipenderwijs op een bepaald punt ingebracht.

Ik dacht wel dat de heer Rosenthal hierop zou reageren.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik ijde nog even na bij het hele betoog van de heer Jurgens in tweede termijn. Ik begrijp het niet, wat hij zegt. Ik kan het niet helemaal volgen. Als ik het goed heb begrepen, gaat het bij stelselmatige daders om een misdaadcategorie voorlopige hechtenis, in de vijf jaar voorafgaand aan het strafbare feit ten minste drie keer veroordeeld wegens een misdrijf. Daarbij leggen wij een bepaalde straf op, inclusief een ISD-maatregel van maximaal twee jaar. Dat is waarover wij vandaag praten. De heer Jurgens houdt een heel ander verhaal. Het gaat erom dat er zekerheid komt dat in het geval van stelselmatig daderschap een bepaalde straf kan worden gevorderd, inclusief een ISD-maatregel. Alle verhalen die de heer Jurgens daaromheen verteld, zijn heel interessant maar vallen buiten het kader van dit wetsvoorstel.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik kan echt merken -- dat is mij vaker overkomen -- dat de heer Rosenthal niet gepokt en gemazeld is in het nadenken over (grond)rechten van verdachten. Ik praat er niet omheen; ik gaf drie basiseisen



## 81 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van onze rechtsorde. Als ik van de heer Rosenthal de kans krijg, zal ik de maatregel vervolgens toetsen aan die drie basiseisen.

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Jurgens toetst niet de maatregel aan die drie grondeisen, maar iets heel anders.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wat toets ik dan?

De heer **Rosenthal** (VVD): De heer Jurgens toetst niet aan die grondeisen. Het gaat om de definitie van stelselmatig daderschap, misdrijfcategorie voorlopige hechtenis, in de vijf voorgaande jaren ten minste drie keer veroordeeld wegens een misdrijf. Daar staat op een vrijheidsstraf, het maximum van de door de rechter op te leggen maatregel, aanvullend op de straftoemeting twee jaar. Dáár gaat het om.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij spreken uitsluitend daarover. Dit is precies waar het om gaat. Waarom is twee jaar opleggen wel mogelijk? Het gaat om het opleggen van twee jaar, aan iemand van wie de minister zelf zegt, hoewel ik hem op dat punt niet geloof, dat bij het stapelen van een aantal van die kleine misdrijven men nog niet eens aan drie maanden komt. Zo iemand krijgt twee jaar. De eerste eis, van proportionaliteit, is hier wel degelijk aan de orde.

Dan kom ik bij het tweede punt, het toepassen van normale procedures. Ik heb de speciale procedure van de ISD niet nodig, want ik kan op deze delinquent gewoon het strafrecht toepassen, maar de minister doet dat niet met zijn mensen bij het OM. Ik zou wel eens een onderzoek van de minister willen zien. Op basis van de dossiers die ik persoonlijk heb gezien, is het wel degelijk mogelijk om aan de hand van tien zaken een zodanige straf te eisen, zeker met de nieuwe wet die komt om de straf wegens recidive te verhogen. Bij het voordragen van tien zaken is het wel degelijk mogelijk om langs de gewone weg de rechter te vragen om twee jaar straf op te leggen en de rechter vervolgens te vragen om deze straf te laten doorbrengen in een inrichting voor stelselmatige daders. Dit is zeer wel mogelijk. De minister moet mij het tegenbewijs leveren en dit niet zomaar uit zijn mouw toveren. Ik heb het hem twee maal gevraagd in de schriftelijke stukken en geen van beide keren heeft hij mij het antwoord gegeven waarom ik heb gevraagd. Nu roept hij even uit de losse mouw dat het samen drie maanden is. Ik geloof hem niet en ik daag hem bij deze uit om een brief naar de Kamer te sturen met het bewijs, geleverd door het WODC, zijn eigen onafhankelijke onderzoeksinstantie, dat wat hij zegt waar is.

Dan kom ik nu aan het derde punt van toetsing, allemaal nog om de heer Rosenthal een plezier te doen. De rechtvaardiging van de disproportionele hoge straf kan liggen in het feit dat tegelijkertijd een speciale behandeling aan de betrokkene wordt gegeven. Het probleem is, dat er dan wel enige aanleiding moet zijn om te geloven dat die speciale behandeling helpt. Als die absoluut niet helpt, zal ook de heer Van de Beeten, met wie ik in eerste termijn hierover discussieerde, zeggen: het helpt niet, of het wordt niet behoorlijk aangeboden. In beide gevallen blijft er een kale gevangenisstraf van twee jaar over, voor iemand die één vermogensdelict heeft gepleegd. De drie delicten die hij in de vijf voorgaande jaren heeft gepleegd, zijn al bestraft en die mogen wat dit betreft niet worden

meegeteld. Hij heeft één vermogensdelict gepleegd, althans in dit systeem, en daarvoor krijgt hij twee jaar. Als de delicten die hij heeft gepleegd aan de rechter worden voorgelegd, heb ik er geen bezwaar tegen dat hij de kans krijgt om zich te verdedigen tegen de tenlastelegging. Volgens het bestaande systeem kan de uitkomst een straf van twee jaar zijn. Het probleem was, dat als niet zeker was of zo'n behandeling hielp, in strijd zou worden gehandeld met de derde eis van de rechtsstaat. Dat zijn drie vrij eenvoudige eisen van de rechtsstaat. Nogmaals ik ontken niet de bestuurlijke en de menselijke behoefte om aan het gedrag van deze mensen, die een plaag vormen voor de omgeving waarin zij opereren, een einde te maken. Wij mogen door de emotie op dat punt niet vergeten dat wij in een samenleving leven die, godlof, in anderhalve eeuw een systeem van strafvordering heeft opgebouwd dat buitengewoon veel respect verdient. Onze taak in de Kamer is, bij elke nieuwe maatregel te toetsen of dat ook gebeurt. Misschien kan de minister over twee jaar aantonen dat het inderdaad significant helpt om die mensen twee jaar de kans te geven een behandeling te ondergaan. Misschien moet je degenen die de behandeling ondergaan en de goede weg gaan bewandelen, nemen als een goed gevolg van het geheel. De 80% die niet willen of bij wie de behandeling niet slaagt, hebben dan buitenproportioneel lang vast gezeten. Dat is het hele punt. Laten wij nu eens met elkaar nagaan of de bestaande strafrechtelijke opvang voldoet. Waarom kunnen wij de zaak niet gewoon even rustig evalueren en mijn fractie helpen om, naast het inderdaad belangrijke argument om de mensen van straat te krijgen, ook te kunnen blijven zeggen dat in Nederland de rechtsstaat nog steeds op de hoogst mogelijke wijze wordt gediend? Ik verwacht de minister van Justitie daarin als een bondgenoot, niet als een tegenstander.

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik was zondagavond in het stadion in Lisabon waar de finale werd gespeeld tussen Portugal en Griekenland. Ineens kwam er een belhamel het veld op rennen, vlak bij waar ik zat. Ik heb mij natuurlijk verstaan met degene die zich met justitiële zaken bezighoudt in Portugal over de vraag wat dit allemaal te betekenen had. Het bleek te gaan om een veelpleger die maar één doel heeft, namelijk beroemd worden. Op dat beroemd worden staat in Portugal een straf van, in dit geval, drie tot vijf jaar onvoorwaardelijk. Hier gaat het dus echt anders. Hier hebben wij ook niet met belhamels te maken, maar met stelselmatige daders die een zware belasting vormen voor de direct getroffen en van dat daderschap, terwijl het in Portugal toch meer een gezellige bijeenkomst was. De stelselmatige daders waarover wij het hier hebben vormen eveneens een zware belasting voor de samenleving. Wat dat betreft, blijft voor de fractie van de VVD staan dat het bij dit stelselmatige daderschap los van allerlei andere overwegingen wel degelijk ook gaat om een samenleving die dit niet kan velen.

Op dat punt lijkt het wel alsof met het vertrek van de heer Kohnstamm uit deze Kamer de heer Jurgens ineens het stokje heeft overgenomen waar het betreft een voortdurende discussie die er zich ook hier heeft afgespeeld over het evenwicht in de rechtstatelijke benadering van allerlei wetsvoorstellen tussen enerzijds het rechtstatelijke element van de rechten van verdachten

## 82 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

en van daders en anderzijds de rechten van slachtoffers en samenleving. In de betogen van de heer Jurgens gaat het voor de VVD-fractie toch wel heel erg sterk om de stelselmatige daders en hun problematiek. Er blijkt uiteindelijk onevenwichtig weinig aandacht te zijn voor de slachtoffers.

Ten tweede viel mij op dat het wel merkwaardig zou zijn -- dat heeft de minister terecht in eerste termijn aangegeven -- als wij ons als wetgever voortdurend bij alles wat wij hier doen afhankelijk zouden moeten stellen van evaluaties die al moeten anticiperen op alle effecten die de invoering van een wet mogelijkwijs zou kunnen hebben. Wij kijken daar anders tegen aan. Laat overigens ook in alle duidelijkheid gezegd zijn dat de stukken die ik tot nog toe heb gezien, bijvoorbeeld die van het stichtingsbestuur SOV Rotterdam over de SOV, wijzen op behoorlijke vooruitzichten met betrekking tot de effectiviteit van de SOV. Als je praat met de mensen die zich met die SOV bezig houden, zowel in Rotterdam als in Amsterdam, dan zeggen zij nu al dat zij in elk geval buitengewoon gelukkig zijn met het feit dat zij met die SOV aan de gang zijn.

Ten slotte blijft de minister naar mijn mening hangen op een bepaald punt, namelijk de situatie waarin het OM een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf vordert in geval van een tekort in de ISD-capaciteit. Dat passende karakter van die onvoorwaardelijke vrijheidsstraf brengt de VVD-fractie toch op de vraag hoe het zit met de jurisprudentie die er op een gegeven moment zal groeien. Aan de ene kant zal de minister mogelijkwijze aanwijzingen moeten geven aan het OM voor wat het passende karakter van die onvoorwaardelijke vrijheidsstraf betreft, terwijl hij aan de andere kant de rechter niet in een situatie wil brengen waarin -- dat zij de heer Jurgens van harte nagegeven -- de rechter als het ware de ISD-maatregel moet afchecken tegenover de lengte die hij eventueel in een passende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zou opleggen. Vanuit de VVD-fractie gezien, betekent dat eveneens dat de minister terecht dit wetsvoorstel hier voorlegt en met verve verdedigt.

Hij wil dus ook graag dat dit volledig succes boekt. Tegelijkertijd zit hij met een tekort aan ISD-plaatsen in de orde van grootte van 1000 tot 2000 voor onder meer ernstige, stelselmatige daders. Dat blijft toch een probleem.

Ik wil niet nalaten, de minister zeer veel dank te zeggen voor zijn beantwoording in eerste termijn. Daaraan voeg ik toe dat de vragen die wij aan de orde hebben gesteld, niet wegnemen dat wij van harte steun zullen verlenen aan dit belangrijke wetsvoorstel.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het betoog van de minister in de eerste termijn was naar mijn smaak in belangrijke mate overtuigend. Ik vind het verwijt van de heer Jurgens dat het toetsen van dit wetsvoorstel aan een aantal rechtstatelijke beginselen negatief zou uitvallen, niet terecht. In de kern komt zijn betoog erop neer dat met de huidige mogelijkheden tot het opleggen van gevangenisstraf hetzelfde kan worden bereikt. Mijn reactie hierop is dat dit betekent dat je eigenlijk een maatregel wilt verpakken in een gevangenisstraf. Dat zou ik juist een aantasting van het heldere onderscheid tussen maatregel en gevangenisstraf in het Nederlandse strafrecht vinden. Dat

is een probleem. In de tweede plaats zegt hij dat de mogelijkheid bestaat dat iemand voor een fietsendiefstal twee jaar in een sober regime wordt vastgezet. Dat is een aanzienlijke versimpeling van de werkelijkheid. Zodra de zaak wordt voorgebracht, dus aan het begin van de rit, moet de officier van justitie namelijk de oplegging van de maatregel vorderen. Daarbij zal de officier van justitie duidelijk moeten maken dat aan de gedetineerde een programma ter beschikking wordt gesteld, zo die in de inrichting wordt geplaatst. Hierop kom ik nog terug in een vraag aan de minister. Als de gedetineerde weigert om deel te nemen aan dat programma en hij volhardt in die weigerachtige houding, kan de consequentie zijn dat hij twee jaar in een sober regime doormaakt. Dit heeft de Hoge Raad al gesanctioneerd in het kader van de SOV. Dat is dan niet omdat de rechter daartoe heeft besloten of omdat de officier van justitie dat heeft gevorderd, maar omdat de gedetineerde een bepaalde houding aan de dag heeft gelegd. Daarom is het toch acceptabel om hem onder omstandigheden gedurende twee jaar in een sober regime te houden op het moment dat er nog het vooruitzicht kan zijn dat hij op enig moment aan een relevant programma gaat deelnemen. Als dat vooruitzicht niet bestaat, kan de rechter op verzoek van de veroordeelde, dus van degene ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, tussentijds toetsen of er nog wel een programma is en of er nog wel een zin is -- "zin" overeenkomstig de bedoeling van de heer Jurgens -- om de maatregel opgelegd te houden. Het nieuwe wetsvoorstel biedt daartoe de mogelijkheid in tegenstelling tot wat bij de SOV het geval was. Als de rechter van oordeel is dat dit niet het geval is, dan zal hij de maatregel opheffen. Mij dunk dat dit vanuit een rechtsstatelijk oogpunt waarborgen zijn die je niet onder de maat kunt noemen.

