

Voorzitter

Justitie (VI) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28700);

- **Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28702);**

- **Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28707);**

- **Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28709);**

- **Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28711);**

- **Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28716);**

- **Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2002 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (28717).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is het **debat** over de **mogelijke controversialiteit van het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers (28627).**

De **voorzitter**: Het gaat hierbij om een debat tussen de kamerleden onderling. De minister is toevallig in dit huis aanwezig. Ik heet hem uiteraard van harte welkom om het debat bij te wonen.

□

Mevrouw **Tan** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid is van mening dat de wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers als controversieel dient te worden aangemerkt. In de notitie van deze Kamer ter definiëring van het begrip

controversieel van 23 april 1998 staat: "Controversieel zijn die wetsvoorstellen waarvan redelijkerwijze verwacht mag worden dat behandeling met een ander kabinet tot een andere uitkomst zal leiden. Het gaat daarbij om een politieke afweging, waarbij – per geval – ook een aanmerkelijke minderheid recht van spreken heeft." Ook is vier jaar geleden in het College van senioren bepaald dat wanneer een aanmerkelijke minderheid vindt dat een wetsvoorstel als controversieel moet worden aangemerkt, daar een goede argumentatie aan ten grondslag ligt. Voor zo'n goede argumentatie kan een globale inhoudelijke beschouwing niet achterwege blijven, niet in de laatste plaats omdat minister-president Balkenende in het relevante interpellatiedebat van 26 november 2002 steeds hamerde op het landsbelang als doorslaggevend criterium. Wel nu, wat is dan in dezen het landsbelang?

Om te beginnen stond de fractie van de Partij van de Arbeid uiterst kritisch ten opzichte van de gekozen aanpak, waarbij heenzendend met een dagvaarding van drugskoeriers volstrekt werd afgewezen. Met een aantal deskundigen, zoals raadsheren van de Antillen en Aruba, lag voor ons de prioriteit meer bij het opsporen van degenen die de drugskoeriers op pad sturen. Het leggen van de verkeerde prioriteit door het in detentie nemen van alle drugskoeriers is naar onze mening een heilloze weg die de aandacht afleidt van de grote misdaad achter de schermen. Vervolgens raakt ook nog de justitiële keten volstrekt verstopt en zijn gigantische budgetten nodig voor capaciteitsuitbreiding. Collega Van de Beeten heeft vorige week schriftelijke vragen gesteld. Daarop is onder andere geantwoord dat de kosten in 2002 inmiddels zijn opgelopen tot 85 mln euro. Dat is toch waarlijk niet niks! En wat zijn de resultaten? Het penitentiaire regime is onderhand, mede door het volume, tot een bijna onaanvaardbaar minimum teruggebracht, niet alleen door het laten verblijven van meerdere individuen tot maximaal vier op een cel, maar ook door gebrekkige faciliteiten en het nagenoeg ontbreken van dagprogramma's. Last but not least is dan de beheersbaarheid van de veiligheid in de penitentiaire inrichtingen in het geding. Dat is voor de Partij van de Arbeid een zeer

belangrijk aspect in deze kwestie. Wij hebben de afgelopen tijd uit de media kunnen vernemen tot welke excessen de uitvoering van deze noodwet heeft geleid en het is de vraag hoe lang het penitentiaire personeel nog beschikbaar is onder dit soort arbeidsomstandigheden.

Op 22 januari jongstleden was de publieke aandacht in Nederland uiteraard geheel in de ban van de landelijke verkiezingen. Misschien heeft daarom menigeen de berichtgeving over de onderhavige kwestie over het hoofd gezien. Op pagina 3 van NRC Handelsblad stond bijvoorbeeld: "Deuren open, sleutels kwijt: bewakers drugskoeriers niet toegerust." Uit het inmiddels verschenen evaluatierapport van bureau ES&E, dat overigens reeds meerdere malen was aangekondigd, ook tijdens de behandeling van de verlenging van de noodwet in de Tweede Kamer, blijkt dat het opsluiten van meer gevangenen in één cel regelmatig tot gevaarlijke of onveilige situaties leidt. Het rapport wijt dat aan gebrekkige bouwkundige voorzieningen in combinatie met onervaren personeel en het ontbreken van detentiedossiers. Dat laatste leidt er ondermeer toe dat het plaatsingsbeleid door een ambtenaar van justitie "bar en boos" wordt genoemd. Gevangenen worden met elkaar op een cel geplaatst zonder dat iets bekend is over hun criminele achtergrond. De vakbonden hebben herhaaldelijk aangegeven grote problemen met deze gang van zaken te hebben. Dit is de situatie in de inrichtingen. En is de justitiële keten inmiddels ontstopt? Kortom, wat hebben de 85 mln euro tot dusverre opgeleverd? Is doorgaan op dit pad in het landsbelang?

Ik kom toe aan de procedurele gang van zaken. In maart van het vorige jaar heeft deze Kamer met grote aarzeling ingestemd met deze noodwet. Dat geldt ook voor de meerderheid van de PvdA-fractie, die zich door praktische bezwaren ervan heeft laten weerhouden met de collega's Witteveen en Jurgens tegen het wetsvoorstel te stemmen. De omstandigheid dat het een tijdelijke maatregel betrof om een noodsituatie het hoofd te bieden heeft een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol gespeeld in onze overweging uiteindelijk toch in te stemmen.

