

Nicolai

ons er zeer bij betrokken voelen. Met subsidiegelden geven wij speldenprikjes, maar wij doen tegelijk heel goed werk. Als ik in die landen kom, blijkt dat onze kritische houding bekend is, maar tegelijkertijd dat die kritische houding meer dan gecompenseerd wordt door onze betrokkenheid die wij actief duidelijk maken met onder andere gesubsidieerde projecten. Verder investeren wij in die landen. Wij zijn een van de grootste investeerders in veel van de nieuwe landen, dus ook in Bulgarije en Roemenië. Ook daarmee weten wij onze betrokkenheid duidelijk te maken en dat is belangrijk. Er moet voor deze twee nieuwe landen een warm welkom zijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de SP wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **themadebat over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006 (30300-VI)**, met als thema's:

- veiligheid versus fundamentele rechten (inclusief bestrijding terrorisme);
- bruikbare rechtsorde (regeldruk, handhaving, vertrouwen in de rechtspraak en de internationale rechtsorde).

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn opmerkingen. Nou ja, opmerkingen; het was eigenlijk een heel fraai hoorcollege. Ik hoop dat zich in de toekomst een moment zal voordoen dat de minister ook aan studenten een hoorcollege kan geven, want het is van belang voor aankomende juristen dat zij zich op intensieve wijze bezighouden met de rechtsorde, met de regeldruk en met dat beroemde citaat van Pascal.

Als goede docent haalde hij ook een oude truc uit, namelijk de truc van Socrates, die altijd bereid was zich te laten ondervragen – dat was dialectiek – maar uiteindelijk was het toch altijd Socrates die bepaalde welke vragen aan de orde kwamen en welke niet. Hij had daarbij altijd een denkbeeldige tegenstander met wie hij de vloer aanveegde. Dat was mijn rol in dit debat: die denkbeeldige tegenstander. Als het debat afgelopen was, kwam de vraag op of er wel echt sprake was geweest van een verschil van mening. Bijvoorbeeld de Platokeners zitten daarmee in de dialoog met Protagoras. Was Socrates het echt zo met Protagoras oneens en zo ja, waarom heeft Plato dan die toespraak van Protagoras zo ontzettend fraai gemaakt? Zo heeft de minister een heleboel dingen gezegd die mij in feite erg aanspreken en waarover wij het van harte eens zijn, bijvoorbeeld de conclusie over de bruikbare rechtsorde. Hij concludeert terecht dat het gaat om een langdurig proces, om een

cultuuromslag en om andere manieren van werken met regels. Ik denk zelf dat met de bruikbare rechtsorde voor het eerst in vijftig jaar serieus werk wordt gemaakt van een heel andere manier van werken met regels. Maar hij overtuigde mij weer niet op het punt dat ik aan de orde stelde, namelijk dat die regeldruk in het strafrecht toenam en op het punt van de miniaturisering van het strafrecht, waarbij ik Buruma aanhaalde. Dat is een klein punt.

Wij zijn het echt oneens over de vrijheid in verband met de bestrijding van het terrorisme en over de wetgeving daarvoor. Als een echte Socrates suggereerde de minister namelijk dat het mij zou gaan om het beschermen van de vrijheid voor terroristen en wie zou daar nu voor zijn? Het gaat mij natuurlijk om het veiligstellen van de vrijheid van verdachten en wel van alle verdachten, ook diegenen die later onschuldig zullen blijken te zijn aan het eind van het proces, als wij de hele procedure met alle traditionele waarborgen hebben doorlopen. Daarover verschillen wij kennelijk van mening.