Essentieel blijft voor de CDA-fractie het punt van het programma. Ik heb de minister gevraagd naar de onderbouwing van de verhouding tussen de plaatsen zonder en de plaatsen met programma. Ik vroeg niet naar een cijfermatige onderbouwing, maar naar de reden waarom de verhouding is zoals hij in de stukken is en naar de reden waarom wordt verwacht dat er meer dan 400 plaatsen zonder programma zullen zijn en ongeveer 470 met programma. Wat is daarvan de reden? Hoe is dat berekend?

De tweede vraag die ik nog eens voor wil houden, is of wij ervan verzekerd kunnen zijn dat er inderdaad een programma zal zijn als een officier van justitie in de rechtszaal tegen de rechter zegt dat er een plaats met programma is. Met andere woorden: bergt het systeem een zekere structurele overcapaciteit in zich om aan de vraag te kunnen voldoen? Ik wil wel geloven dat aan de hand van statistieken wordt berekend dat een aantal mensen na verloop van tijd toch niet mee blijken te willen werken. Aan het begin van de rit moet er wel enige vorm van garantie voor zijn.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De minister wil het recht aan de feiten aanpassen en niet andersom. Volgens mij zijn wij hier voortdurend bezig met het aanpassen van het recht aan de feiten. De taak van de Eerste Kamer is alleen om dat binnen bepaalde grenzen te doen, de grenzen van rechtvaardigheid en van doelmatigheid in dit geval. Bovendien moeten wij de

## 83 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

feiten kennen waarover wij spreken. Vanavond hebben wij kunnen constateren dat wij het in ieder geval niet eens zijn over de feiten die relevant zijn voor de beoordeling van dit wetsvoorstel, los van de vraag in hoeverre een strafrechter in het reguliere systeem of in het traditionele systeem voor tien of meer delicten al dan niet een straf zal opleggen in de orde van grootte van acht of tien maanden. Dit terzijde.

Als wij het recht aan de feiten aanpassen, moeten wij rekening houden met eisen van rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Met name over de eis van doelmatigheid wil ik het nog even met de minister hebben.

Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven dat de maatregel wat mijn fractie betreft bespreekbaar zou zijn, als wij overtuigd zouden zijn van de effectiviteit ervan. Maar daar waar de minister zelf een effectiviteit raamt van 10 tot 15% reductie van recidive, heb ik hem in mijn eerste termijn voorgehouden dat dit voor mijn fractie absurd laag is. In reactie op deze stelling komt de minister niet verder dan een uitleg van de raming. Hij komt niet tot een reactie op mijn stelling dat dit onaanvaardbaar laag is en dat wij bovendien dit percentage zouden moeten relateren aan het percentage reductie van recidive bij de normale straftoepassing. Mij dunkt dat daar ook een percentage voor te berekenen zou zijn, maar dat wordt ons in dit debat onthouden.

Niet om de heer Kohnstamm te verdedigen, want hij kan dit tot aan het einde van deze zitting zelf doen, maar omdat ik hoop dat zijn geest na zijn vertrek nog lang zal rondwaren in deze Kamer, wil ik een reactie geven op de opmerkingen van de heer Rosenthal over de neiging van sommige fracties om zich vooral te bekommeren om de rechten van verdachten en daders. Ik zou menen dat juist in deze discussie ook de heer Rosenthal zich de door de regering zelf geraamde lage effectiviteit zou moeten aantrekken. Immers, je kunt wel maatregelen nemen, maar als je daarmee de maatschappij en ook de slachtoffers knollen voor citroenen verkoopt, ben je niet goed bezig. Het gaat dan niet alleen om de verdediging van de rechten van gedetineerden, daders en verdachten, die voor sommige fracties inderdaad belangrijker zijn dan het kennelijk voor de VVD-fractie het geval is. Ik denk dat juist het gebrek aan effectiviteit van de nu voorliggende maatregel de heer Rosenthal en zijn fractie zorgen zou moeten baren.

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Allereerst heb ik een teleurstellende mededeling voor de heer Jurgens. Ik heb mijn tweede termijn slecht voorbereid en daarom heb ik niet een nieuw citaat van de heer Wolfsen bij me.

Ik zeg de minister dank voor zijn betoog. Ik wil daarbij op één punt nog even terugkomen op mijn eerste termijn, die ik overigens niet ga herhalen. Voor mij zit de crux niet alleen in het feitencomplex dat de veelpleger nu eenmaal een andere benadering behoeft dan een winkeldief. Het zijn twee verschillende categorieën en dat vergt een verschillende en uiteindelijk ook een strafrechtelijk verschillende aanpak. Als het gaat om de voor de veelpleger bedoelde wettelijk verankerde maatregel, dan is de essentie van die maatregel, zoals ik het tot nu toe heb gezien, gelegen in het feit dat het niet primair een gevangenisstraf is, maar een maatregel die primair gericht is op het ondernemen van een poging om te

kijken of je met een programma-aanbod uiteindelijk ook recidive kunt voorkomen en resocialisatie kunt realiseren.

Ik heb opnieuw heel zorgvuldig geluisterd naar de minister, maar ik heb steeds het gevoel dat in de bewoording die hij kiest, deze richting minder duidelijk aanwezig is dan ik hoopte. Ik vind dat de maatregel die wij nu aan het bespreken zijn, primair gericht is op de veelpleger: dat is een aparte categorie. Deze krijgt een programma-aanbod en dat duurt nu eenmaal langer. Je kunt niet in drie maanden -- zelfs als de minister gelijk heeft dat het op het ogenblik meer gebeurt dan voorheen -- bij een winkeldief zo'n programma ontrollen. Je kunt iemand dan niet klaarstomen om aan zo'n programma deel te nemen. Ik doel op het verschil tussen gevangenisstraf en de maatregel, dat in mijn ogen toch altijd nog zit in het programma-aanbod bij de maatregel. Immers, bij de gevangenisstraf zit dat aanbod er in beginsel niet bij. Als dat verschil vervaagt, weet ik niet zeker meer of wij goed bezig zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het zou niet passen als de heer Kohnstamm bij zijn laatste optreden in dit huis niet zou worden geïnterrumpeerd; alleen om die reden moet ik het dus al doen! Ik vond het echter wat merkwaardig om tegenover elkaar te zetten de veelpleger en de winkeldief, alsof de veelpleger een zelfstandig delict vertegenwoordigt en er daarnaast de winkeldief is. Het zijn meestal veelplegende winkeldieven.

De heer **Kohnstamm** (D66): Eigenlijk zijn het mensen die om hen moverende redenen en achtergronden verslaafd zijn aan het plegen van een aantal soorten delicten. Dat is in mijn optiek nog altijd iets anders dan een enkelvoudige winkeldiefstal. Daarover hebben wij het als wij spreken over veelplegers.

De heer **Jurgens** (PvdA): In de geestelijke gezondheidszorg is een verslaving aan bepaalde delicten niet bekend. Men kan verslaafd zijn aan een aantal handelingen dat men wenst te genieten: gokken, drank, drugs en dergelijke. Het gaat hier om veelplegers die bijvoorbeeld vanwege een verslaving geld nodig hebben en weer bij een winkel gaan stelen. Dat is de keten. Het is dus niet een verslaving aan veelplegen. Dat heb ik nog nooit ontmoet bij de GGZ.

De heer **Kohnstamm** (D66): Laten wij niet vervallen in woordspelletjes. Het gaat om mensen die zodanig veelvuldig bepaalde delicten plegen dat het in totaal gerekend tot een andere categorie is gaan behoren. Eerlijk gezegd, als ik rondloop in Amsterdam en het zie gebeuren, zijn dat andere categorieën mensen. Daarop met je met een andere inzet van middelen insteken om te kijken of er iets aan gedaan worden. De maatregel moet echter gericht zijn op programma-aanbod met als bijkomend gevolg dat iemand langer van de straat is. De doelstelling is niet primair erop gericht om iemand langer van de straat te halen, maar om hem met alle middelen die dit wetsvoorstel biedt een programma aan te kunnen bieden. Ik zou het plezierig vinden als de minister daarover nog kort iets wilde zeggen.

\*N

## 84 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. De minister van Justitie heeft in zijn beantwoording van de eerste termijn van deze Kamer bepaalde uitspraken gedaan die een dimensie bevatten die het concrete wetsvoorstel overstijgt. Ik heb zonder hem letterlijk te kunnen citeren drie uitspraken genoteerd.

In de eerste plaats heeft hij gezegd dat het strafrecht zal moeten moderniseren op straffe van marginalisering. In de tweede plaats dat nieuwe initiatieven schuren met traditionele opvattingen van het strafrecht. Het recht zal zich bij de feiten moeten aanpassen, zo zei de minister. Ik neem dat hij bedoelt dat het recht op de feiten zal moeten worden afgestemd. Aanpassen bij de feiten lijkt mij niet goed, maar misschien heb ik hem niet goed geciteerd.

Op de derde plaats heb ik genoteerd: strafrechtelijke redeneringen hebben de ontwikkeling van de criminaliteit niet kunnen bijhouden.

Die uitspraken geven onze fracties denkstof. Ik zeg niet dat dit denken nu pas begonnen is. Wij kunnen ons in dit huis niet uitsluitend als rechtspositivisten opstellen, aangezien wij ons voortdurend met het jus constituendum hebben bezig te houden. Afstemming van het recht op de feiten is een opdracht, een taak. Ik ben het met de heer Jurgens eens dat die taak en de vervulling daarvan geen reden kan zijn om rechtsbeginselen ter discussie te stellen.

In eerste termijn hebben wij twee samenhangende punten aan de orde gesteld: de kwestie van maatregel of straf en het punt van de zaaksgericte benadering versus de persoonsgerichte benadering. Ik dank de minister voor het feit dat hij uitgebreid is ingegaan op onze beschouwingen op die punten.

Ik heb goed geluisterd, maar alles aanhorende ben ik op beide punten niet overtuigd. Uiteraard zal ik de verleiding weerstaan om te herhalen wat ik in eerste termijn naar voren heb gebracht. Ik wil volstaan met te zeggen dat onze fracties op systematische gronden een voorkeur hadden, hebben en houden voor een voorziening in de vorm van een bijkomende straf. Wij hebben die voorkeur zowel vanwege de grondslag als vanwege de doelstellingen van de ISD. Onzes inziens wordt door de plaatsing in een ISD als een maatregel voor te stellen het begrip maatregel zo niet vager dan wel uitgehold. In elk geval krijgt het begrip maatregel op deze manier een buitengewoon hybride karakter.

Voorzitter. Dit bezwaar blijft dus bestaan, maar het zal ons er niet van weerhouden om onze steun aan het wetsvoorstel te geven. Wij zien namelijk dat er iets moet gebeuren. Verder waarderen wij de inzet van de regering in dezen.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording van de vragen van de Kamer. Hij maakte mij duidelijk dat hij vaart wil maken. Laat ik hem duidelijk maken dat ik dat begrijpelijk vind en dat daarmee niets mis is. Wij hebben het hier namelijk over zware criminaliteit die erg veel mensen treft. Ik voelde mij dan ook niet aangesproken toen de minister zei: sommigen zeggen dat het slechts gaat om diefstal, overlast of straatgeweld. Voor mijn part halen ze de Bank van Engeland leeg, want dat vind ik niet zo erg als dat een eerbare mevrouw van haar handtasje wordt beroofd. De Bank van Engeland komt er wel overheen, maar of die mevrouw er overheen komt weet ik nog niet. Voor ons

staan de slachtoffers centraal. Als wij het hebben over het aanpakken van veelplegers, gaat het ons in eerste instantie om bescherming van de slachtoffers. Dat blijft gelden.

Desalniettemin moeten wij nagaan hoe wij de daders zo kunnen aanpakken dat de slachtoffers beschermd worden, dus in de toekomst geen slachtoffer meer worden, en dat de daders zelf geen daders meer zullen zijn. Dat de minister een signaal wil afgeven, kan ik begrijpen, maar bij het maken van signaalwetgeving maak ik mij zorgen. Gelet op de beantwoording van de minister gaat het meer om woorden dan om daden. Wat hij zegt klinkt stoer, maar ook met deze wet blijven er problemen. Wij hebben onvoldoende cellen beschikbaar. Wij hebben vijf, zes duizend veelplegers. Die zijn heel actief, maar wij krijgen er duizend cellen bij. Her en der kunnen wij nog wel wat wegfrotten, maar wij komen gewoon veel cellen tekort. Dat betekent dat het openbaar ministerie en de rechterlijke macht met de problemen blijven zitten.

Wij hebben ook onvoldoende programma's beschikbaar. De heer Van de Beeten sprak over een verhouding van 50/50. Wij weten dus nu al dat de helft van het aantal veelplegers niet zal deelnemen aan programma's. Bovendien heeft mevrouw De Wolff er al op gewezen dat de effectiviteit nogal aan de lage kant zal zijn: 10, 15 %. De minister heeft zelf gezegd dat de nazorg van gemeenten en andere instanties onvoldoende is. Het is mooi dat 50% een baan krijgt of vrijwilligerswerk gaat doen, maar dat houdt in dat 50% geen baan krijgt of geen vrijwilligerswerk doet. Dat betekent weer dat bij die 50% de problemen zich waarschijnlijk weer zullen voordoen. Voor mijn fractie geldt dan ook het gezegde: haastige spoed is zelden goed. Het stamt misschien uit de veertiende eeuw, maar in dit geval geldt het toch echt. Wat langzaam gegroeid is, jaar na jaar, door een falende samenleving, kun je niet in één keer rechtbreien. Dat zit er nu eenmaal niet in, hoe graag wij dat ook zouden willen. In één keer rechtbreien gaat zeker niet omdat het gaat om een gedragsverandering, niet alleen bij de daders, maar ook bij de slachtoffers. De slachtoffers moeten assertiever worden. Verder gaat het om gedragsverandering bij de rechterlijke macht, bij de politie, bij het openbaar ministerie en bij de politiek. Dat kost nu eenmaal tijd. Dan kun je maar beter dat wat je in werking hebt gesteld goed doen, wel zo snel mogelijk. Ik ben blij van de heer Rosenthal te horen dat de programma's van Amsterdam en Rotterdam voor hem reden zijn om te denken: misschien zijn wij op de goede weg. Ik mag hopen dat wij inderdaad op de goede weg zijn. Wij willen namelijk allen van deze problematiek af.