Dat wij uiteindelijk slechts met de grootst mogelijke moeite hebben ingestemd met de noodwet kwam

Tan

door de kamerbreed ondersteunde motie in de Tweede Kamer van december 2001, waarin heenzendingen uit den boze werden verklaard. Door die motie was de minister van Justitie gedwongen om alle drugskoeriers in detentie te doen nemen en was deze noodwet onontkoombaar. Afwijzing van het wetsvoorstel zou op dat moment tot een patstelling hebben geleid.

Inmiddels heeft voortschrijdend inzicht geleid tot een aanzienlijke nuancering in het standpunt van de Tweede Kamer, zoals blijkt uit de behandeling van dit voorstel, verlenging van de noodwet, in december 2002. Uit de beraadslagingen en de stemmingen over het wetsvoorstel en over een amendement van de heer Wolfsen, dat het gebruik van noodcellen wilde beperken, blijkt de kamerbrede steun te zijn afgenomen tot een meerderheid van nog geen twee derde. In de notitie van de senioren over controversieel verklaren staat ook nog de volgende passage: ten slotte is afgesproken dat de stemverhouding waarmee een wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aanvaard een rol kan spelen bij het bepalen of een wetsvoorstel al dan niet controversieel is.

Vandaag weten wij dat de algemene verkiezingen voor de Tweede Kamer tot dusdanige verschuivingen hebben geleid dat die niet zonder gevolgen zullen zijn voor de standpuntbepaling ten aanzien van dit wetsvoorstel. Weliswaar behoudt de combinatie CDA, VVD en LPF een krappe meerderheid, maar de LPF-fractie is in december 2002, met uitzondering van de woordvoerder, alleen onder druk van de coalitie niet meegegaan met het amendement van de heer Wolfsen. Continuering van deze coalitie lijkt op dit moment niet het meest waarschijnlijke scenario. Het zou weinig fraai zijn als deze maatregel straks weer teruggedraaid zou moeten worden. Daarom kiest de PvdA voor beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Voor de praktische problemen op de korte termijn zou alsnog kunnen worden overwogen om de richting van de raadsheren van de Antillen en Aruba te volgen, die ook tot uitdrukking komt in het amendement van de heer Wolfsen: beperking tot detentie van koeriers gedurende in verzekeringstelling en strafrechtelijke bewaring, in combinatie met heenzending met

dagvaarding of vreemdelingenbewaring.

Over de demissionaire status nog dit. Onlangs verscheen in het NJB van 3 januari 2003 een artikel over de demissionaire status van staatsraad J.J. Vis. Daarin hield de auteur een pleidooi voor vereenvoudiging door de demissionaire status te beperken tot de periode tussen de verkiezingen en de totstandkoming van een nieuw kabinet. Die periode is nu aangebroken. Zelfs wanneer het standpunt van de heer Vis zou worden aangenomen, wat nog maar zeer de vraag is, is in ieder geval controversialiteit van dit wetsvoorstel in volle omvang aan de orde.

Voor het overige staat in de procedureregeling van de Eerste Kamer van 2 juli 2002: “_ in de praktijk staat het de meerderheid vrij een voorstel van een substantiële minderheid om moverende reden te respecteren”. In dit geval is duidelijk sprake van een substantiële minderheid. De PvdA-fractie doet een beroep op deze Kamer het goede gebruik te continueren dat een substantiële minderheid wordt gerespecteerd en roept derhalve op tot het controversieel verklaren van het wetsvoorstel tot verlenging van de tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Bij de behandeling van deze wet heeft de PvdA-fractie indertijd tot tweemaal toe, eenmaal in het voorlopig verslag en eenmaal plenair, de minister van Justitie de vraag voorgelegd of hij de garantie kon geven dat deze wet niet verlengd zou worden en beperkt zou blijven tot één jaar. Het antwoord van de minister was tot tweemaal toe dat hij die garantie niet kon en wilde geven. Desalniettemin heeft de meerderheid van de PvdA-fractie toen ingestemd met de wet. Met andere woorden, de PvdA-fractie heeft welbewust het risico van verlenging genomen. De regering heeft immers gezegd dat het denkbaar was dat de wet niet beperkt zou worden tot één jaar.

Mevrouw Tan heeft erop gewezen dat er formatieonderhandelingen gaande zijn en zij heeft gezegd dat er naar alle waarschijnlijkheid een coalitie met een andere samenstelling zal komen. Moet ik daaruit afleiden dat het intrekken van deze wet en het wijzigen van dit beleid voor de PvdA-fractie, zowel hier als aan de overzijde, een hard punt zal

zijn bij de formatie-onderhandelingen? Dat is toch wel interessant om te weten.

Wat vindt u eigenlijk van de consequenties van het controversieel verklaren? De consequentie is dat de wet per 8 maart expireert en dat er enkele honderden, waaronder veroordeelden, heengezonden moeten worden. Is dat in een rechtsstaat een acceptabele consequentie van controversieel verklaren?

Mevrouw **Tan** (PvdA): Wij hebben bij de behandeling van deze wet gevraagd of het mogelijk zou zijn om de garantie te geven dat de wet niet zou worden verlengd. Toen heeft de minister inderdaad gezegd dat het wel tot de mogelijkheden behoorde, maar volgens mij heeft de minister toen ook gezegd dat de wet slechts één keer verlengd zou worden en staat het ook zo in de wet. Wij hebben er dus mee ingestemd in de wetenschap dat de wet zou kunnen worden verlengd, maar niet meer dan één keer. Wij gingen steeds uit van de tijdelijkheid van deze noodwet.