Ik heb geconstateerd dat de tendens bestaat om een te zwaar gewicht toe te kennen aan veiligheid. Ook daaraan ging de minister nogal gemakkelijk voorbij. Ik herinner hem graag aan het betoog van zijn partijgenoot Franken, die een aantal voorbeelden heeft gegeven van wetsvoorstellen waarbij wel degelijk een voortschrijdende inperking van fundamentele rechten aan de orde is: van de privacy tot aan het toekennen van opsporingsbevoegdheden op grond van aanwijzingen in plaats van een redelijk vermoeden van schuld. "Ik bekritiseer deze maatregelen niet stuk voor stuk", zo zegt Franken. "Zij kunnen per geval best legitiem zijn. Wij hebben echter al veel bevoegdheden voor de overheid om te kunnen ingrijpen en ik durf te stellen dat die ook in de huidige situatie nog ruimte geven." Het gaat om dat evenwicht. Hij noemde daarbij nog drie toetsingscriteria. Ik ben benieuwd wat de minister daarvan vindt.

Wij hadden ook een meningsverschil – het is eigenlijk een oud meningsverschil uit eerdere beleidsdebatten – over de financiering van de strafrechtketen en de prioriteiten daarbij. De minister zegt dat de rechterlijke macht nu meer geld krijgt, omdat er meer zaken zijn. Dat lijkt simpel, maar in het jaarverslag van "de Rechtspraak", dat ik net in mijn postvakje heb gevonden, zegt Van Delden: "De Minister van Justitie is het eens met onze prognoses van de aantallen zaken. De hoeveelheid geld die het kabinet ter beschikking stelt, is gezien de afgesproken prijzen echter niet toereikend om die instroom volledig af te handelen. Zo ondergraaf je het systeem van financiering, dan gaat elk systeem knellen."

Kennelijk is er toch een probleem. Ik zou het fijn vinden om er iets meer over te mogen vernemen.

Een ander onderdeel van de strafrechtketen, waar ik ook in lijn met eerdere fasen een opmerking over maakte, is de reclassering. Ik trof in mijn postvakje twee teksten op dat punt aan. Ten eerste het jaarverslag van de reclassering zelf, waaruit het beeld rees van een organisatie die met een nieuw elan en op een andere manier de problemen te lijf gaat. Het deed mij natuurlijk veel genoegen om dat te lezen. Ten tweede trof ik een verslag aan van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming waarin juist over de reclassering een aantal heel harde opmerkingen worden gemaakt. In dat verslag wordt bijvoorbeeld wethouder Van den Anker van Rotterdam geciteerd: "De reïntegratietask is bij ons

Witteveen

over de schutting gegooid." De mening van de raad zelf is dat het zeer de vraag is of de gemeenten op langere termijn wel voldoende geld beschikbaar zullen stellen. De raad signaleert bovendien als toezichthouder op het gevangeniswezen en de reclassering al lang en steeds vaker dat de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden ernstig tekortschiet. Bovendien zegt de raad dat als het een gedetineerde in de eerste dagen na zijn ontslag al direct ontbreekt aan basale materiële voorzieningen, het risico op recidive levensgroot is. Die punten breng ik al een aantal jaren onder de aandacht, al zijn deze door de raad veel beter verwoord dan ik kon doen. Ik hoop dat al die coördinatieproblemen tussen de gemeente aan de ene kant en de reclassering en het ministerie van Justitie aan de andere kant heel snel tot het verleden behoren. Ik hoor van de minister graag wat hij eraan doet om het nieuwe elan bij de reclassering te stimuleren en te ondersteunen. Verder hoor ik graag op welke manier hij de door de raad gesignaleerde problemen wil ondervangen.

Ik ben blij met de oplossing die in dit debat is geboden voor de bestuurlijke boetes; die kunnen hopelijk worden geïntegreerd in de OM-afdoening. Ik hoop dat het signaal dat de Eerste Kamer vandaag heeft afgegeven door de minister kan worden doorgegeven aan de Tweede Kamer. Ik wens hem succes bij zijn streven om de bestuurlijke boetes in de richting van de OM-afdoening te kanaliseren.

□

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Het is inderdaad altijd heel plezierig discussiëren met deze minister. Het was een interactief college, een responsiecollege, over een aantal rechtstheoretische noties. Wij kunnen ons daarover heel goed verstaan. Toch zijn een paar belangrijke vragen nog niet beantwoord. Ik vermoed dat de minister daar expres niet op is ingegaan omdat hij de antwoorden daarop voor na de maaltijd wilde bewaren. Hij krijgt daartoe nu een laatste kans.