Wij moeten op dit punt eigenlijk bondgenoten zijn, zoals de heer Jurgens reeds aangaf. Wie heeft er namelijk belang bij om dit te saboteren? Wel zal er dan gekozen moeten worden voor een snelle en effectieve aanpak, gevolgd door doortastend optreden.

Ik ben het eens met de opmerking van de minister dat het strafrecht gemoderniseerd moet worden. Echter, moderniseren door het te marginaliseren of door het, op z'n Brabants gezegd, te veruïneren, vind ik niet goed. Modern kan ook zijn niet meteen dingen doen omdat er geroepen wordt dat er iets moet gebeuren. Onze keus is dan ook om de SOV zo snel mogelijk te evalueren en deze vervolgens zo mogelijk breder toe te passen. Verder moet gezorgd worden voor meer cellen, meer programma's en meer nazorg, waardoor het rendement toe zal nemen. Een betere afstemming heeft de minister al toegezegd. Ook ben ik het

## 85 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

met hem eens dat verstrekking van drugs om medische redenen moet kunnen plaatsvinden. Ik zou dat dan wel wat ruimer geïnterpreteerd willen zien. Als mensen echt niet zonder drugs kunnen en ze anders de samenleving voor enorme problemen stellen, kan het een reden zijn om ze dan maar drugs te verschaffen.

Verder heeft de minister een notitie toegezegd waarin zal worden ingegaan op eventuele andere oplossingen, zoals vergrote sociale controle door winkels, winkelketens en winkelcentra. Ik ben er erg benieuwd naar.

Wat betreft de vaste vriendinnen: ik zal er nog eens over nadenken, mijnheer de minister, of er iets voor te bedenken is. De informatie daarover heb ik op dit moment echter nog niet paraat, dus daar doe ik hem nu nog geen voorstel over.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. In feite resteren in dit debat twee hoofdvragen. De eerste is of de nu voorgestelde maatregel wel past binnen de eisen van de rechtstaat, de eisen van rechtsvordering, zoals die in Nederland zijn ontwikkeld. De tweede vraag is of de maatregel effectief is, ook als niet in alle gevallen een programma wordt aangeboden.

Aan de maatregel zitten twee kanten. Enerzijds betreft dat de bestuurlijke behoefte en anderzijds de eisen zoals het recht die stelt. Het is onze opvatting dat de overheid gehoorzaamheid verdient opdat de spanning wordt opgelost in de zin dat het handelen in het verlengde ligt van de eisen die de rechtstaat daaraan stelt. Alleen, die rechtstaat identificeer ik dan niet met de traditionele opvattingen over het strafrecht, maar wel met het gegeven dat er gehandeld wordt volgens hetgeen in recht en wet beschouwd wordt als recht. Dat is dus niet een positivistische houding. Dat betreft dus niet het gegeven dat het om traditionele rechtsopvattingen gaat. In die zin gaat al helemaal niet op dat ik de rechtstaat zou willen identificeren met de eisen van strafvordering. Een rechtstaat is een rechtstaat wanneer de overheid bescherming kan bieden aan de burger die bedreigd wordt door zijn medeburger en tegelijkertijd niet-disproportioneel en menselijk handelt. Dat zijn de twee kanten. Het gaat niet eenzijdig om de criteria voor rechtsvordering.

Ik blijf erbij dat het recht moet aansluiten bij de feiten. Wij moeten de problemen van de samenleving onder ogen zien, bijvoorbeeld die van de veelplegers. Voor dat probleem moeten wij een oplossing zien te vinden die past binnen onze opvattingen. Wij kunnen daarbij niet volstaan met erop te wijzen dat dit probleem voor een deel al met de huidige mogelijkheden opgelost kan worden. Ik blijf er overigens bij dat dit niet het geval is. Ik ben het met de heer Kox eens dat de grote kern van veelplegers voor een deel door de samenleving de afgelopen jaren is gecreëerd. Wij kunnen dan niet verwachten dat dit probleem zich geleidelijk aan vanzelf oplost.

Overigens verschillen de heer Jurgens en ik niet op het punt van de proportionaliteit van delict en straf. Ik loop nu juist tegen het element op dat het hierbij niet alleen om een straf gaat. Het gaat om meer dan alleen een straf voor iets dat in het verleden heeft plaatsgevonden. Uit het verleden is een patroon te constateren -- men kan dit ook een ziekte noemen -- dat doorbroken moet worden.

Om die reden moet een maatregel worden getroffen. Het criterium is niet dat de maatregel intrinsiek en per definitie effectief moet zijn. Dat geldt ook niet bij de BOPZ. In die zin is er ook een vergelijking met TBS mogelijk, hoewel het daarbij om een geheel ander soort delicten gaat. In dat geval is er ook sprake van een maatregel om een patroon te doorbreken. Daarmee kan ruimte worden gecreëerd om het gedrag waar de samenleving voor behoed moet worden, te veranderen.

Ik weet dat het mogelijk is dat het gedrag ook na twee jaar niet veranderd is. Ik wil zeker geen hoge verwachtingen wekken. Ik blijf bij het percentage van 10 tot 15, hoewel bij de SOV blijkt dat de verwachting wordt overtroffen. Ik hoop dat dit ook voor dit instrument geldt. Dat kan echter niet de toets zijn. Moeten wij, als wij niet zeker zijn dat het patroon met die maatregel doorbroken kan worden, de samenleving maar weer blootstellen aan het gedrag van de betrokkenen? Naar mijn mening moet het recht een oplossing bieden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik wil voorkomen dat er een misverstand in de Handelingen wordt opgenomen. Toen de minister zijn fraaie betoog begon, had ik de indruk dat hij even meeging met de formulering van de heer Jurgens inzake bestuurlijk handelen aan de ene kant en de eisen van het recht aan de andere kant. Vervolgens zei de minister echter -- en dat was mij uit het hart gegrepen -- dat sprake is van een tweezijdigheid als het om de rechtstatelijkheid en de rechtsstaat gaat, namelijk enerzijds richting verdachte en anderzijds richting slachtoffer en samenleving. Is de minister het met mij eens dat de tegenstelling tussen de bestuurlijke premisse en de eisen van het recht vals is?

Minister **Donner**: Ik meen dat ik heb geprobeerd om dat de heer Jurgens duidelijk te maken. De eerste bescherming van de rechten van de burger is het optreden van het bestuur; de bescherming door politie en justitie van die rechten.

Ik wil niet zo ver gaan als degenen die van mening zijn dat ieder optreden van de overheid derhalve ook rechtsrealistisch moet zijn. Daartussen kan een zekere spanning bestaan. Niemand zal het er mee oneens zijn dat de overheid ruimte moet worden gegeven om die bescherming te bieden. Wat ons verdeeld houdt, is de vraag of het OM dit nu al kan. Ik krijg als bewijs dat dit zo is, de uitspraak van de heer Wolfsen in de Tweede Kamer tegengeworpen. Ik heb in overleg met het OM ter voorbereiding van onder andere het veiligheidsprogramma, te horen gekregen dat het nu niet kan. Ook rechters zullen verwijzen naar hun redenering. Natuurlijk is er een ontwikkeling denkbaar waarbij in het algemeen de straffen omhoog gaan om in dit soort zaken op te kunnen treden. Maar dan doen wij ook onrecht aan en voldoen wij niet aan de eisen van de rechtsstaat, want dan zullen de straffen voor het enkelvoudige geval opgevoerd moet worden om in het meervoudige geval een antwoord te bieden. Het gaat niet om de straf, want de straf blijft een reactie op wat er is gedaan. Het gaat mede om een maatregel die een patroon moet doorbreken en die ruimte moet creëren voor behandeling.

Het kan niet zo zijn dat pas als er een adequate behandeling is, de maatregel kan worden toegepast. Die ervaring heb ik met SOV opgedaan. Bij SOV wordt vooraf beoordeeld of iemand geschikt daarvoor is. Daar moet ik

## 86 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

van af, omdat het in veel gevallen op voorhand lijkt dat er sprake is van ongeschiktheid, terwijl de geschiktheid ontstaat door niet het alternatief te bieden dat na een paar maanden zitten betrokkene weer de straat op gaat. Omdat er niet in alle gevallen een oplossing kan worden geboden via de maatregel en niet in alle gevallen een geschikt programma voorhanden is, mogen wij niet zeggen dat men op de straat is aangewezen. De inzet is om degenen die behandeld kunnen worden, te behandelen.

Ik ben het eens met de heer Kox, Rosenthal en anderen dat wij bij de introductie van deze maatregel te maken hebben met tekorten. In eerste instantie zijn er 1000 plaatsen gepland, als begrotingstechnische grootheid, want er kan ook elders geschikte ruimte gecreëerd worden. In de aanbouwfase zal ik echter per definitie met tekorten te maken hebben. Voor het gehele gevangeniswezen geldt dat er een zekere overcapaciteit gecreëerd moet worden om in voorkomende gevallen te kunnen reageren, maar als voorwaarde voor invoering van de maatregel kan dat niet gesteld worden. In het proces moet op een aantal zaken worden gelet, zoals aansluiting bij de maatschappelijke opvang. Dat maar 50% een baan vindt, wil nog niet zeggen dat de maatregel niet gerechtvaardigd is, want zonder de maatregel zou die 50% ook geen baan hebben en niet een proces ingaan voor een andere oplossing. Bijvoorbeeld in geval van werkeloosheid mag het niet zo zijn dat veelplegers wel een baan wordt aangeboden ten koste van anderen. Dat is de kat op het spek binden. Een ieder geval moet binnen de eigen context worden bekeken. Uiteindelijk zal dan een inschatting moeten worden gemaakt. Het blijkt dat gemeenten die werken op basis van het programma veelplegers al resultaten boeken zonder invoering van deze maatregel.

Deze maatregel zal zonder meer geëvalueerd moeten worden, net zoals de SOV-maatregel. Daarover ben ik het volstrekt eens. Dat zal ook moeten om draagvlak te vinden bij de rechterlijke macht voor het opleggen van dit soort maatregelen. Op de lange termijn zal de maatregel daarin opgelost kunnen worden, als de disproportie met een straf gerechtvaardigd is. Daarover ben ik het met de heer Jurgens eens. Zoals zij hier wordt voorgelegd, past zij binnen zijn criteria van de rechtsstaat. Het gaat namelijk niet om de proportionele straf, maar om de maatregel die bedoeld is om gedrag te doorbreken. Daarom kan zij ook niet vergeleken worden met hetgeen in het verleden is gedaan.

Ik zal niet ingaan op de suggestie voor een alternatieve, echt grensverleggende oplossing, namelijk om de narcotica uit het strafrecht te halen. Dat is nu net een van de veranderingen die ik niet zou bepleiten. Let wel, het gaat mij niet om het veranderen van de reikwijdte van hetgeen ik heb. Ik moet voor de verschijnselen van de moderne samenleving, voor het massaal overtreden van bepaalde regels, op bepaalde punten andere oplossingen vinden. Het strafrecht hebben wij nodig om het gedrag van steeds grotere groepen mensen te regelen. Vandaar zo'n oplossing als de OM-afdoening, vandaar de andere maatregelen waarnaar ik zoek. Het gaat er niet om het strafrecht op een krimpend aantal delicten en situaties toe te passen. Juist vanuit de wens om de beginselen die aan het strafrecht ten grondslag liggen ook te hanteren bij nieuwe verschijnselen, moet ik proberen om binnen het strafrecht antwoorden te vinden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoor de minister met sympathie aan, maar denk ook aan het beroep dat de heer Kox op hem heeft gedaan. Als de maatregel inderdaad op de toekomst is gericht, is het dan wel onredelijk om eerst meer zekerheid te krijgen over de werking ervan? Daar zijn wij nu twee jaar mee bezig. Wij stellen voor om ervoor te zorgen dat deze maatregel fors wordt toegepast, zodat je echt een proef hebt. Ik noem geen percentages, maar wellicht draagt het middel dat wij nu hebben gevonden, significant bij aan een oplossing van het probleem. Wat is er nou tegen om dat even af te wachten? Waarom moet het erdoorheen gejaagd worden? Dat is toch het gevoel dat ik heb.

Minister **Donner**: Ik weet nu al dat de huidige SOV-maatregel, althans naar de huidige termen, niet bruikbaar is voor grote delen van de groepen waar ik nu over spreek. Ik kan wel bekijken of de SOV-maatregel geschikt is voor de groep waarvoor zij bestemd is, maar dan weet ik nog niet of ook dit geschikt is.

De heer **Jurgens** (PvdA): We houden wel een proef met 80% van de populatie. Het is toch minstens de moeite waard om te bekijken of het slaagt voor die 80%.

Minister **Donner**: Ik heb het over een populatie waar ik de proef mee houd, maar ik moet ook kijken naar de groepen die nu binnen de gemeenten, binnen de veelplegerprogramma's worden binnengehaald. De becijfering van de verhouding van plaatsen berust op een inschatting die samen met het openbaar ministerie, de gemeenten die nu de programma's hebben en het gevangeniswezen is gemaakt. Dat zal gecontroleerd moeten worden aan de hand van de ervaring met de maatregel.