Het tweede punt is de politieke hardheid. Wij behandelen nu de verlenging van deze noodwet. In de circulaire staat dat de vraag of iets controversieel is een politieke afweging is. Ik wil het daartoe beperken en hier in deze Kamer geen uitspraken doen over of mij mengen in de onderhandelingen die binnenkort zullen starten. Ik denk dat dit niet op z'n plaats is. Ik vind dat wij het debat van vandaag moeten beperken tot de controversialiteit van deze wet en de politieke afweging in dit kader, niet meer en niet minder.

Ik heb net in mijn betoog al aangegeven wat de consequenties van het heenzenden zijn. Met het oog op de praktische bezwaren zal meer gekeken moeten worden naar de aanpak die al vanaf het begin van de discussie over deze noodwet is gesuggereerd. Men moet niet zo halsstarrig vasthouden aan het niet heenzenden van drugskoeriers, maar men moet daar met veel meer beleid mee omgaan en de lijn volgen die is aangegeven door de raadsheren van de Antillen en Aruba en die ook blijkt uit het amendement van de heer Wolfson.

□

De heer **Kohnstamm** (D66):

Kohnstamm

Voorzitter. Hoewel het zeer verleidelijk is om over de wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers het woord te voeren, is slechts aan de orde de vraag of dat voorstel controversieel is. Ik zal trachten mij aan die orde te houden, hoewel mij dat wel enige moeite kost. Aan een deel van de inhoud kun je overigens niet voorbijgaan.

Een wet – hoe ook geformuleerd – is, dunkt ons, in ieder geval controversieel als vaststaat dat de verhoudingen in het parlement door of na verkiezingen anders zijn komen te liggen dan daarvoor en dat er in de verhouding tussen kabinet en Kamer een verandering is opgetreden die relevantie vertoont voor het desbetreffende vraagstuk. Het simpele feit dat in de Tweede Kamer uitvoerig is gesproken over het amendement van de PvdA maakt duidelijk dat, nu de verkiezingen zijn geweest, je niet tot een andere conclusie kunt komen dan dat op dit punt inmiddels sprake is van controversialiteit rondom het wetsvoorstel. Daarbij komt dat de kranten van na het weekend in ieder geval duidelijk maken dat er nu pogingen worden ondernomen om een CDA-PvdA-kabinet te formeren. Het is dus aannemelijk dat de politieke verhoudingen zodanig zijn gewijzigd dat het niet meer vanzelfsprekend is dat deze wet zo zou zijn ingediend, laat staan dat deze zo door de Tweede Kamer zou zijn gekomen. Ik denk dat je niet anders kunt dan in abstracto vaststellen dat hier sprake is van een potentieel controversieel wetsontwerp.

Collega Van de Beeten stelde vragen over de gevolgen van zo'n beslissing. Hij wilde informatie over het aantal mensen dat hiermee op vrije voeten komt. Met permissie, mijn fractie heeft daar even geen boodschap aan, en wel op een aantal gronden. Volgens de Raad van State staat de huidige wijze van detentie ten minste op gespannen voet met internationale verplichtingen – ik zie de heer Rosenthal diep zuchten, maar het komt wel vaker voor dat de Raad van State niet helemaal gouvernementeel reageert.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik zucht diep omdat de heer Kohnstamm aan een herhaling van zetten doet. Wij hebben het hierover destijds uitvoerig gehad en er zijn toen conclusies getrokken. Hij mag daarop

terugkomen, maar daarmee heropent hij een oud debat.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik heropen geen debat, want dit advies van de Raad van State is, naar ik meen, van oktober 2002, terwijl wij dat debat in maart 2002 voerden. Ondanks het debat waarin de heer Rosenthal een bepaald standpunt heeft genomen is de Raad van State kennelijk opnieuw tot de conclusie gekomen dat de detentie mogelijk op gespannen voet staat met internationale verplichtingen. Eerlijk gezegd zou het weinig galant zijn om als *quantité négligeable* aan de Raad van State voorbij te gaan en te zeggen dat wij dat debat al hebben gehad.

Een tweede reden waarom ik dat argument weinig overtuigend vind, is dat als velen op vrije voeten zouden komen dat wel het gevolg is van niet minder dan wanbeleid: foute keuzen, inadequate reacties van achtereenvolgende bewindslieden, nog geen adequate pre-flightcontrole, gedoe over de scanapparatuur – en dat anderhalf jaar na de eerste grote politieke rel over de bolletjesslikkers. Ten slotte heeft het op vrije voeten komen tot gevolg dat de dubieuze "positieve discriminatie" van de desbetreffende categorie verdachten en veroordeelden tot een einde komt; dat zou op zichzelf een gunstig effect zijn van het geheel.

Voor mijn fractie is het van grote betekenis dat het kabinet zijn hand met dit wetsvoorstel gewoon heeft overspeeld, door een verlenging in tijd te vragen van 200% van wat oorspronkelijk was gevraagd – en dat zou al tijdelijk zijn. Eenmaal demissionair heeft het kabinet, daartoe mede opgeroepen door sommige Tweede-Kamerleden, de kans laten lopen om zich hierin wat bescheidener op te stellen en een formulering of tijdstip aan de horizon te kiezen dat niet zo idioot lang was, zeker in vergelijking met hetgeen in beide Kamers oorspronkelijk op meerderheden kon rekenen. Een moreel beroep op de Kamer om nu loyaal mee te werken aan deze zaken is daarom vals en vindt bij ons geen gewillig oor.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Op 5 maart 2002 vond in deze Kamer de plenaire behandeling van de tijdelijke wet Noodcapaciteit drugskoeriers