Het probleem van het zoeken naar een balans tussen het bevorderen van veiligheid enerzijds en het beschermen van vrijheid anderzijds is, net als het maken van afwegingen om regels te stellen die de vrijheid beperken, een probleem dat eigenlijk geldt voor alle levende wezens die in gemeenschap leven. Het geldt bijvoorbeeld voor de egels in een hol; zij moeten zo dicht bij elkaar zitten dat zij aan elkaar warmte kunnen ontlenuen, maar toch zo ver van elkaar af dat zij geen last hebben van elkaars stekels. Ook zij moeten een afweging maken en een balans zien te vinden. De wijze waarop wij daarmee omgaan, kan worden geschaard onder het motto van de negentiende-eeuwse dichter Jacques Perk. Hij was niet zo bekend, maar ik heb één zinsnede van hem goed onthouden: "De ware vrijheid luistert naar de wetten." Daar zijn wij het over eens. Hoeveel beperkingen moeten echter op die vrijheid worden aangebracht om vrij te kunnen zijn? Rousseau meent dat het veilig is als wij allemaal in een kerker zitten. Dan is het inderdaad veilig, maar dat willen wij toch niet bewerkstelligen. De ene waarde moet daarom worden afgewogen tegen de andere. In dat verband hebben collega's Witteveen en Kox een aantal duidelijke vragen gesteld over de afweging die gemaakt is met betrekking tot de mogelijke inbreuk op fundamentele rechten. De minister is daar min of meer op ingegaan. Ik heb daarnaast een veel

voorzichtiger vraag gesteld – dat past in mijn aard – namelijk: wat te denken van de tendens die blijkt uit recentelijk aangenomen wetten en voorstellen die nog onderweg zijn? Ik heb deze niet stuk voor stuk bekritiseerd, maar daaruit blijkt wel dat fundamentele rechten steeds meer onder druk komen te staan. Daar zijn voorbeelden van gegeven. Graag krijg ik ook hierop van de minister een antwoord.

Ik ben nog een stapje verder gegaan en heb voor deze afweging van dwingende regels een procedurevoorstel gedaan. "Legitimation durch Verfahren" is de manier waarop wij als juristen zaken oplossen. Dat is bedacht door een belangrijke rechtssocioloog, die bovendien nog christendemocraat was. Ik ga uit van de basis in het EVRM, waarbij de vrijheid en gelijkheid van de mensen bovenaan staan. Met behulp van de criteria die het EVRM aangeeft, te weten noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit, kunnen wij dan tot een verscherpte bewijslast komen. Dat heb ik vanmiddag ook proberen te formuleren. Dan gaat het om een verzwaarde bewijslast voor degene die inbreuk maakt op de fundamentele rechten. Dat zal door de onafhankelijke rechter moeten worden gecontroleerd.

In zoverre meen ik dat men daarmee ook verder zal moeten kunnen komen. De bewijslast is dan niet op te lossen door een aantal clauses de style, mooie toverformules of vaste kreten te hanteren, maar men moet op grond van bepaalde bewijsmiddelen uit de sociale wetenschappen zien aan te tonen wat nodig is.

Het moge duidelijk zijn dat wij van regeldruk moeten spreken wanneer de overheid niet alleen administratieve lasten oplegt maar ook bij voortduring informatie van mensen vraagt die zij allang hebben gegeven. In de agrarische sector is het uiterst irritant dat men voortdurend moet aangeven hoe het met koe Henriëtte III gaat en hoe de gezondheidstoestand van dat dier zich ontwikkelt. Wanneer dat eenmaal is gebeurd, moet dat toch voldoende zijn? Ik heb daarvoor een aantal instrumenten genoemd. De minister is daarop niet ingegaan. Ik mag aannemen dat wie zwijgt, toestemt en het daarmee eens is.

Ik benadruk nog dat ik heb gesproken over de regelgevingmonitor die eerder van CDA-zijde, met name door collega Van de Beeten, in een beleidsdebat is genoemd. Waar komt nu het initiatief voor nieuwe regels vandaan? Men zou een overzicht moeten bijhouden, waartoe ook een toezegging is gedaan, van de gevallen waarin en de redenen waarom dit geschiedt. Als men dat rubriceert, kan men met behulp van naming and shaming aangeven wie de "schuldige" is.