Maar ik ben hier bezig met een ex-ante-evaluatie van de bruikbaarheid van de maatregel.

Ik denk dat ik hiermee het beste kan afronden. Het principiële punt blijft dat de wetgever wordt geconfronteerd met een probleem waarvan je niet kunt zeggen dat het al een aantal jaar bestaat, dus dat wij er nog een paar jaar mee moeten blijven zitten. De constatering is dat het probleem zich niet laat aanpakken met de middelen die er zijn. Ik kan geen garantie geven dat het afdoende wordt aangepakt met het voorgelegde middel, maar ik weet wel dat dit middel is ontwikkeld en bedacht in het licht van de ervaring die er nu is, en dat dit wordt beschouwd als een bijdrage die geleverd kan worden.

Moet de samenleving dan eerst gaan wachten en de lasten verdragen van de tekortkomingen in de bestaande wetgeving, om te constateren of het binnen die wetgeving op sommige punten beter kan? Of moet je zeggen dat wij nu moeten beslissen tot nog een stap, waarbij ik nooit kan garanderen dat dit de laatste stap zal zijn om het probleem op te lossen? Derhalve vraag ik de Kamer om ook dit wetsvoorstel te aanvaarden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend dat zij

## 87 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

geacht willen worden, zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Meerpersoonscelgebruik\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

### - het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik (28979).

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik bedank de leden voor de opmerkingen die zij gisteren hebben gemaakt. Heel in het bijzonder bedank ik de heer Holdijk die mij een gedegen historische inleiding tot dit onderwerp heeft bespaard. Ik ben bovendien blij dat mij uit de jaartallen die hij mij heeft voorgedragen, is gebleken dat de eerdere noodwet waarop hij doelde, indertijd door mijn grootvader moet zijn ingetrokken. Ik ben blij dat ik eindelijk eens iets gevonden heb wat ik anders doe dan hij! Het is wel eens goed om hier eens niet te staan met een voorstel dat hij ook al heeft gedaan.

De problemen waarmee de sanctietoepassing wordt geconfronteerd, vormen op dit moment een uitdaging voor het gevangeniswezen en nopen tot maatregelen die tot op heden niet worden toegepast. Vergis u niet: de voorliggende maatregel die op dit moment ter tafel ligt, is er één uit een breed pakket maatregelen en slechts een onderdeel van een grote reorganisatie van het gevangeniswezen. Dit doen wij teneinde de opvang van een groter aantal gedetineerden mogelijk te maken dan tot dusver gebruikelijk was. Dat zal gepaard gaan met een groot aantal veranderingen dat ten dele hier nog aan de orde zal komen. Dit voorstel is daar slechts een onderdeel van.

Voor de verruiming is op zichzelf alleen maar een kleine wijziging van de Penitentiaire beginselenwet nodig. Dat neemt niet weg dat ik mij zeer wel realiseer dat wij voor de Nederlandse praktijk van het gevangeniswezen een belangrijke stap zetten. Tegelijkertijd teken ik daarbij aan dat het geen stap in het duister is. Met meerpersoonscelgebruik is in de afgelopen jaren de nodige ervaring opgedaan. Ik denk aan de noodvoorziening voor drugskoeriers, de vreemdelingenbewaring en het regiem voor algehele gemeenschap. Meerpersoonscellen zijn dus niet nieuw.

Wat nieuw is, is dat bestaande cellen die thans door één gedetineerde worden bezet, geschikt zullen worden gemaakt voor twee gedetineerden. Voor zowel gedetineerden als het personeel van penitentiaire inrichtingen, zal dat wennen zijn. Gedetineerden die een cel delen, zullen met elkaar rekening moeten houden en zijn minder vrij in doen en laten dan in het geval van een eigen cel. Naar mijn gevoel is daar niets mis mee. Ook in een vrije maatschappij zul je rekening met elkaar moeten houden.

Bij de invoering van het meerpersoonscelgebruik staat de beheersbaarheid en de veiligheid van personeel én

gedetineerden voorop. Met de vertegenwoordiging van het personeel is steeds over de veiligheid gesproken. Dat heeft geleid tot de overeenkomst van 3 juli 2003 met de vakorganisaties. Ook in de plannen van aanpak is de veiligheid steeds een belangrijk aandachtspunt geweest. Het evaluatieonderzoek beziet overigens ook de veiligheid. Mij is gezegd dat ik de vakbeweging op dit punt serieus moet nemen. Ik wijs dan wel op het volgende. De vrijwillige proef is aanzienlijk vertraagd teneinde overeenstemming te bereiken met de vakbeweging. Verder zijn er gedetailleerde afspraken gemaakt in de overeenkomst van 3 juli. Deze feiten bewijzen dat ik bij iedere stap de vakbeweging serieus heb geprobeerd te nemen.

In dat licht reageerde ik vorige week, toen mij bleek dat het rapport in wezen niet meer was dan een samengebalde lijst van negen regels met een aantal klachten. Er waren heel duidelijke afspraken over een klachtenprocedure. De vakbeweging zat in die toetsingscommissie en heeft daarover afspraken gemaakt en beslissingen genomen. Ik ben gaarne bereid om de vakbeweging serieus te nemen, maar dan moet men ook de minister serieus nemen.

De gefaseerde invoering, de constante aandacht voor de veiligheid van het personeel en de evaluatie maken dat ik ervan overtuigd ben dat de toepassing van het meerpersoonscelgebruik op een verantwoorde en zorgvuldige wijze geschiedt. Wij hoeven niet bang te zijn dat wij met deze maatregel een verkeerde weg inslaan. Het zal onvermijdelijk gepaard gaan met vallen en opstaan. Dat is al gebleken in de voorbereidende fase en ik sluit niet uit dat dit ook in het vervolg het geval is. Tegelijkertijd leid ik uit het rapport af dat er weliswaar moet worden gesproken over "hoe doen wij het", maar dat er geen structurele belemmeringen zijn om het te doen. Dan moeten wij deze stap ook nemen.

De heer Kox vraagt: waarom pakt u het probleem niet aan door meer cellen te bouwen of, nog beter, door de daden te voorkomen? Ik erken zonder meer het belang van preventie. Op 25 mei heb ik de Tweede Kamer een brief gestuurd over criminaliteitspreventie. Het afgelopen week opgerichte Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid is een andere stap, waarmee ik probeer de preventie te bevorderen. Op tal van punten wordt er vanuit het ministerie van Justitie met andere departementen en lagere overheden getracht om die te versterken. Dit neemt niet weg dat preventie pas kan werken als verzekerd is dat er wordt opgetreden waar die preventie faalt. Anders kunnen wij blijven voorkomen tot wij een ons wegen. Dit vergt extra cellen, tijd en geld. Die zijn er echter niet op basis van de inzet van het veiligheidsprogramma. Bovendien is het voor bepaalde categorieën, bijvoorbeeld kortgestraften, ook helemaal niet vreemd om hun straf met zijn tweeën op een cel uit te zitten. Zelfs als het geld er was, zou de aanbouw van nieuwe cellen nog de nodige tijd vergen.

De heer Van de Beeten wijst op een ander probleem, de oneigenlijke doelgroepen binnen het gevangeniswezen, met name de gestoorden en verslaafden. Ik zie zijn opmerkingen als ondersteuning van de beleidsvisie van het kabinet. Ik ben mij ervan bewust dat van de gevangenispopulatie een hoog percentage een psychisch probleem heeft. Dat is niet zonder meer reden om te zeggen: die horen niet in de gevangenis maar in de GGZ. Er is echter wel degelijk een probleem met de behandeling. Dit is voor mij al aanleiding geweest om in

## 88 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

contact te treden met de GGZ en het ministerie van VWS, om te bezien of er kan worden gekomen tot een effectievere verdeling en aanpak van de probleemgevallen. Een onderdeel daarvan is de jeugd, waarvoor vorige week een plan van aanpak naar de Tweede Kamer is gestuurd. Daarbij gaat het om de OTS en de crisisopvang binnen de justitiële jeugdinstellingen. Ook dit onderwerp is voorwerp van bespreking. In die zin ben ik het roerend met de heer Van de Beeten eens dat dit probleem breder aangepakt moet worden, en ook wordt.

Ik kom bij de vragen over de Europese gevangenisregels, die zich zouden verzetten tegen het meerpersoonscelgebruik. Dat zou vreemd zijn, omdat Nederland op dat punt de uitzondering is binnen Europa. In de regels wordt inderdaad een minimumgrens gesteld van 7 m<sup>2</sup>, zonder dat die op enigerlei wijze verbindend is. De huidige Nederlandse cellen voldoen daar ruimschoots aan en liggen op 10 à 12 m<sup>2</sup>. Het is niet zo dat deze norm bij gebruik van een cel door twee personen eenvoudig verdubbeld moet worden. De maatstaf is niet dat er voor iedere gevangene 7 m<sup>2</sup> moet zijn; de regels laten dat volledig open. Tegelijkertijd benadrukt ook het comité dat het niet gaat om een minimumnorm, maar om een wenselijk aantal vierkante meters.

Dan kom ik toe aan de vraag over de wantoestanden in het buitenland bij meerpersoonscelgebruik. Voor de relatie naar overbevolking en meerpersoonscelgebruik verwijs ik naar het onderzoeksrapport, dat in paragraaf 2.5 aangeeft dat de Nederlandse situatie op het gebied van meerpersoonscelgebruik zich moeilijk laat vergelijken met die in andere Westeuropese landen, omdat die landen zich geconfronteerd zien met overbevolking. Daar is eenvoudig het beleid gevolgd om er een aantal mensen bij te zetten. Dat is een totaal andere aanpak dan die waarmee op dit moment in Nederland wordt begonnen. Ik wijs ook nog op de Roundtable for Correctional Excellence. Dat is een internationaal overlegorgaan van de hoofden van de diensten justitiële instellingen van de West-Europese landen, Canada en Nieuw-Zeeland. De meeste van die landen kennen meerpersoonscelgebruik.

De heer Kohnstamm vroeg of het klopt dat in de ons omringende landen ook de huizen van bewaring een regime van algehele gemeenschap kennen. Dit veronderstelt een vergelijkbaarheid van huizen van bewaring in dat systeem. Daarmee moeten wij oppassen, maar de algemene indruk is wel dat in het buitenland in huizen van bewaring de situatie met meerpersoonscelgebruik veel soberder is. Het komt dus meer voor.

Bijna iedereen is ingegaan op het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport betreft de wijze waarop en de voorwaarden waaronder een en ander zich laat toepassen. Het wetsvoorstel bevat de principiële keuze of het moet worden toegepast. Het evaluatieonderzoek was niet bedoeld -- en dat was ook niet de opdracht -- om te onderzoeken of meerpersoonscelgebruik in Nederland kan worden toegepast, maar om te onderzoeken met welke factoren rekening moet worden gehouden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Daarop biedt het een antwoord en daarom was er naar mijn mening geen reden om met de behandeling van dit wetsontwerp te wachten totdat het rapport beschikbaar zou zijn. Dat het beschikbaar kwam, ongeveer in de tijd dat dit wetsvoorstel aanvankelijk volgens planning hier zou worden behandeld,

berustte puur op toeval. De invoering van dit wetsvoorstel brengt een fundamenteel andere situatie met zich. Niet langer wordt een en ander toegepast op basis van vrijwilligheid, maar zal er een wettelijke verplichting aan ten grondslag liggen. Grote delen van wat in het evaluatierapport aan de orde komt onder het hoofd van de toepassing op basis van vrijwilligheid, zijn daarmee niet relevant op het moment dat dit wetsvoorstel wordt ingevoerd.

De heer Rosenthal vroeg wie bepaalt wanneer er wordt samengeplaatst. Welnu, de directeur zal dat bepalen. Er ontstaat niet meer een situatie waarin gedetineerden zullen onderhandelen. Uit het onderzoeksrapport komt naar voren dat het personeel wel betrokken wil zijn bij, maar niet de verantwoordelijkheid wil dragen voor de keuze. De directeur zal per definitie moeten kiezen.

Dan maak ik nog een andere preliminaire opmerking over het rapport. De heer Kox wees erop dat het beeld is opgeroepen van een negatief klimaat in de instellingen. Ook vertegenwoordigers van AbvaKabo wijzen daarop. Ik stoor mij daar des te meer aan, omdat er al in het voorwoord van het rapport -- als u het leest -- uitdrukkelijk dank wordt gezegd aan het personeel voor de gastvrijheid en de openheid waarmee men geholpen is aan informatie. Als ik verder kijk naar de wijze waarop het is ingevoerd -- er was overleg in iedere instelling, er zijn plannen van aanpak, er is overlegd met het georganiseerd overleg en de vakbonden, er is een zeer gedetailleerd contract gemaakt en daarmee is de proef eindeloos uitgesteld -- dan zou ik wel eens willen weten hoe deze maatregelen in grotere openheid en met meer overleg ingevoerd had kunnen worden.

In de overeenkomst van 3 juni zijn voorts duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop klachten behandeld zullen worden. In dat kader is één klacht binnengekomen. Dan vind ik het geen manier van de betrokkenen die zelf in de toetsingscommissie zitten om te zeggen: ik heb nog 59 andere klachten kunnen opduiken, op een totaal van 4000 gedetineerden en 4000 personeelsleden die erbij betrokken zijn geweest. Er is verder gewezen op het aantal van 307 klachten. Dat zijn klachten van gedetineerden. Als u kijkt naar het normale percentage klachten van gedetineerden, is dit geen opvallend hoog percentage. Nogmaals, gedetineerden zijn niet in gevangenissen omdat het daar Centerparks is, maar omdat zij daar gedetineerd zijn. Zij klagen doorgaans over de situatie die zij daar aantreffen. In die zin is een hoeveelheid van 300 klachten niet bovenmatig hoog.