(28201) plaats. Het ging over noodcapaciteit en een penitentiair noodregime. Het wetsvoorstel werd geen noodwet, maar een tijdelijke wet genoemd. De werkingsduur was aan de strakke tijdslijm van 1 jaar gebonden. Uiteraard kwam toen reeds de vraag op hoe reëel deze beperking in werkingsduur was. Ik vroeg toen hoe waarschijnlijk of onwaarschijnlijk de minister de kans acht dat wij over een jaar opnieuw op een noodwet zullen zijn aangewezen. De toenmalige minister hield toen de mogelijkheid van verlenging reeds open. Hij zei: "Als het succes dermate gering is dat wij genoodzaakt zijn om de werking van de wet nog een keer te verlengen, zullen wij dat doen. Het is ook mogelijk om één keer te verlengen. Die verlenging zal echter dienen te geschieden bij wet waardoor de Kamer hier nog bij betrokken zal worden." Ook zei hij: "Wij laten de noodwet in beginsel in ieder geval een jaar doorlopen. Het streven is erop gericht om de werking ervan dan daadwerkelijk te beëindigen, maar dat hangt ook een beetje af van het succes dat met deze noodwet kan worden behaald."

Het wetsvoorstel waar het thans over gaat, behelst onder andere een verlenging van de werkingsduur van de tijdelijke wet. Wij moeten ons nu de vraag stellen of het succes dat met de oorspronkelijke wet is geboekt zodanig teleurstellend is, dat wij verlenging moeten overwegen. Dat is een inhoudelijke vraag die bij de behandeling van het wetsvoorstel ook door ons zal worden beantwoord. Nu gaat het om de procedurele vraag of wij met een demissionaire minister over het wetsvoorstel willen spreken. Op 26 november jongstleden hebben onze fracties de nodige kritiek uitgeoefend op nieuwe initiatieven die dit demissionaire kabinet meende te moeten ontwikkelen. Die kritiek handhaven wij.

Geheel los van ons inhoudelijk oordeel over het te behandelen wetsvoorstel, zijn onze fracties in elk geval van oordeel dat een voorstel tot verlenging van de uitdrukkelijk gelimiteerde werkingsduur van een wet binnen de bevoegdheden en plichten van een demissionair kabinet kan vallen. Dit geldt te meer als stilzitten in dezen ongewenste gevolgen kan hebben.

Dit alles laat onverlet dat onze fracties het als een verlies aan respect voor een betekende minderheid in deze Kamer beschou-

Holdijk

wen als dit soort beslissingen meer en meer bij meerderheid worden genomen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik kan de heer Holdijk goed volgen als hij zegt het terecht te vinden dat het kabinet het wetsvoorstel nu heeft ingediend. Ik paraphraseer misschien wat sterk, maar dat maakt wel duidelijk wat ik wil zeggen. De heer Holdijk betreurt het echter dat de Kamer geen respect zou betonen voor een substantiële minderheid. Als wij aan het tellen slaan, zien wij volgens mij dat de minderheid uit ongeveer 30 leden bestaat. Vindt de heer Holdijk dat een substantiële minderheid? Wat is de conclusie die volgt uit de stelling dat het jammer is dat de Kamer geen respect zou betonen voor de substantiële minderheid?

De heer **Holdijk** (SGP): Het is onbetwistbaar dat een dertigtal leden een substantiële minderheid vormt. Daarover kan nauwelijks discussie bestaan. Ik betreur het dan ook ten eerste dat heel de beslissing van de controversialiteit plenair ter sprake moet komen en dat er dus plenair een beslissing moet vallen. In mijn bijdrage heb ik wel aangegeven welke kant de beslissing van de Kamer mogelijkerwijs uitvalt. Dat deed ik echter meer op inhoudelijke dan op procedurele gronden. Het ware ons liever geweest als de Kamer zich aan de zuivere, simpele, procedurele regel had gehouden dat de meerderheid zich zonder plenair debat en zonder verdere gedachte-wisseling neerlegt bij het bezwaar van een betekende minderheid in een commissie.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Het is jammer dat de heer Holdijk niet bij de desbetreffende commissievergadering aanwezig was om het woord te voeren namens de fracties die hij hier vertegenwoordigt.

Mijnheer de voorzitter. Op 26 november jongstleden hadden wij hier een interessante middag met de minister-president, toen wij spraken over de invulling van de demissionaire status en het feit dat het kabinet-Balkenende niet alleen demissionair bleek door te regeren, maar zelfs demissionair bleek te demarrerren. De koningin had het kabinet gevraagd om alles te doen

wat in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk is. Het kabinet bleek die opdracht zo te beschouwen dat feitelijk alles wat het deed in het belang van het Koninkrijk was. Daarbij rijst een probleem. Dat wordt nog vergroot doordat de Tweede Kamer inzake de controversialiteit van lopende of nieuwe wetsvoorstellen vooral de macht van de getalsmatige meerderheid laat regeren. Dat betekent dat op ons een zwaardere verplichting rust om te beoordelen of een wetsvoorstel in een bepaalde context als controversieel moet worden beschouwd. Hier wordt van alles ingediend, omdat de regering eigenlijk alles in het belang van het Koninkrijk vindt en de Tweede Kamer gestopt is met toetsen op de wijze die zij altijd gewoon was. De heer Kohnstamm heeft heel goed aangegeven wat het criterium zou moeten zijn bij de beoordeling van controversialiteit. Hij heeft ook heel duidelijk gemaakt dat het in de nieuwe, vorige week gerezen politieke constellatie niet verstandig zou zijn dit wetsvoorstel verder te behandelen met een demissionair kabinet.