Over de positie van de rechterlijke macht heb ik ook gesproken, evenals over de apparaatzorg, het schrijven op productie en het financieringsprobleem. Ik dacht de minister een handje te helpen door te zeggen dat wij maar € 41 per Nederlander bijdragen voor de rechterlijke macht, ofwel 0,6% van de overheidsuitgaven. Ik vraag een toezegging van de minister om daaraan aandacht te geven. Ik meen dat dit zo soepel is geformuleerd.

Met betrekking van de verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht, waarvoor collega Witteveen nadrukkelijk de aandacht heeft gevraagd, heb ik gezegd dat de CDA-fractie zich in beginsel wel kan vinden in de omstandigheid dat een aantal feiten wordt afgedaan door het OM. Wij hebben wel gezegd dat men hierbij heel voorzichtig moet zijn. Ik vraag bij de minister akte voor de grote vrees die bij ons bestaat voor de onover-

Franken

zichtelijke verantwoordingssystemen die zich zullen ontwikkelen wanneer wij overal weer met bijzondere opsporingsambtenaren worden geconfronteerd; wanneer men in iedere spijkerbroek ook een politieagent moet ontwaren. Als dat gaat gebeuren, meen ik dat wij op de verkeerde weg zijn.

Ik besluit mijn bijdrage met de zinsnede "ceterum censeo, pactum preservationis datorum informationis restringendum esse".

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het lijkt erop dat prof. Franken net als Cato aan het eind van iedere speech in deze Kamer Latijn zal spreken. Cato heeft dat tijden lang volgehouden en uiteindelijk ging men naar Carthago. Ik ben in ieder geval benieuwd of de heer Franken zijn volgende speech vanaf deze plaats wederom zal eindigen met een citaat in het Latijn. Dat zou prachtig zijn.

Ik dank de minister voor zijn bij tijden bijna bevlogen beantwoording in eerste termijn. De minister heeft de duidelijke uitspraak gedaan dat één veiligheidswet een grotere bedreiging oplevert dan dat deze iets zou oplossen. Mijn vraag of aan een veiligheidswet wordt gewerkt, wordt, als ik het goed heb begrepen, door de minister dus met een helder "neen" beantwoord. Wij zullen daarop later nog terugkomen.

Wij zijn zeer content met het betoog van de minister over de rechtsstaat, omdat wat ons betreft het fundament van de rechtsstaat er eerst en vooral in is gelegen dat zowel burgers alsook – en niet te vergeten – de overheid gebonden zijn aan dezelfde regels.

De minister heeft gezegd: "Je geeft niet recht aan de mensen, maar je laat mensen tot hun recht komen. De wereld draait primair om de samenwerking tussen mensen." Van A.M. Donner heb ik begrepen dat samenwerking tussen mensen van meet af aan aan regels gebonden dient te zijn. Daarmee besluit ik mijn bijdrage.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Net als de collega's heb ik met plezier geluisterd naar de opvattingen en analyses van de minister. Ook mij was opgevallen dat hij niet op alle vragen een antwoord heeft gegeven. Ook anderen hebben al gezegd dat deze minister zo intelligent is, dat je niet kunt veronderstellen dat hij het zomaar is vergeten. In tweede termijn kan hij het misschien uitleggen. Als hij het toch zou zijn vergeten, heb ik hem er in deze tweede termijn toch nog even aan herinnerd.

Ik wil eerst ingaan op het thema veiligheid versus fundamentele rechten. Ik vond het knap van de minister hoe hij dat direct verengde tot veiligheid en fundamentele rechten in het verband van het terrorisme. Het stond immers nergens dat dit het thema was. Het ging erover dat in een samenleving waar steeds harder wordt geroepen om "veiligheid, veiligheid, veiligheid" dit ten koste zou kunnen gaan van fundamentele rechten. Dat is althans de veronderstelling omdat je met maatregelen op het terrein van de veiligheid ingrepen zou moeten toepassen die de individuele vrijheden van burgers raken. Dat is met name aan de orde bij terrorisme. Het thema was echter breder. Een aantal van mijn opmerking had een bredere bedoeling.