Mevrouw Tan heeft aangegeven dat er enige onduidelijkheid was omtrent de toezending van het rapport, ook omdat het rapport pas begin vorige week beschikbaar kwam. Het was ook bij het departement niet eerder beschikbaar. Ik moet u eerlijk zeggen dat de discussie sindsdien, maar ook de wijze waarop hier eenieder met het rapport in de hand met citaten en bladzijdenverwijzing probeert erover te discussiëren, mij bevestigt in de huiver die ik toen al had om het rapport zonder duidelijk standpunt aan de Kamer toe te zenden. Nu doet mij de discussie soms denken aan gelovigen die elkaar met de heilige schrift bestoken. Als het inderdaad de intentie van het departement was geweest om de proef koste wat kost te laten slagen, dan zouden wij wel tien keer hebben nagedacht bij de keuze van de onderzoekers. Dus het enkele rapport bewijst al dat dit niet de vooropgezette



## 89 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

bedoeling was. Tegelijkertijd moet ik vaststellen dat, als u het rapport juist leest, er geen andere conclusie mogelijk is dan dat er weliswaar een aantal knelpunten zijn, maar dat er geen enkele reden is om niet tot invoering van meerpersoonscelgebruik over te gaan.

De heer **Kox** (SP): Ik doe het uit mijn hoofd, mijnheer de minister, maar volgens mij staat er in dat er onvoldoende redenen zijn om niet over te gaan tot invoering. Er staat dus niet in dat er geen redenen zijn, maar dat er onvoldoende redenen zijn om het niet te doen. U kunt wel zeggen dat wij zijn als gelovigen die elkaar met de heilige schrift bestoken, maar u, die u zo deskundig bent in taal, zult toch ook gedacht hebben: wat hier staat, is wel erg mager. Het is toch echt geen applaudiserende conclusie in de trant van: het gaat geweldig. Dat vond zelfs de heer Rosenthal en dat wil nogal wat zeggen.

Minister **Donner**: Dat klopt. Ik kan het ook anders uitleggen. Ik kan ook zeggen: zelfs als men vooringenomen kijkt naar meerpersoonscelgebruik zijn er geen argumenten te vinden om het niet te doen. De vraag is gewoon hoe je de tekst leest en hoe je de tekst bekijkt. Was is indertijd gevreesd en wat waren de criteria om te zeggen: wij moeten het niet doen? Dat was de vrees dat er majeure incidenten zouden komen tussen personeel en gedetineerden. U kijkt op bladzijde 35, daar wordt geconstateerd dat dit niet het geval is. Het tweede punt betrof de onveiligheid onder het personeel. Het personeel voelt zich niet zo veilig als bij het gebruik van éénpersoonscellen. Toch is geconstateerd dat 75% zich niet onveilig voelt in die situatie, zie bladzijde 83. Waar voorts afgeweken is van de gemaakte afspraken, was de veiligheid niet in het geding, zie bladzijde 33. Het andere beeld dat de veiligheid van personeel en gedetineerden in gevaar zou komen, wordt dus niet onderbouwd door het rapport. Het verloop van het personeel in de betrokken inrichtingen is ook niet toegenomen. In de inrichtingen die deelgenomen hebben aan de proef, is het ziekteverzuim in die periode zelfs gedaald.

Ik wees eerder al op de gastvrijheid en openheid waarmee men tegemoet is getreden in die inrichtingen. De detentiebeleving van de gedetineerden in meerpersoonscellen was niet anders dan die van gedetineerden in eenpersoonscellen, zie bladzijde 72. Los van de klachten over het samen op een cel geplaatst worden, hadden de gedetineerden in meerpersoonscellen in de zelfde periode minder klachten dan de gedetineerden in eenpersoonscellen. Ten aanzien van alle criteria die doorslaggevend waren voor mijn keuze om het al dan niet te doen, komt het rapport tot de conclusie dat er geen enkele aanleiding is om het niet te doen. Natuurlijk worden er aandachtspunten in geformuleerd. Het evaluatierapport was ook bedoeld om na te gaan welke conclusies eraan moesten worden verbonden en om na te gaan waarop moest worden gelet. Dit rapport is dus niet voor niets gemaakt. Er zal rekening worden gehouden met de bevindingen. De formulering van de punten die bepalend waren voor de vraag, laat ik over aan de onderzoeker. Ik lees in ieder geval niet dat er redenen zijn om het niet te doen.

Gelet op het uur, doe ik een voorstel over de wijze waarop met de aanbevelingen rekening wordt gehouden. Ik heb al gezegd dat de criteria en de regeling naar de Tweede

Kamer worden gezonden voordat de wet in werking treedt. Ik heb daaraan toegevoegd dat ik niet ging wachten op een discussie met de Tweede Kamer alvorens de wet in werking te laten treden. Dat zou namelijk betekenen dat ik met de knelpunten en de capaciteit bleef zitten. Voordat de wet in werking treedt, zal de Kamer worden ingelicht over mijn conclusies naar aanleiding van het rapport, over de plaatsingscriteria en de manier waarop de contra-indicaties moeten worden behandeld.

Een aantal van uw vragen hebben betrekking op de vrijwilligheid. Hierover is uitvoerig van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. Gebleken is dat twee inrichtingen de aanwijzingen van het departement zo interpreterden dat er vormen van dwang mochten worden toegepast. Dat hebben zij ook gedaan, maar daar is onmiddellijk tegen gezegd dat dit niet was toegestaan. In het debat met de Tweede Kamer heb ik opgemerkt dat de deur niet is opengezet. Het is niet zo dat degenen die dat wensten met zijn tweeën op een cel mochten zitten en dat degenen die dat niet wilden, dat ook niet hoefden. Nee, op een goed moment is uitgegaan van het nieuwe systeem. Toen is men begonnen met het plaatsen van meerdere personen op een cel. Als mensen dat niet langer wilden, werd het ongedaan gemaakt. Gedetineerden moeten ook eerst over een drempel heen worden geholpen. De ervaring leert dat dit niet leidt tot een massaal verzoek om afzonderlijk in cellen te worden geplaatst. Nadat het ingevoerd was en men bij een geringer aantal cellen een grotere capaciteit had, kwam het inderdaad gedurende een overgangperiode onder omstandigheden voor dat personen tijdelijk in een isoleercel werden ondergebracht in afwachting van het vrijkomen van een eenpersoonscel. Dat is in die zin niet anders geweest.

Met uw toestemming, mevrouw de voorzitter, zou ik de uiteenzetting ter zake van de verschillende vragen over hoe wordt omgegaan met de contra-indicaties en hoe dit verder zal worden gedaan, willen overlaten aan de brief die op dit punt nog naar de Kamer moet.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): In het evaluatierapport worden diverse aanbevelingen gedaan en één ervan heeft betrekking op de contra-indicaties. Gaat deze brief aan de Tweede Kamer, waar wij waarschijnlijk een afschrift van zullen krijgen, alleen over de contra-indicaties of neemt u daarin alle aanbevelingen mee van de evaluatiecommissie?

Minister **Donner**: De brief die naar de Kamer gaat, bevat mijn standpunt met betrekking tot het rapport en aangegeven zal worden welke conclusies ik eraan verbind voor de verdere toepassing van het meerpersoonscelgebruik na inwerkingtreding van de wet. De brief zal per definitie op alle verschillende aanbevelingen ingaan.

Ik kom bij het punt waar de heer Rosenthal op wees, het element van de etnische en culturele achtergrond bij de samenplaatsing van personen. Dat kan tot aanbeveling strekken, maar het kan ook tot verhindering strekken. Het is niet zo dat het op deze wijze een scheidslijn is tussen de gedetineerden. Tegelijkertijd blijft het de inzet -- de heer Kox heeft daar ook op gewezen -- dat daar waar ik personen samen plaats, ik niet de brandstof ongeveer mee in de cel moet geven. Derhalve kan dit een factor zijn, maar ik wijs er nogmaals op dat het in de tekst enerzijds ging om contra-indicaties en dat anderzijds de formulering is dat er rekening mee kan

## 90 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

worden gehouden. Ik heb aangegeven dat er argumenten kunnen zijn om het wel te doen en dat er argumenten kunnen zijn om het niet te doen.

Mevrouw Tan vraagt waarom de ministeriële regelingen niet aan de Tweede Kamer zijn verzonden. Nu, dat is eenvoudig niet gebeurd omdat zij er niet waren. De ministeriële regelingen moeten nog opgesteld worden. Er was de afspraak over de verschillende regels en criteria met de vakbonden en die afspraak is naar de Kamer gegaan. De ministeriële regelingen zullen wat dat betreft nog gevonden moeten worden.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het ging mij om de conceptrichtlijnen die wij hebben ontvangen als bijlage bij de memorie van antwoord. De eerste keer dat de memorie van antwoord naar deze Kamer ging, hebben wij conceptrichtlijnen gekregen en deze zijn niet naar de Tweede Kamer gegaan. Zij waren er dus wel in concept en het verbaasde mij dat zij niet ter kennis waren gebracht van de Tweede Kamer, zeker na de discussie die er in de Tweede Kamer is geweest over de hele procedure rond de voortgang. Het is echter een detail.

Minister **Donner**: Het gaat om conceptregelingen die juist ook nog nader bezien moeten worden. Zij zijn opgesteld in de afgelopen tijd mede aan de hand van de ervaring. Zij zijn niet naar de Tweede Kamer gestuurd op het moment dat deze wet behandeld werd in de Tweede Kamer, omdat zij er toen nog niet waren. Als deze regelingen definitief worden, gaan zij naar de Tweede Kamer in het kader van de invoering, zoals ik dit heb aangegeven, namelijk voordat de inwerkingtreding plaatsvindt.

De heer Van de Beeten stelde een specifieke vraag met betrekking tot particulier personeel en bewakingspersoneel in het kader van de privatisering van het gevangeniswezen. Ik heb dit punt ook al gewisseld met de Tweede Kamer: het privatiseren van een hele gevangenis is op dit moment niet aan de orde. Wel is in de huidige wetgeving, de Penitentiaire beginselenwetgeving, de principiële keuze gemaakt dat personen die niet in dienst zijn van een penitentiaire inrichting maar van een particulier beveiligingsbedrijf, een taak kunnen uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Die keuze is gemaakt in de wet. Op die basis is ook opgetreden in Zeist, in het kader van de noodwetgeving. Ik denk ook niet dat daar waar het gaat om personen die in het kader van een arbeidsrelatie werken onder een directeur die ambtenaar is, deze verhouding in de aanwijzingsfeer een probleem oplevert. Er ontstaat een andere situatie als inderdaad de hele inrichting op basis van contract en niet op basis van publieke regeling wordt gevoerd. Ik erken uw punt dat voor de ambtenaar geweldgebruik een verzwarende omstandigheid kan zijn. Op dat punt is er inderdaad geen vergelijkbare regeling als het gaat om een arbeidscontractant.

Mevrouw Tan heeft gevraagd of ik kan aangeven welke instructies het personeel heeft over communicatie met de media en met Kamerleden. In een ander verband heb ik in de Tweede Kamer al eerder aangegeven dat ambtenaren van mijn ministerie vrij zijn hun mening te uiten. Zij zijn ook welkom om kritiek te leveren op het voorgenomen beleid. Daarvoor is alle ruimte. Ik geloof dat daarvan hedenavond ook weer een voorbeeld was. In de voorbereidende fase is er alle mogelijkheid geweest voor

bespreking. Tegelijkertijd ligt de grens van deze vrijheid besloten in de Ambtenarenwet en in de aanwijzing van de ministerraad voor externe contacten van rijksambtenaren. Deze houden onder meer in dat contact met leden van het parlement niet is toegestaan en rechtstreekse contacten met de media instemming vooraf vereisen. Die algemene regels worden toegepast. Ik dacht niet dat het op dit moment een probleem is.

De heer Van de Beeten vroeg naar de toezegging dat bij wijziging van het regime in justitiële jeugdinstellingen niet geëxperimenteerd zal worden. Hij vraagt mijn toezegging dat eventuele experimenten met het plaatsen van twee of meer jeugdigen op één kamer in een justitiële inrichting niet zullen geschieden zonder wettelijke grondslag. Dat behoeft geen wetswijziging want de grondslag om het in te voeren is er al. Volgens de Penitentiaire beginselenwet is het alleen voor het regime van algehele gemeenschap. Voor het regime van beperkte gemeenschap is er geen mogelijkheid om twee of meer personen in één verblijfsruimte op te nemen. Bij de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen is bepaald dat de directeur van de inrichting iedere jeugdige een kamer toewijst. In die wet is niet bepaald dat deze kamer voor de jeugdige persoonlijk bestemd is, zij het dat dit in de praktijk vaak wel het geval is. In beginsel is de basis er nu al. De door de heer Van de Beeten genoemde situatie doet zich dus niet voor.

Ik begrijp zijn zorgen ten aanzien van het bij wijze van experiment invoeren van een bepaald regime, zoals hier het geval is geweest. Er kan eindeloos gediscussieerd worden over de vrijwilligheid. Ik meen dat er op dit punt geen onvrijwilligheid is geweest. Het blijft een feit dat wanneer wij het niet gedaan hadden, wij nu geen evaluatierapport gehad hadden waarmee wij bij de invoering rekening kunnen houden. Ik denk dat het onder die omstandigheden wel degelijk gerechtvaardigd is. Ik ben het echter ook met u eens dat met personen die aan het gevangeniswezen zijn toevertrouwd niet los geëxperimenteerd kan worden. De hele voorgeschiedenis in beschouwing nemend, meen ik dat daarvoor in dit geval geen aanleiding is geweest.