Ik laat mij er niet toe verleiden om in te gaan op het wetsvoorstel zelf. Wel constateer ik dat het effect van de noodwet, die op 8 maart expireert, niet bijster groot is geweest. De nood is absoluut niet gelenigd. De wet heeft vooral veel geld gekost en veel onrust gezaaid. Uit de eerste evaluaties blijkt dat er veel kritiek is te leveren op het regime van de noodwet. Het zal lastig zijn om daarover vóór 8 maart te debatteren met een demissionaire minister, al is het maar omdat het lastig is om met een demissionaire minister bijvoorbeeld te bespreken in hoeverre knelpunten kunnen worden gelenigd. Ik herinner mij dat wij vorige week debatteerden over een toezegging van een demissionaire minister waar een volgende, inmiddels ook demissionaire minister zich in eerste instantie niet zoveel aan gelegen leek te laten liggen. Wij moeten ons afvragen of het erg is als deze wet expireert. Het landsbelang kan in het geding zijn, maar dat lijkt mij niet het geval. Op het gevaar af dat de minister dit interpreteert als een uitnodiging om het woord te voeren, constateer ik dat hij nogal onduidelijke antwoorden heeft gegeven op vragen van de heer Van de Beeten. Uit deze antwoorden trek ik de conclusie dat alleen het

capaciteitstekort in het gevangeniswezen mogelijk wordt vergroot. Dit is echter een beleidsmatig gecreëerd probleem, dus zegt mij dit niet zo veel.

Tijdens het debat over de noodwet heeft mijn fractie een ander beleid voorgesteld waarmee dit probleem had kunnen en nog steeds kan worden voorkomen. Het lijkt mij vooral in het belang van het Koninkrijk als Nederland zorgt voor deugdelijke scanapparatuur daarginds en deugdelijke afspraken over pre-flightcontrole. Mijn fractie heeft geen behoefte aan verlenging van deze noodwet, ziet de effectiviteit ervan niet in en ziet ook geen gevaar voor het landsbelang als deze wet op 8 maart expireert.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. In tegenstelling tot collega Holdijk lijkt het mij juist goed om plenair te debatteren over de argumenten voor en tegen het eventueel controversieel verklaren van een niet onbelangrijk wetsvoorstel. Als ik het hier tot dusverre gevoerde debat vergelijk met wat er in de Tweede Kamer is verhandeld, kan ik constateren dat hier aanzienlijk meer aandacht is besteed aan de argumenten van de verzoekers om controversieelverklaring dan in de Tweede Kamer.

Een controversieelverklaring kan niet tot doel hebben tabula rasa te maken en terug te keren naar de situatie voordat de wet, waarvan nu verlenging gevraagd wordt, was aangenomen door deze Kamer. Om die reden zal ik mij ook niet begeven op het vlak van inhoudelijke argumentatie. Ik ben met collega Holdijk van mening dat ook van fracties die ertoe neigen niet controversieel te verklaren, gevraagd kan worden het nodige respect te betonen voor fracties die daarom wel vragen. Dat brengt met zich mee dat de toetsing zorgvuldig en tot op zekere hoogte een marginale zal moeten zijn. Dat betekent dat de argumenten van degenen die om controversieelverklaring vragen, gewogen moeten worden.

Wat betreft de argumenten die de PvdA-fractie heeft genoemd, moet ik vaststellen er meer aandacht is besteed aan de vraag "hoe kunnen wij het destijds verkeerd genomen besluit redresseren?" dan aan de vraag "wat zijn de consequenties als

Van de Beeten

wij vandaag de voorgestelde beslissing nemen?'. De laatste vraag vind ik de belangrijkste. Anders dan de heer Kohnstamm deed voorkomen toen hij citeerde uit het advies van de Raad van State bij het voorliggende wetsvoorstel, constateer ik dat er geen nieuw feit ligt betreffende mogelijke strijd met internationale verdragen. Zowel in de schriftelijke behandeling van de wet als plenair in deze Kamer is dat onderwerp uitgebreid aan de orde geweest. Ik herinner mij dat ik zeer uitvoerig heb gesproken over een aantal internationaal-rechtelijke aspecten.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Sinds vorige week liggen er wel degelijk nieuwe feiten. Vorige week is het evaluatierapport uitgebracht waarnaar aan de overkant al eerder in de debatten is verwezen. Het nieuwe feit is dat inmiddels nog duidelijker is geworden hoe ineffectief dit beleid is. Controversialiteit is juist aan de orde door de combinatie van de nu gebleken ineffectiviteit van het beleid en de politieke situatie.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ineffectiviteit is volgens mij een aspect dat bij de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel aan de orde moet komen. Wat betreft de politieke situatie heb ik mevrouw Tan er al op gewezen dat ik de inbreng van de PvdA in de formatie met belangstelling zal observeren om te zien of de PvdA hiervan echt zo'n hard punt gaat maken.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Wij zitten hier op dit moment toch niet te formeren in deze Kamer! Daarover gaat het nu toch niet? Het gaat nu over de vraag of dit wetsvoorstel controversieel is, gegeven de politieke situatie na de uitslag van de verkiezingen van vorige week.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het raakt ook de geloofwaardigheid van de fracties die voorstellen om het wetsvoorstel controversieel te verklaren. De vraag is of men er uiteindelijk ook consequenties aan verbindt, bijvoorbeeld tijdens de kabinetsformatie. Die vraag lijkt mij heel legitiem.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Toen er in december 2002 werd gestemd over het amendement van de heer