Door een aantal van de maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van deze minister worden genomen, overschrijden wij bewust of onbewust – of zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur het uitdrukt: zonder die bedoeling maar wel erg gemakkelijk – een grens die wij eigenlijk niet over willen gaan. Ik vind het niet vreemd dat de minister – om het op zijn Brabants te zeggen – een beetje taai wordt wanneer wij hem vragen of hij niet in de gaten heeft dat maatregelen op het gebied van de veiligheid kunnen gaan schuren met fundamentele rechten. Als ik op zijn plaats zou zitten, vond ik dat ook niet plezierig. Hij doet zijn best om de twee zaken met elkaar in balans te houden, maar tegelijkertijd moet hij blij zijn met alle welgemeende kritiek waaruit blijkt dat er mogelijkerwijze sprake is van schuring tussen vrijheid en fundamentele rechten. Ik veronderstel dat hij dat diep in zijn hart ook wel zal zijn. Er is sprake van een hellend vlak. Ik veronderstel dat het onderwerp om deze reden ook is aangemeld als thema voor een discussie in deze Kamer. Het is een probleem, of kan dat althans zijn.

Ik acht het een beetje on-Donners om kritiek op zijn beleid af te doen als "oprispingen", zeker als deze afkomstig is van respectabele colleges. Ik noemde de Raad voor het Openbaar Bestuur en het Humanistisch Overleg Mensenrechten. De minister voegde er uit de losse pols een aantal rechters in ons land aan toe. Collega Franken voegde er in tweede termijn nog aan toe: "ik ook, namens het CDA". Het is te makkelijk om te zeggen dat men allemaal wel wat roept, maar dat dit niets bewijst. Ik heb de rapporten gelezen die achter deze "oprispingen" liggen. Daar kun je van alles en nog wat van vinden, maar je kunt niet zeggen dat het geen onderbouwde argumenten zijn. Het Humanistisch Overleg Mensenrechten brengt een aantal wetten en voorgenomen wetten met elkaar in verband en constateert dat er wellicht te weinig oog is voor het cumulatieve effect van al die maatregelen. Misschien kan de ene maatregel nog wel, en de andere ook, maar als je ze bij elkaar optelt, kunnen ze slecht uitvallen. Ik krijg daar graag nog een reactie op, want die instituten, organisaties en deskundigen verdienen het om serieus te worden genomen in hun kritiek, zonder dat je het daarmee direct eens hoeft te zijn.

De minister heeft gezegd dat de identificatieplicht nooit als middel tegen het terrorisme gepusht kan worden en dat dit wel erg dom zou zijn. Dat is inderdaad dom, maar ik zou graag zien dat de minister dat ook zegt tegen de samenstellers van de website "Nederland tegen terrorisme" en tegen de samenstellers van de website van het ministerie van Justitie. Op de website "Nederland tegen terrorisme" staat namelijk te lezen dat de identificatieplicht een van de middelen is om terrorisme te bestrijden. Er worden ook radio- en televisiespotjes over uitgezonden. Al vanaf 2001 staat op de website van Justitie een aantal berichten dat erop neerkomt dat de identificatieplicht een middel is in het kader van terrorismebestrijding. Als dat allemaal niet waar is, moet de minister aan een grote schoonmaakactie beginnen. Ik krijg graag een reactie op wat ik in eerste termijn heb ingebracht, namelijk dat de identificatieplicht als middel tot vergroting van de veiligheid in ieder geval niet heeft gewerkt. Op dit moment worden onder andere wildplassers, daklozen, bedelaars en mensen zonder licht achter elkaar geverbaliseerd. Dat levert 3 mln. op, maar

Kox

het draagt niet bij aan de veiligheid en al helemaal niet aan terrorismebestrijding.