Mevrouw Tan vroeg of het waar is dat niet meer de norm van 13% wordt gehanteerd voor het meerpersoonscelgebruik en dat men puur vanwege de kwantiteit is opgeschoven naar 20%. In de voorbereidende fase van de invoering van het meerpersoonscelgebruik is uitgegaan van 13% meerpersoonscellen. Tot op heden is daarvan niet afgeweken. Uiteraard zal dat percentage in het kader van de landelijke invoering van meerpersoonscelgebruik opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Het capaciteitstekort speelt daarbij wel degelijk een rol.

Om te komen tot landelijke invoering van het nieuwe systeem zonder de bestaande inrichtingen helemaal te hoeven verbouwen, moet ik dat systeem als het ware inweven in de bestaande voorziening. Dat stelt van nature een beperking aan de mogelijkheden bij een bestaande inrichting. Als wij geen rekening houden met die beperkingen kunnen de voorzieningen en de fysieke infrastructuur de verandering niet aan. In die zin is gesproken van het percentage van 20. Gedetailleerde gegevens hierover heb ik niet, maar dat is in wezen de discussie.

Met het creëren van tweepersoonscellen gaan wij dus uit van de bestaande voorzieningen, zeg ik tegen de

## 91 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

heer Kohnstamm. In de bestaande cellen, die voor één persoon zijn gebouwd, kan ik niet meer dan twee personen plaatsen. Ik kan dus niet beginnen met daarin drie of vier personen te huisvesten. Recent is echter een inrichting gebouwd waarbij is voorzien in de mogelijkheid om door het eventueel wegnemen van tussenmuren de cellen geschikt te maken voor het huisvesten van drie of vier personen. Dan hebben wij het echter over nieuwbouw. Nu hebben wij het over het inweven of het invlechten van de figuur van twee personen op een cel in de bestaande voorzieningen. Daarbij moet men niet de illusie hebben dat men meer dan twee personen op één cel kan plaatsen. Ik erken evenwel dat er argumenten kunnen zijn om meer dan twee mensen op een cel te plaatsen als er eenmaal meerpersoonscellen in gebruik zijn.

Mevrouw de voorzitter. U had mij voor mijn beantwoording drie kwartier gegeven. Ik meen dat ik binnen die tijd ben gebleven.

De **voorzitter**: Gelet op de gebruikte tijd dank ik de minister buitengewoon hartelijk voor zijn efficiënte en adequate beantwoording. Ik geef vervolgens het woord aan mevrouw Tan voor haar reactie in tweede termijn.

\*

\*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Wederom dank ik de minister voor zijn nauwgezette beantwoording. Hij heeft zijn tijd efficiënt gebruikt.

Ik kom weer terug op de kwestie van de relevantie van de evaluatie. De minister heeft nog eens uitgelegd waarom het gaat. Ik stel die uitleg op prijs, want ik realiseer mij dat ons verhaal in eerste termijn niet uitblonk in vriendelijkheid. Laten wij nu, zij het met een andere toonzetting, wel opnieuw constateren dat wij van mening verschillen. De minister zegt: de relevantie van het evaluatierapport is niet zo groot, omdat bij de proef sprake was van vrijwilligheid en die vrijwilligheid er straks niet meer is. Dat neemt niet weg dat buitengewoon veel essentiële elementen in het rapport aan de orde komen die zeer relevant zijn voor de toekomst en voor het bespreken van de uitvoerbaarheid van deze principiële, wettelijke maatregel.

In de discussie met de collega's kwam even de vraag aan de orde hoe je moet omgaan met zo'n rapport en de situatie die wij kennen. Er is daarop gezegd dat wij niet moeten gaan millimeteren en niet te veel op de stoel van het management moeten gaan zitten. Het toeval wil dat wij worden geholpen door het rapport vandaag is verschenen en waarmee de discussie na het reces met de Algemene Rekenkamer over de kloof tussen beleid en uitvoering wordt voorbereid. In dat rapport worden behartigenswaardige opmerkingen gemaakt over onder andere veiligheid, ondercapaciteit, cellentekort en gebrek aan afstemming in de keten. Er wordt verder nogmaals gewezen op het belang om bij alle wetsvoorstellen de financiële en personele consequenties in aanmerking te nemen. Daarvoor vinden wij het evaluatierapport van groot belang. Wij willen niet op de stoel van het management gaan zitten, zeg ik tegen de heer Rosenthal. Het gaat mij slechts om de punten van het evaluatierapport. Ik zal niet opnieuw de discussie voeren die de interventie van de heer Kox met zich bracht. Hij vroeg: hoe formuleer je de conclusies? Andere leden hebben gesproken over de zuinige bewoordingen van de minister. Ik wil nog wel

spreken over de knelpunten die in het rapport worden gesignaleerd. Die betreffen de toenemende problemen bij het wegvallen van vrijwilligheid en het geven van incentives en positieve prikkels. Ik noem verder de samenloop met de bezuinigingen, de werklastproblematiek en het onwerkbaar contra-indicatiesysteem.

De minister heeft ook iets gezegd over de zeven vierkante meter die er wat hem betreft niet bij opgeteld dienen te worden. Ik kan er echter niet zo wijs uit worden; in het rapport staat dat het aantal beschikbare vierkante meters per persoon niet strookt met EU-normen en internationale normen. Dat zijn geen pietluttige managementzaken; dat zijn wel degelijk hoofdzaken die wij ter harte moeten nemen maar die vooralsnog levensgroot overeind blijven staan.

Ik begrijp heel goed dat de minister nu niet kan ingaan op de vraag hoe hij binnen acht zomerveken een en ander denkt op te lossen. Daar behoeven wij nu ook geen gedetailleerd antwoord op. Alleen, onze zorg blijft wel of die termijn überhaupt realistisch is. De minister heeft een- en andermaal gezegd dat per 1 september de maatregel ingaat. Als je ervan uitgaat dat het humaan, veilig en zorgvuldig moet gebeuren, dan hebben wij daarover onze zorgen. Dan blijft de vraag waarom de minister niet een maand of twee maanden langer wil wachten om meer duidelijkheid en waarborgen te krijgen dat aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Ook de Partij van de Arbeid vindt dat het meerpersoonscelgebruik nodig is. Wij hebben er geen principiële bezwaren tegen, maar wij zijn hier wel om de wet toetsen, onder andere op de uitvoerbaarheid en op de randvoorwaarden humaan, zorgvuldig en veilig.

De minister heeft gezegd niet te willen wachten op de Tweede Kamer voor overleg, maar dat hij wel de Tweede Kamer en hopelijk ook de Eerste Kamer zal informeren. Is het dan zo'n halszaak om die periode wat langer uit te strekken, opdat wij wellicht straks ook akkoord kunnen gaan met dit wetsvoorstel?

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Allereerst spreek ik mijn welgemeende dank uit richting de minister voor zijn beantwoording. Er zijn nog vier punten die ik namens mijn fractie aan de orde wil stellen.

Dat betreft in de eerste plaats de contra-indicatie en de culturele of etnische achtergronden. Ondanks het plaagstootje van de heer Kox in eerste termijn, wil ik nog even helder maken dat het gaat om een contra-indicatie die in de context geplaatst kan worden van de vraagstelling over gelijkheid van mensen van diverse etnische en culturele achtergronden voor de wet en dus ook in zekere zin in relatie tot het penitentiaire beleid in algemene zin. Ik ben overigens volledig content met de toezegging dat de minister op dit punt verder terugkomt in de brief die hij zal sturen aan beide Kamers.

Ten tweede ben ik dankbaar voor de verhelderende opmerking van de minister dat het bij de plaatsing op één cel, de directie zal zijn die de bevoegdheid in dezen in handen heeft.

Dan mijn derde punt. De heer Van de Beeten heeft in eerste termijn aan de orde gesteld de noodzaak van een wat bredere aanpak van het soort zaken dat wij hier voor hebben liggen. Wat betreft de VVD-fractie kan dat ook geplaatst worden in het kader van de

## 92 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

capaciteitsproblematiek. De minister heeft gezegd dat het bij dit beleid gaat om zowel preventie als repressie. Misschien zou wat dat betreft het gat tussen preventie en repressie wat beter gevuld kunnen worden. Door deskundigen wordt in dit verband ook wel gesproken van het stelsel van de curatieve voorzieningen.

Het gaat over preventie, curatieve voorziening en repressie. Het is mij bekend dat collega Van de Beeten een motie over de samenhang tussen de voorzieningen van curatieve en penitentiaire aard zal indienen. Hij zal haar verder duiden, maar ik zeg nu al dat die motie mede door mij is ondertekend en door mijn fractie van harte wordt gesteund.

Ik herhaal dat voor mijn fractie geldt dat de resultaten uit het onderzoeksrapport van het IVA haaks staan op de zuinige conclusies die onderzoekers zelf aan het eind van het rapport trekken en op de samenvatting aan het begin. Men leest over het algemeen alleen de samenvatting. De aanbevelingen zijn gekoppeld aan de conclusies en staan daarmee ook weer haaks op de onderzoeksresultaten. Ik zal er verder niet op ingaan, maar het moet toch gezegd worden. Ik ben tevreden dat de minister het evaluatieonderzoek van de nodige kanttekeningen voorziet.

De heer Kox heeft gesproken over de omvang van de cellen. Ik respecteer ten volle wat er over dat onderwerp in deze Kamer is gemeld. Daar was geen onvertogen woord bij. Ik ben echter erg geschrokken van het motto dat de onderzoekers op pagina 65 aan deze thematiek geven. Zij citeren de beroemde eerste regel van het gedicht over de dodencel van Jan Campert: een cel is maar twee meter lang en nauw twee meter breed. Een dergelijk motto past niet bij de bespreking van dit onderwerp in een vrije democratie. Onze cellen zijn in elk geval geen dodencellen. Ik vraag van de minister de expliciete toezegging dat hij de onderzoekers op dit punt zal kapittelen. Wil hij ervoor zorgen dat dit motto zowel in de inhoudsopgave als op pagina 65 wordt teruggenomen?

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Of Jan Campert zo blij zou zijn geweest met de verdediging van de heer Rosenthal weet ik niet. Mensen die in een gevangenis hebben gezeten, hebben een bredere kijk op de problematiek. Om de onderzoekers daarvoor te kapittelen, gaat mij wel erg ver, niet alleen omdat zij uit Tilburg komen, waar doorgaans goede onderzoekers vandaan komen.

De minister heeft gezegd dat dit een kleine wijziging is maar toch een grote stap betekent. Daarover zijn wij het eens. Technisch stelt het wetsvoorstel niet zoveel voor, maar materieel is het een ingrijpende wijziging van de manier waarop gevangenen worden opgesloten. Het is inderdaad geen stap in het duister, want er zijn ervaringen mee opgedaan. Ik wijs er echter op dat er toch wel knelpunten gesignaleerd worden. De minister heeft gelijk dat dit rapport in eerste instantie door de Tweede Kamer besproken moet worden. Wij hebben het echter wel, dus kunnen wij niet doen alsof het nooit verschenen is.

De minister heeft gezegd dat de discussie niet ging over de vraag of het meerpersoonsgebruik van cellen ingevoerd zou moeten worden maar wanneer dit zou gebeuren. De onderzoekers nemen de vrijheid om te constateren dat zij, alles afwegende, onvoldoende

aanleiding zien om af te zien van landelijke invoering. Ik denk dat wij rekening met dit antwoord moeten houden. In het rapport wordt vervolgens geconstateerd dat er een aantal bezwaren zijn.

Als wij daar iets aan willen doen, zijn er twaalf aandachtspunten c.q. voorwaarden waar terdege rekening mee moet worden gehouden. De minister heeft daar wat te luchtig over gesproken. De onderzoekers zeggen volgens mij dat, als je deze twaalf punten niet op kunt lossen, bij de formulering onder het eerste punt het voorvoegsel "on" geschrapt moet worden, waardoor er staat dat er voldoende redenen zijn om af te zien van landelijke invoering. Wil de minister hier nog kort op reageren? Ik ben het met hem eens dat de verdere inhoudelijke discussie in de Tweede Kamer plaats moet vinden.

De minister zegt dat gevangenen altijd klagen en dat dit ook logisch is, want zij gaan er doorgaans niet op vooruit als zij in de cel terechtkomen en dat is ook niet de bedoeling. Dat klopt, maar ik heb hem vandaag een petitie overhandigd die door 769 gevangenen is ondertekend. Nogal wat gevangenen maken zich zorgen. Je kunt zeggen dat je daar geen boodschap aan hebt, omdat boeven zich eerder zorgen hadden moeten maken. Dat is allemaal waar, maar als je in de gevangenis zit, verlies je wel je vrijheid, maar nog niet je waardigheid. Als gevangenen zich met een petitie tot ons wenden, dienen wij daarop serieus in te gaan. Ik weet dat er meer gevangenen zijn die zich zorgen maken dan uit het verhaal van de minister naar voren komt.