Wolfsen op dit wetsvoorstel, heeft de LPF-fractie onder druk van de coalitiepartners meegestemd met de fracties van CDA en VVD, terwijl zij eigenlijk voornemens was voor het amendement van de heer Wolfsen te stemmen. Nu is deze stemverhouding gewijzigd, gegeven de uitslag van de verkiezingen en de situatie van dit moment bij de onderhandelingen. Dit politieke feit moet aanleiding zijn om nu tot controversialiteit te concluderen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik geloof niet dat het verloop van een debat in de Tweede Kamer bepalend zou moeten zijn voor de vraag of de Eerste Kamer een onderwerp controversieel verklaart. Wij moeten letten op de gewijzigde getalsverhoudingen, de te verwachten meerderheid die een nieuw kabinet zal gaan steunen en het beleid dat het kabinet dan zal gaan voeren, in verhouding tot de argumenten die worden uitgewisseld door de fracties hier in de Eerste Kamer en niet in verhouding tot de argumenten die door de fracties in de Tweede Kamer zijn uitgewisseld.

Mevrouw **Tan** (PvdA): In de circulaire van de Eerste Kamer staat nadrukkelijk dat de stemverhoudingen een rol spelen bij de afweging of wij een onderwerp controversieel verklaren.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik neem daarvan nota, maar ik ga er inhoudelijk niet verder op in.

Mijn fractie vindt het van groot belang te bezien wat de consequenties zijn van het controversieel verklaren. Dat is de reden waarom ik mijn vragen heb gesteld. De antwoorden daarop vind ik op zichzelf genomen wel duidelijk. Per 8 maart 2003 expireert de wet. Dan zullen 150 à 160 personen die door de rechter zijn veroordeeld, moeten worden heengezonden. Het is de vraag of de straf dan ooit nog geëxecuteerd zal kunnen worden. Ten aanzien van 450 personen, die momenteel in voorlopige hechtenis verblijven, heeft de minister in zijn antwoord aangegeven dat een heenzendings- of uitzettingsbeleid niet mogelijk is. Het heeft grote consequenties voor het aanzien van de rechtsstaat en voor het gezag van de rechter als wij op die manier omgaan met rechtspraak die heeft plaatsgevonden op basis van een wet die, hoe men het ook wendt of

keert, mede door deze Kamer is aangenomen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Waar staat nu precies dat er ook veroordeelden zullen worden heengezonden?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat kunt u afleiden uit het slot van het antwoord op vraag een, omdat van het totale aantal personen van 800 dat gedetineerd is, 80% preventief gehecht is. Dit betekent dat circa 20% als veroordeeld kan worden aangemerkt. Verderop, in het antwoord op vraag twee, staat dat 70% van die 80% niet in de termen valt voor heenzending of uitzetting. Dan gaat het om ongeveer 450 personen. Dit zijn nogal aanzienlijke aantallen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Daarbij gaat het nog steeds om preventief gehechten!

De heer **Van de Beeten** (CDA): Die 450 personen zijn de preventief gehechten. Samen met de 160 veroordeelden hebben wij het over 610 personen die op 8 maart 2003 zullen worden heengezonden zonder dat er gratiëring of enige andere beleidsoverweging aan ten grondslag ligt.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Waar staat nu dat zij heengezonden zullen worden?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het alternatief is dat zij in het reguliere gevangeniswezen worden ondergebracht. Dan komen wij terecht in de situatie waar de fracties die zich vorig jaar tegen de aanneming van het wetsvoorstel hebben verzet, op hebben gewezen, namelijk dat zaken in het gedrang komen die normaal gesproken zouden leiden tot veroordelingen van verkrachters, van overvallers, van inbrekers enzovoort. Dit is precies hetgeen de huidige minister, evenals zijn voorganger, tracht te voorkomen, door te zeggen: geef mij nu de gelegenheid om het reguliere gevangeniswezen verder uit te breiden door meer cellen te bouwen en ervoor te zorgen dat straks ook de drugskoeriers in het reguliere gevangeniswezen kunnen worden opgenomen. In september vorig jaar is deze minister bovendien al tegemoet gekomen aan de wens om in te gaan op voorstellen voor

Van de Beeten

een heenzendingsbeleid. In dat opzicht is hij inhoudelijk al tegemoet gekomen aan de bezwaren van de fracties in deze Kamer die zich voor controversieelverklaring hebben verklaard, zowel bij de behandeling van de wet als later. Het is toch een beetje merkwaardig om dan de minister desalniettemin de middelen uit handen te slaan.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Volgens mij zijn wij het grotendeels eens. In het reguliere gevangeniswezen zullen 160 mensen voor een prop gaan zorgen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Daarbij komen 450 voorlopig gehechten die niet in aanmerking komen voor uitzetting of heenzending.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): De heer Van de Beeten zegt dat er veroordeelden zullen worden vrijgelaten, maar eigenlijk gaat het om 160 mensen die in het reguliere gevangeniswezen worden opgenomen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): En daardoor kunnen mensen aldoor niet veroordeeld of vastgezet worden.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Is de heer Van de Beeten het niet met mij eens dat wij een jaar de tijd hebben gehad om op die situatie te anticiperen? Op een totale gevangenis capaciteit van 11.000 zijn 160 plaatsen toch niet zo bijster indrukwekkend? Dat kun je toch in een jaar wel oplossen door uitbreiding? De noodwet was toch ook bedoeld om andere alternatieven aan te boren?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dit is op zichzelf genomen juist. Ik denk echter dat wij heden met een ander fenomeen te maken hebben dan ten tijde van het aannemen van de wet. Uit de tussenrapportage van de minister die in december in de Tweede Kamer is besproken, blijkt dat steeds meer drugskoeriers het materiaal op het lichaam dragen. Hierdoor kunnen veel grotere hoeveelheden worden meegenomen dan vroeger, toen het overgrote deel van de drugskoeriers uit bolletjesslikkers bestond. Zoals u weet, wordt de hoogte van de straffen door de hoeveelheid meegenomen cocaïne bepaald. Dit betekent dat er veel