Daarbij komt dat ook het personeel zich uitsprekt over de onveiligheid. De minister zegt dat 75% daarvan van mening is dat het niet onveiliger is geworden. Hij vindt dat een goede score. Als een tandarts drie van de vier tanden goed trekt, wordt hem zijn vergunning ontnomen. Als één op de vier gevangenisbewaarders zich onveiliger voelt door invoering van meerpersoonscelgebruik, is dat een kwart erbovenop, terwijl het gevangenispersoneel toch al te maken heeft met zware omstandigheden. Cijfers kunnen verschillend worden geïnterpreteerd, maar de verontrusting onder het personeel en onder de gevangenen vind ik zodanig dat ik opmerk dat mijn fractie niet principieel tegen meerpersoonscelgebruik is, maar het moet wel kunnen. Onder deze omstandigheden kan het nog niet. Om die reden zullen wij tegen dit wetsvoorstel stemmen.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Allereerst ga ik in op het antwoord van de minister over de toepassing van het begrip "vrijwilligheid" bij het experiment. Ik typeer zijn uitleg als "geholpen" vrijwilligheid, bij wijze van eufemisme. Het lijkt mij niet verstandig om op die manier te werk te gaan. Die boodschap is in het debat ook al over gekomen. De minister zegt dat zonder het experiment het onderzoek niet had kunnen plaatsvinden en dan hadden wij ook de resultaten niet gekend. Als de minister aan de CDA-fractie steun had gevraagd voor een experimentele wet met betrekking tot meerpersoonscelgebruik, had hij die zonder meer gekregen, ook zonder experiment. Dat zou verstandiger zijn geweest.

Ik heb ten aanzien van de jeugdinstellingen gesproken over een wijziging in het regime. Ik realiseer mij dat de wet zo kan worden uitgelegd dat meer jeugdigen

## 93 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

op één kamer kunnen worden ondergebracht. Ik vraag de minister nadrukkelijk, dat niet te doen. Als het al tot een experiment moet komen, dan wel met een wettelijke grondslag.

Ik kom op de arbeidscontractanten die eventueel bevoegd zijn om geweld te gebruiken. Ik lees de wet, maar met name de parlementaire geschiedenis van de beginselenwet niet zo dat dit mogelijk is. Wil de minister in een brief uiteenzetten op grond waarvan hij meent dat arbeidscontractanten in het gevangeniswezen kunnen worden ingezet op een functie waarbij inherent geweldsgebruik aan de orde is en tot de bevoegdheden behoort? Vandaag en al eerder is gebleken dat ik dat een belangrijk punt vind.

Ten slotte nog het volgende. In januari kwam een cliënt bij mij op bezoek die ik al heel lang ken en waarvan ik wist dat zijn twee zonen, op dat moment 33 en 35 jaar, al vanaf hun 17<sup>de</sup> heroïneverslaafd zijn. Deze cliënt kwam mij vertellen dat zijn vrouw een paar maanden geleden overleden was. Hij vertelde mij welke zorgen hij had over zijn kinderen en de toekomst. Hij heeft mij in een drie uur durend betoog een summier overzicht gegeven van zijn ervaringen met de hulpverlening, met justitie, met de kinderen zelf en met alles wat daar zoal bij komt kijken. Je kent deze verhalen wel uit de krant, maar als je ze hoort van iemand die daar al zo lang mee worstelt, is dat toch anders.

Wat hij mij tot slot vertelde, vond ik heel frappant. Ik wil dat de Kamer vandaag niet onthouden. Een van de jongens is ook psychiatrisch patiënt. Een van de grote problemen waar hij en zijn vrouw al jaren mee kampten, was dat er geen mogelijkheid was om verslaafden met een psychiatrische problematiek op een goede plek onder te brengen. Dubbeldiagnoseklinieken waren er niet. Zij beginnen er nu te komen, maar het was voortdurend een probleem om die jongen ergens op een goede plek te krijgen. Inmiddels was er een plek, maar het zou nog zeker vijf of zes maanden duren voordat hij daar kon worden ondergebracht. Hem vijf of zes maanden op straat laten, was geen alternatief. Er is contact opgenomen met de officier van justitie. Hij had namelijk nog een voorwaardelijke straf openstaan. Er was geen proces-verbaal. De officier van justitie heeft onmiddellijk een vordering ingesteld om de voorwaardelijke straf ten uitvoer te leggen, met medewerking van ouders en deze jongen. De rechter heeft uitgesproken dat de voorwaardelijke straf alsnog ten uitvoer moest worden gelegd en dus is deze jongen gedurende de tijd dat hij moest wachten voor een plaats in de dubbeldiagnosekliniek van de straat gehaald en in een gevangenis cel gezet om daar te wachten tot hij in de kliniek terecht kon.

Dat zijn de problemen waarin wij langzamerhand terecht zijn gekomen. De minister zei straks al dat de samenleving het zelf uit de hand heeft laten lopen; we moeten deze spiraal echt doorbreken. Wij moeten dat doen door een aanpak die wij niet alleen aan de minister van Justitie overlaten. Wij moeten het niet aan de minister overlaten om te moeten onderhandelen met individuele ambtgenoten om te komen tot een doorbreking van die spiraal. Wij moeten van het kabinet een brede aanpak verlangen die deze spiraal doorbreekt.

Voorzitter. De motie die ik u kan overhandigen, vindt de steun van een brede meerderheid in deze Kamer. Ik weet dat mevrouw De Wolf haar zal ondersteunen, ook

al heeft zij de motie niet medeondertekend. Namens de woordvoerders kan ik u vragen om haar vanavond nog af te doen.

\*M

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de wetsvoorstellen "veelplegers" en "meerpersoonscelgebruik",

overwegende dat de detentie van verslaafden met psychische problemen, psychiatrische patiënten en geestelijk gehandicapten in toenemende mate een probleem vormt in het gevangeniswezen;

overwegende dat een penitentiair regime voor het merendeel van deze gedetineerden ongeschikt is voor de doorgaans noodzakelijk behandeling, begeleiding en/of resocialisatie;

overwegende dat de op deze groepen gedetineerden gerichte samenwerking en afstemming tussen zorginstellingen, hulpverlening, justitie, werkvoorziening en gemeenten ernstige lacunes vertonen;

overwegende dat deze problematiek op kabinetsniveau behoort te worden aangepakt;

verzoekt de regering in de hoofdlijnen van het regeringsbeleid voor 2005 te voorzien in de noodzakelijke samenhang tussen curatieve en penitentiaire voorziening,

en gaat over tot de orde van de dag.

**De voorzitter:** Deze motie is voorgesteld door de leden Van de Beeten, Rosenthal, Dölle, Kox, Kohnstamm, Tan en Holdijk.

Zij krijgt nr. 28979 (xx).

\*\*

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie. Ik heb eigenlijk maar één inhoudelijk punt dat ik de revue wil laten passeren. Ter voorbereiding van dit wetsontwerp heb ik met een aantal mensen uit de praktijk gesproken. Zij zeggen mij allemaal dat de meerpersoonscel als zodanig zelfs gunstige effecten kan hebben, nog even los van de financiële noodzaak om meer mensen een cel te laten delen. Het is echter riskant vanwege het gebrek aan sociale controle.

In de vertaalslag van de meerpersoonscel gebruikt men twee in een cel.

De reactie van de minister op dat deel van het betoog was dat het architectonisch lastig is, maar dat het in de nieuwbouw eventueel naar drie of vier mensen omgezet kan worden. In de oudbouw is dat ingewikkelder. Als ik het goed hoor, zitten wij ondertussen wel met het probleem dat wij door het gebrek aan sociale controle bij twee op een cel in een gevaarlijke positie kunnen komen te verkeren: recht van de sterkste, waar ik in eerste termijn over heb gesproken, onderdrukking, seksueel geweld en uitbuiting. Als meerpersoonscelgebruik in huizen van bewaring, dus in een regime met een beperkte

## 94 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

gemeenschap, wordt ingevoerd, denk ik dat het misschien nuttig is om ten minste serieus na te denken over de vraag hoe je in de tussenliggende periode kunt voorkomen dat dit angstbeeld werkelijkheid wordt. Ik zou het plezierig vinden als de minister daar in tweede termijn nog iets over wil zeggen.

Voorzitter. Ik hecht eraan om ter afronding van mijn inbreng heel even, gegeven de tijd, stil te staan bij een meer persoonlijk feit dat met dit wetsvoorstel helemaal niets uitstaande heeft. Zoals ik al eerder informeel liet weten, zal ik het aanstaande reces ten dele gebruiken om per brief de formele aankondiging te doen over het feit dat ik als lid van de Kamer terugtreed met ingang van het volgende parlementaire seizoen. Als gevolg daarvan zijn deze woorden mijn laatste -- never ever say never, waarschijnlijk mijn laatste -- in mijn hoedanigheid als lid van een van de Kamers der Staten-Generaal. Er zijn afspraken in de maak om daar op 7 september nog even bij stil te kunnen staan.

Mijn maidenspeech als lid van de Staten-Generaal dateert van bijna 23 jaar geleden. Het kabinet-Van Agt-Den Uyl-Terlouw was, nog voordat het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring had kunnen plaatsvinden, alweer ter ziele. De kersverse, maar als gevolg van die kabinetscrisis reeds demissionaire minister van Defensie, Van Mierlo, was niettemin naar Glen Eagles afgereisd, alwaar een NATO-bijeenkomst plaatsvond. In een indringend middernachtelijk gesprek met de Amerikaanse minister van Defensie heeft Van Mierlo, gezeten op het voeteneinde van het hotelbed van zijn Amerikaanse collega, begrip gevraagd, en naar zijn oordeel gekregen, voor het Nederlands verzet tegen eventuele plaatsing van 48 kruisraketten op Nederlandse bodem. Over dat nachtelijke gesprek en de politieke gevolgen daarvan hield ik mijn maidenspeech in de Tweede Kamer.

Mijn maidenspeech in dit huis, nu vijf jaar geleden, ging over het opheffen van het bordeelverbod. Als je die combinatie letterlijk neemt, kan dat tot rare speculaties leiden. Tussen de debatten over de mogelijke plaatsing van 48 kruisraketten op Nederlands grondgebied, over de opheffing van het bordeelverbod en die van vandaag over stelselmatige daders en de mogelijke plaatsing, eveneens op Nederlands grondgebied, van twee gedetineerden op een cel, speelt zich mijn politieke loopbaan af. Hoezeer ik mijn hersens ook gepijnigd heb over de vraag of die debatten in een logisch verband met elkaar te brengen zouden zijn, mij is dat niet gelukt, althans niet overtuigend, tenzij met deze opsomming de essentie is weergegeven van een beetje politieke loopbaan: er is geen touw aan vast te knopen.

Ik heb ervan genoten en wens u allen het komende reces en daarna in uw verdere politieke loopbaan toe dat u er ook volledig van zult genieten.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Na deze discussie, als de wet wordt aanvaard en ingevoerd, rest nog veel meer werk dan er eigenlijk tot nu toe is gedaan, met het invoeren van het regime binnen het gevangeniswezen.

Met het oog hierop is de slotconclusie van de heer Kox bevreemdend. Hij zegt namelijk dat er op zichzelf geen bezwaar is tegen dit wetsvoorstel, maar dat hij er toch tegen is omdat er aan een aantal voorwaarden niet is voldaan. Als het wetsvoorstel echter niet wordt

aangenomen, kan er nooit en te nimmer aan die voorwaarden worden voldaan! Op dit moment kennen wij het vrijwillige regime. Die vrijwilligheid moet verdwijnen, want die vrijwilligheid is een van de factoren die op dit moment veel spanning veroorzaken. Daarvoor is dit wetsvoorstel nodig.

Over de voorwaarden waaronder de wet moet worden ingevoerd, zegt mevrouw Tan dat zij zich graag achter het wetsvoorstel zou kunnen scharen. Dat zou ik ook graag willen. Ik denk echter dat er een misverstand is gerezen over mijn opmerking dat de wet op z'n vroegst pas op 1 december kan worden ingevoerd in verband met de door de referendum wetvereiste invoeringstermijn. Dat biedt de Tweede Kamer de gelegenheid om de brief te bespreken en dat biedt deze Kamer de gelegenheid om de invoering te bespreken.

Het enige wat ik niet ga doen, is de invoering afhankelijk maken van een discussie met de Kamer. Als ik dat zou doen, zou het wetsvoorstel, gelet op de agenda's pas in oktober of november kunnen worden besproken. Ik benadruk nog maar eens dat het in het belang van het personeel is om de wet zo snel mogelijk in te voeren. Het gevangeniswezen staat voor een grote operatie. Er zal personeel moeten uitvloeien. De invoering van twee gedetineerden op één cel betekent echter dat er meer personeel nodig zal zijn.

De meerpersoonscel wordt namelijk niet ingevoerd bij dezelfde personeelsomvang. Dat gebeurt nu juist niet en daarom zal er meer personeel nodig zijn. Om de periode te overbruggen tussen het uitvloeien van personeel als gevolg van de reorganisatie en het uitbreiden van het personeelsbestand als gevolg van de meerpersoonscel moet ik ervoor zorgen dat de wet zo spoedig mogelijk in werking treedt. Een en ander betekent overigens niet dat vanaf dag 1 alle cellen in Nederland in één klap bezet zullen worden door twee gedetineerden. Er is dus eigenlijk sprake van een natuurlijke overgangperiode die ten volle de gelegenheid biedt, over de verschillende maatregelen die getroffen zullen worden.

De heer Kox verwees in zijn speech naar de twaalf punten die door de onderzoekers worden genoemd. Dat horende moet mij van het hart dat ook ik niet gek ben. Er staat bijvoorbeeld dat er iets gedaan moet worden aan de gevoelens van onrust bij personeel en gedetineerden. Uiteraard moeten wij dat doen! Er moet inspraak en betrokkenheid van het personeel zijn bij de wijze van samenplaatsing. Natuurlijk zal dat gebeuren. Ik heb tegen de heer Rosenthal overigens gewisseld dat de samenplaatsing daarvan is uitgezonderd. Uit het rapport blijkt trouwens dat men dat ook zelf niet wil.