langere straffen worden opgelegd dan vorig jaar was te voorzien. Dientengevolge ontstaat er een verdere problematisering van de gevangenis capaciteit. Met andere woorden, als ik die gegevens tegen elkaar afweeg, vind ik het standpunt van de regering inzake dit wetsvoorstel redelijk. Ik vind ook dat de consequenties voor het aanzien van de rechtsstaat en het gezag van de rechterlijke macht te zwaarwegend zijn om mee te gaan in het controversieel verklaren van dit wetsvoorstel, juist nu de minister een beleid heeft ingezet dat tegemoetkomt aan de bezwaren van de minderheid van de Kamer.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Als ik mijnheer Van de Beeten goed begrijp, betekent dit dat de noodwet juist wel effectief is geweest. Zij heeft namelijk geleid tot een verschuiving van de criminaliteit van bolletjesslikkers naar grotere drugskoeriers die meer drugs bij zich dragen. De heer Van de Beeten weet ook dat de rechtbank Haarlem heeft bepaald dat bolletjesslikkers maximaal drie maanden in de noodopvang mogen verblijven en daarna regulier moeten worden geplaatst. Wij blijven dus met het probleem in de reguliere opvang kampen, of wij dit wetsvoorstel nu controversieel verklaren of niet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik onderken dat er een probleem blijft bestaan. Ik vind echter niet dat wij dit op dit moment nog een keer kunnen verergeren door te beslissen, de noodwet te laten expireren. Ik vind dat te ver gaan.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Wij spreken over de verlenging van de werkingsduur van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers. Alleen al de uitdrukking "noodcapaciteit drugskoeriers" geeft aan hoe dringend de problematiek die voorligt is. De fractie van de VVD acht het beeld en de feiten die zich zouden kunnen voordoen bij expiratie van de wet per 8 maart zeer negatief. Zij heeft aan de brief van de minister ontleend dat dit een aantal buitengewoon ongunstige effecten zou kunnen hebben. Zij acht het dringend nodig dat de Kamer het wetsvoorstel Verlenging werkings-

duur Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers behandelt.

Het valt de fractie van de VVD steeds weer op dat het gaat om categorieën personen, drugskoeriers, bolletjesslikkers, die voor een deel met gevaar voor eigen leven hun praktijken plegen uit te oefenen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel destijds heb ik er al op gewezen, dat elk beeld van heenzending of terugzending van drugskoeriers, zeker ook van bolletjesslikkers, de fractie van de VVD als niet betamelijk voorkwam. Het betekent immers dat zo nogal laconiek omgegaan wordt met het risico van recidive.

Wat betreft de problematiek van het controversieel zijn in relatie tot dit wetsvoorstel geldt voor mijn fractie vrij dwingend dat ten aanzien van de afweging tussen de numerieke verhoudingen, de substantiële minderheid, en de materie die hier voorligt, heel duidelijk de materiële kant van dit wetsvoorstel de doorslag geeft. Om die reden heeft de fractie van de VVD er geen enkele behoefte aan om dit wetsvoorstel controversieel te verklaren en dringt zij aan op een snelle behandeling ervan.

De heer **Bierman** (OSF): Mijnheer de voorzitter. Ik wil graag van deze gelegenheid gebruikmaken om aan te geven waarom de OSF vrij recent haar steun aan de verdere behandeling van dit wetsvoorstel heeft opgezegd. De eerste reden is hier al vele malen genoemd, te weten de potentie dat zich andere politieke verhoudingen gaan voordoen waardoor een minderheid van nu straks een minderheid kan worden. Ook wanneer dat laatste niet het geval zou zijn, zou ik mij overigens achter het verzoek tot het controversieel verklaren van het wetsvoorstel hebben gesteld. Ik ben namelijk van mening dat het ongeschreven staatsrecht de laatste tijd een beetje aan slijtage onderhevig is en er derhalve een erg krappe interpretatie plaatsheeft van wat nog een aanmerkelijke minderheid is. Vanuit die overwegingen heeft de OSF zich gesteld achter die aanmerkelijke minderheid in de hoop dat de grote fracties dit een nog aanmerkelijkere minderheid zijn gaan vinden.

De **voorzitter**: Het betreft hier een ordedebat waarin de mogelijkheid

Bierman

van een tweede termijn is voorzien, voor ten hoogste de helft van de spreektijd van die in eerste termijn. Ik constateer dat geen van de leden daarvan gebruik wenst te maken. Dan stel ik voor, na de lunchpauze te stemmen en daarmee te beslissen of er sprake is van een controversieel-verklaring door deze Kamer. Ik constateer dat de Kamer zich met dit voorstel kan verenigen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de (voortzetting van de) behandeling van:

- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verenigbaarheid van artikel 81 Provinciewet met artikel 128 Grondwet en over de motie-Platvoet c.s. inzake evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur (28384, 33g);**
- **de motie-Platvoet c.s. inzake evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur (28384, 33f).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. De brief van de minister gaat onder andere in op de motie-Platvoet 2. De toelichting daarbij kan wat onze fractie betreft betrekkelijk kort zijn. Wij hebben bij het debat over de wet zelf gesteld dat de analogie tussen de dualisering bij de gemeentebesturen en het provinciale bestuur te ver is doorgevoerd. In dat licht bezien is hetgeen de motie-Platvoet beoogt, buitengewoon wenselijk. Het leidt tot een herbezinning op de reikwijdte van het doorvoeren van de dualisering. Wij zullen deze motie dus steunen.

Wij hebben geconstateerd dat de minister in zijn brief vooral zijn eerdere argumentatie op elegante wijze herhaalt, maar wij hebben daar geen aanleiding in gezien om ons standpunt te veranderen.

Een andere kwestie, die aanmerkelijk lastiger is, betreft de onverenigbaarheid van artikel 81 Provinciewet met artikel 128 Grondwet. Het gaat dan over autonomie en medebewind. Daarover is in de loop van de tijd in

de stukken en het gevoerde debat een steeds complexere en verre van duidelijke discussie ontstaan tussen de regering en de heer Dölle. Dat was voor onze fractie aanleiding om een aantal handboeken te raadplegen op het gebied van het gemeenterecht. Daaruit kwam duidelijk de indruk naar voren dat de heer Dölle het weleens bij het rechte eind zou kunnen hebben, als je het bekijkt vanuit de gemeenterechtelijke dogmatiek. Dat riep de vraag op waarom dat voor de CDA-fractie geen aanleiding was geweest om tegen de wet te stemmen.

Ik wil niet pretenderen zelf over voldoende deskundigheid te beschikken om in dit dispuut tussen beiden te komen. Er kwamen echter enkele vragen bij mij op, die ik zowel aan de regering als aan de heer Dölle wil stellen. Het probleem was aanvankelijk dat men een wenselijke wijziging van de organieke wetten beoogde, die op gespannen voet stond met de letter van de Grondwet. Het zou de koninklijke weg geweest zijn om te stellen dat dan meteen de Grondwet herzien zou moeten worden en dat vervolgens de organieke wet aangepast zou kunnen worden. Op deze wijze zou het in feite behoren te gaan. Dit is echter een zeer vervelende conclusie, want het zou erg lang wachten betekenen. Voor een grondwetsherziening staat zeker zes jaar. In Nederland wordt de koninklijke weg dan ook alleen maar bewandeld bij controversiële voorstellen, waarvan het draagvlak omstreden is. We doen dat bijvoorbeeld bij het referendum. Er is overigens iets raars in die herziening in verband met het referendum. In de letterlijke tekst van de Grondwet wordt het referendum niet genoemd. Het is naar de letter gesproken dus helemaal niet in strijd met het referendum. Wij nemen alleen op gezag van prof. Kortmann aan dat ook als het er niet staat, het referendum moeilijk te rijmen is met de bepalingen over het proces van wetgeving. De koninklijke weg wordt daar dus gevolgd, met zoals eenieder weet heel weinig kans op succes.

Er is misschien een alternatief dat een uitweg kan bieden uit deze impasse. Ik wil de mening daarover graag horen. Ik zal dat alternatief de duidelijke weg noemen. Het betekent dat de regering aangeeft dat er strijd bestaat tussen deze wet en de Grondwet en ernaar streeft om zo snel mogelijk de Grondwet aan te

passen aan de nieuwe inzichten. We zien ook bij de Tijdelijke referendumwet dat dit in theorie alvast een referendum mogelijk maakt, al is hier nog nooit gebruik van gemaakt. We hebben het puur over theoretisch staatsrecht. Het geeft aan in welke richting men wil gaan. Dit heeft als voordeel dat men niet tot een zeer ingewikkelde interpretatie van de gemeenterechtelijke dogmatiek hoeft over te gaan met alle verwarring van dien.

Zou het niet het beste zijn, zo vraag ik de minister, om het gelijk van de heer Dölle toe te geven en te stellen dat het nodig zal zijn om de Grondwet aan te passen en daar stappen toe te nemen? Ik vond de tekst op blz. 3 van de brief op dit punt hoopgevend. Daar wordt gezegd dat de bereidheid bestaat om ook deze kwestie mee te nemen in een onderzoek naar eventuele aanpassingen van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De minister behandelt in zijn brief twee thema's die twee weken geleden aan de orde waren, toen wij de Wet dualisering provinciebestuur bespraken. Ik zal vooral op het tweede thema ingaan, namelijk zijn argumenten tegen de motie die mijn naam mag dragen, maar gelukkig wel met c.s. erachter.

De minister schrijft in de brief dat de essentie van de dualiseringsoperatie is: het aanbrengen van een scheiding tussen bestuur en controle op bestuur. Dat is volgens mij niet het hoofddoel van de dualiseringsoperatie. Het hoofddoel van die operatie is om een levendige politiek te krijgen in de gemeente en de provincie, en herkenbaarheid en transparantie. Dat zijn de twee trefwoorden waarmee het rapport van Elzinga opent.

De huidige verhouding tussen raad en college en tussen provinciale en gedeputeerde staten is al uit balans, schrijft de minister. Dat is zo. Dat is anders dan de monistische wet beoogt, omdat daarin wordt gesproken over het hoofdschap van de gemeenteraad en provinciale staten, terwijl B en W en gedeputeerde staten nu die macht hebben.

De minister schrijft vervolgens dat met de dualisering de consequentie wordt getrokken uit deze discrepantie en de ongelijke balans wordt