Er moet iets worden gedaan aan de verzwaarde werklust van het personeel. Natuurlijk, maar daarom wil ik nu juist dat de wet per 1 september in werking treedt. Als het wetsvoorstel nu niet wordt aangenomen, zal er immers eerst personeel moeten afvloeien. Vervolgens zal ik als de wet wel is ingevoerd, personeel moeten aantrekken. Er wordt wel degelijk wat gedaan aan de werklust. Kortom, er wordt wat gedaan met de punten voor zover ze naar mijn mening terecht opgeworpen zijn.

Dat geldt niet voor het punt dat het aantal beschikbare vierkante meters strijdig zou zijn met internationale en Europese normen. Ik heb u de normen genoemd die wij hebben kunnen vinden. Andere normen zijn er echt niet. Er wordt dus met al die punten rekening gehouden. Het is verder ook absoluut mijn bedoeling om

## 95 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

daar zo goed mogelijk rekening mee te houden. Uit de brief zal ook blijken dat daarmee rekening gehouden wordt, voordat het wetsvoorstel van kracht wordt.

Eén ding is echt onmogelijk. En dat is dat ik de wet nog weer verder ophoudt voor een discussie waarvan ik niet weet wanneer ze gehouden zal worden.

Juist door te zeggen dat ik het niet ophoudt, is het voor de Kamer duidelijk en kan men voor die tijd spreken. Wij kunnen het daarover helemaal eens zijn, maar het gaat erom of de Kamer inschikkelijk moet zijn of de minister. Als de minister inschikkelijk zou zijn, betekent dit dat er meer dan nodig mensen moeten worden heengezonden met een IVO en dat er meer dan nodig ruimte moet worden gezocht. Zonet hebben wij gesproken over de veelplegers; ook dat betekent een belasting van de capaciteit. Kortom, als wij iets doen, moet het zo snel mogelijk gebeuren. De Kamers hebben alle gelegenheid om daarover met de minister te spreken.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ik constateer dat de minister om hem moverende redenen gewoon zo snel mogelijk doorgaat als het wetsvoorstel vandaag wordt aangenomen. De wet kan dan per september worden ingevoerd, en dat gaat hij doen. Vervolgens gaat hij op enig moment overleggen met de Tweede Kamer, en wellicht ook nog met ons, over hoe het verder gaat. Daar zitten voor ons de crux. Gezien hoe het allemaal is gegaan en wat er wordt geconstateerd in het evaluatierapport, gaat het ons te ver om te zeggen: wij vertrouwen het wel, u gaat uw gang maar, wij zien het wel achteraf. Het is volstrekt onduidelijk wat wij dan nog kunnen, want wij hebben het dan al goedgekeurd. Wij hebben een uiterste poging gedaan om de minister toch nog tegemoet te komen, door hem te vragen nog even te wachten en zo de vereiste zorgvuldigheid in acht te nemen. Op die manier kan hij de conclusies van het evaluatierapport bespreken met de Tweede Kamer en met ons. Als dat niet mogelijk is, dan zul wij tegen deze wet stemmen.

Minister **Donner**: Dan luistert mevrouw Tan niet naar mij. Ik heb aangegeven dat er voor de Kamers de gelegenheid zal zijn om met mij te overleggen. De enige conditie is dat de Kamer de ruimte zal moeten vinden, en dat deze wet niet afhankelijk wordt van of er een gat in de agenda gevonden wordt. Dat is dus niet om mij moverende redenen, maar vanwege de algemene belangen die hiermee gemoeid zijn, namelijk van de toenemende capaciteit en de voortdurend oplopende tekorten, waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Dan kunnen wij niet wachten. De brief met het standpunt over het rapport en de wijze waarop het zal worden ingevuld, zal bij de Kamer liggen voordat de wet in werking treedt. Ik kan echter niet afhankelijk zijn van de vraag of de Kamer de tijd kan vinden.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voor alle helderheid: wij gaan een reces tegemoet. De Tweede Kamer is nu op reces. Ik was toevallig als toehoorder aanwezig bij het AO. Daar zijn geen afspraken gemaakt. De minister heeft dit standpunt inderdaad zo neergelegd. Ik kan mij goed voorstellen dat de minister niet wil wachten tot de Tweede Kamer een gat vindt in de agenda tot december, maar het kan niet zo zijn dat er tussen nu en september een brief zal komen, terwijl volstrekt onduidelijk is wanneer daarover zal worden gesproken en de wet wel per 1 september zal worden

ingevoerd als wij het wetsvoorstel vandaag accorderen. Onder die omstandigheden kan de PvdA-fractie niet voor stemmen.

Minister **Donner**: Dan zoekt de PvdA-fractie een excuus, want dit punt is aan de orde geweest in de Tweede Kamer, en die heeft dit afgewezen.

De heer **Rosenthal** (VVD): De VVD-fractie heeft helemaal geen behoefte aan overleg met de minister over deze zaak in het invoeringstraject dat nu wacht. Het is eigenlijk hetzelfde als bij het vorige wetsvoorstel. Op een gegeven moment moeten wij gewoon zeggen of wij voor of tegen een bepaald wetsvoorstel zijn, en dat geldt nu ook. Ik steun de minister dan ook in zijn formulering dat de PvdA-fractie kennelijk een uitvlucht zoekt om met ere de aftocht te blazen; dat is de PvdA-fractie toevertrouwd. Die wet moet nu gewoon worden aangenomen; mijn fractie heeft daarvoor geen invoeringsregime of overleg in deze Kamer nodig. Verder praten wij in de Eerste Kamer over wetsvoorstellen. Het gaat echter over een wetsvoorstel dat nog moet worden ingediend.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Het is laat en niemand zit te wachten op eindeloos politiek gepalaver, maar ik kan dit soort aantijgingen natuurlijke niet onweersproken laten. Daarom zeg ik nog even duidelijk wat onze inzet is: wij zouden graag met dit wetsvoorstel willen instemmen, maar dat kunnen wij alleen doen als wij voldoende vertrouwen kunnen hebben in de zorgvuldigheid, de humaniteit en de veiligheid, omdat anders ons oordeel luidt dat het wetsvoorstel nu in deze vorm niet voldoende uitvoerbaar is.

Minister **Donner**: Ik kan niet anders dan herhalen dat de wet zal worden ingevoerd met de vereiste zorgvuldigheid, rekening houdend met de conclusies van het rapport. De Kamer zal daarover worden ingelicht en zij zal de gelegenheid krijgen om daarover met mij te spreken voor de inwerkingtreding van de wet. Ik zie niet in wat er anders is en het enige verschil zit daarin, dat ik niet afhankelijk kan zijn van de vraag of er een gat voor gevonden is. De wet moet inderdaad worden ingevoerd, vanwege het algemeen belang en vanwege de oplopende tekorten.

De verschillende punten die de heer Rosenthal naar voren bracht, zijn duidelijk gewisseld. Ik ben het met hem eens dat het niet passend is om in de discussie in dit onderzoeksrapport over de omvang van de cellen het desbetreffende motto te plaatsen. Ik zal de gevoelens van de Kamer overbrengen.

Ik ben al ingegaan op de vragen van de heer Kox. Het rapport is eenduidig over de vraag of het kan worden ingevoerd, hoe de onderzoekers het ook formuleren. Het is een stap met knelpunten. In de huidige situatie zijn de knelpunten groter, in de vorm van capaciteitstekorten. Daarvoor moet een oplossing worden gevonden. Eerst moet het wetsvoorstel worden aanvaard en dan kunnen de problemen worden opgelost. Wij kunnen niet eerst de problemen oplossen en dan pas het wetsvoorstel aanvaarden. Dat is de vreemde lijn in de redenering van de heer Kox. Ik heb toegezegd dat ik op dat punt rekening houd met het rapport zoals het er ligt.

## 96 VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Kox** (SP): Het klopt dat dit de lijn in mijn redenering is, maar dat het een vreemde lijn is, betreft een constatering van de minister. Ik constateer dat er staat dat er onvoldoende aanleiding is om niet tot invoering over te gaan, maar er zijn bezwarende constateringen. Willen wij dan toch tot invoering overgaan, dan moeten er twaalf voorwaarden worden vervuld. Volgens mij is het dan redelijk dat de Kamer de minister vraagt of hij die twaalf voorwaarden gaat invullen. Zo ja, wanneer en op welke wijze gaat hij dit dan doen? Dit moet worden toegezegd, maar de minister zegt dat een aantal voorwaarden wordt ingevuld, maar een aantal niet. Als daarover geen duidelijke toezeggingen worden gedaan, blijft mijn constatering dat er in het rapport staat dat er wel voldoende aanleiding is om de wet niet in te voeren. Die discussie moet u verder maar met de Tweede Kamer voeren, maar volgens mij staat dit er echt zo.

Minister **Donner**: Met een aantal zaken ben ik het niet eens. Ik heb u de eis op het gebied van de ruimte in vierkante meters voor de cellen aangegeven. Ik kan ook zeggen dat ik eraan voldoe, want er zijn geen minimumnormen. Ik vraag onderzoekers op een gegeven moment om te evalueren, maar niet om een aantal voorwaarden te stellen betreffende de wijze waarop een wet moet worden ingevoerd, want onderzoekers hebben niet de verantwoordelijkheid die met de invoering samenhangt. Het evaluatierapport noemt een aantal knelpunten. Ik zeg u toe dat daaraan aandacht zal worden besteed, maar ik zeg niet dat ik het ermee eens ben zoals het er staat. Dat kan ik van het hele rapport nog niet zeggen. Mijn bedoeling met het rapport was wel dat er aandacht aan zou worden besteed. Als ik het lijstje doorneem, levert dat, behoudens een aantal zaken waarvan ik zeg dat daarover moet worden gesproken, in beginsel weinig problemen op. Het gebruik moet systematisch worden geëvalueerd en er moet meer leidinggevende capaciteit bij de instellingen komen. Bij een aantal kan dat zo zijn, maar ik zie niet in dat er geen leidinggevende capaciteiten bij de inrichtingen nodig zijn als wij de wet niet invoeren.

De heer Van de Beeten wees op het punt van de vrijwilligheid. Ik zeg hem gaarne toe dat ik naar de arbeidscontractanten in het gevangeniswezen zal kijken. Als daar reden toe is, kan ik hem ook gaarne toezeggen om daar een brief over te schrijven. Het specifieke punt dat hij noemde, de vraag van de arbeidscontractant in een situatie waarin mogelijk geweld gebruikt moet worden, levert het probleem op dat het niet een ambtenaar is die de bescherming heeft van een ambtenaar in de uitoefening van zijn functie. Voor wat de controle en de aansprakelijkheid betreft van de overheid denk ik dat er op dat punt geen verschil is. Uit dat oogpunt is er geen bijzondere zorg voor. Ik zeg u echter toe dat ik dat punt zal nagaan.

Wat betreft de motie-Van de Beeten c.s. ben ik mij bewust van de geschetste problematiek. Ik heb dat ook al eerder in stukken aan de Kamer aangegeven. Ik zie de motie als ondersteuning van mijn inzet, maar dat wil zeker niet zeggen dat zij daarom niet aanvaard zou behoeven te worden. Het is een duidelijk signaal dat te allen tijde nodig is en gebruikt kan worden.

Dan kom ik bij de heer Kohnstamm. De situaties die hij vreest, zijn inderdaad mogelijk. Dat is echter een van de redenen waarom wij onder andere contra-indicaties

hanteren, om nou juist op voorhand dat soort situaties te voorkomen. Waar zij zich toch voordoen, zal ingegrepen moeten worden. Er wordt daar rekening mee gehouden, maar dan op de wijze waarop wij dat met zoveel situaties moeten doen en met het ontwikkelen van de ervaring op dit punt. Hiermee rond ik mijn verdediging van dit wetsontwerp af. Nogmaals, ik denk dat dit wetsontwerp steun verdient. Ik zie de stap, maar ik zie ook dat wij die stap moeten nemen. Dat zeg ik ook gelet op de uitdaging die er is. Het alternatief, namelijk dat er te grote tekorten ontstaan en wij derhalve op tal van punten zoals preventie niet meer effectief kunnen optreden, zou de samenleving meer schade berokkenen.

Ik sluit af met de afscheidswaard van de heer Kohnstamm en het genot dat hij u toezegde. Als dat maar niet is, omdat u mij ter verantwoording roept voor zijn optreden hierna.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en de SP wordt conform artikel 112 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

\*\*

In stemming komt de motie-Van de Beeten c.s. (28979)

De **voorzitter**: Ik constateer dat de motie met algemene stemmen is aangenomen.

\*\*

De heer Kohnstamm heeft mij formeel helemaal niets doen verwoorden. Formeel kan ik hier dus niets zeggen, terwijl hij hier de facto wel voor het laatst plenair het woord heeft gevoerd. Hij heeft mij vandaag bekend -- en ik hoop dat hij mij niet euvel vindt doordat ik dit nu openbaar maak -- dat hij iemand is die op de dag van zijn verjaardag het liefst een groot bord op de deur van zijn huis timmert met daarop in grote letters: ik ben vandaag niet jarig. Om die reden wenst hij ook om begin september op informele wijze buiten de vergadering afscheid te nemen van ons als zijn collega's. Die wens respecteren wij uiteraard, maar niet helemaal. Ik wil nu in ieder geval uitspreken dat wij zijn deskundigheid, inzet en vooral wijze waarop hij zich als persoon en als collega heeft gemanifesteerd, meer dan bijzonder hebben gewaardeerd en dat wij hem dus in al die opzichten zullen missen. Ik wens hem veel succes toe voor zijn komende toekomst.

Voorts wens ik iedereen een buitengewoon goed reces toe.

\*\*

Sluiting 24.00 uur