De minister is ook niet ingegaan op mijn stelling dat veiligheidsmaatregelen kunnen leiden tot een dreigende isolering of criminalisering van bepaalde bevolkingsgroepen. Ik heb in dat verband een citaat van prof. Van Kalmthout aangehaald. Ik waardeer hem niet alleen omdat hij uit Tilburg komt, maar ook omdat hij heel verstandige dingen zegt over mensen die aan de rand van de samenleving zitten. Hij merkte op dat aan illegalen een aantal fundamentele rechten wordt onthouden die wij ze niet mogen onthouden. Wil de minister daar nog een keer op ingaan?

Dan nog iets over de bruikbare rechtsorde. Ik dank de minister met overtuiging voor zijn college over deze kwestie. Ik vond zijn verhaal ook steekhoudend, in die zin dat een rechtsorde die niet bruikbaar is niet echt opschiet. Daar moet je dus heel goed opletten. Je moet er ook op letten dat regels vooral worden gehandhaafd door de mensen zelf, want er is geen beginnen aan als dat allemaal van bovenaf moet worden afgedwongen. De minister heeft echter heel weinig gezegd over wat dit zou moeten opbrengen. Ik kan mij voorstellen dat de minister de productiecijfers nog niet bij de hand heeft, maar ik wil er toch iets meer over horen.

Ik wil nog iets horen over een kwestie waar de minister ook niet op in is gegaan, namelijk dat, als wordt gesproken over een bruikbare rechtsorde, dit vaak wordt gekoppeld aan de noodzaak tot handhaving en aan kritiek op politie en justitie, in de zin dat zij onvoldoende doen aan handhaving en dat wij daarom prestatieafspraken met ze moeten maken. Politie en justitie zeggen juist dat de prestatieafspraken vaak leiden tot schijnveiligheid. Ik noem het bekende voorbeeld van een korpschef, onlangs nog op de televisie, die stelde dat zijn mensen er op uitgaansavonden vroeg op uit worden gestuurd om problemen te voorkomen, terwijl de officier van justitie aan het eind van de avond opmerkt dat was afgesproken dat een x aantal gevallen zou worden aangeleverd. Ik wijs ook op het gestelde dat de professionals worden "verkleuterd" door al die maatregelen. Ik verzoek de minister daar nog kort op in te gaan.

Dan nog iets over het wantrouwen en het vertrouwen. De minister heeft uitgelegd dat het wantrouwen van de burger in de overheid een van de redenen is geweest dat wij zoveel regels hebben. Ik weet dat die visie bestaat, maar tegelijkertijd kun je ook stellen dat, als wij een samenleving hadden, gebaseerd op georganiseerd wantrouwen, er toch iets mis was. Wij zouden op zijn minst moeten proberen op een aantal punten een slag te maken, zodat wij georganiseerd vertrouwen in de samenleving krijgen. Als wij elkaar vertrouwen en elkaar daaraan kunnen houden, dan hoeven wij waarschijnlijk veel minder te regelen.

Ik dacht dat ik een hele baas was op het gebied van het Latijn, want ik heb afgelopen week rondgesjouwd met een grote groep katholieke zieken en gehandicapten in Lourdes. Ik heb daar de nodige missen mogen meemaken, die allemaal in het Latijn waren. Ik moet het van de missen hebben, daarom begreep ik helemaal niets van wat de heer Franken zojuist zei. Kan hij het misschien vertalen? Ik zou dat fijn vinden, en wellicht is het voor de Stenografische dienst ook wel aardig. Het zal ongetwijfeld wijze taal zijn geweest.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik heb in mijn eerste termijn eigenlijk geen echte vragen gesteld aan de minister, maar een aantal opmerkingen gemaakt op hoofdlijnen over beide thema's. De minister heeft daarom niet direct op mijn verhaal gereageerd, maar eerder – zo lijkt het mij althans – een soort tegenbetoog gehouden. Voorzover ik in enkele interrupties nog enkele vraagpunten opwierp, toonde de minister zich af en toe op zijn gebruikelijke wijze welhaast ongrijpbaar; het leek soms alsof wij het over verschillende dingen hadden. Afgezien van deze detailpunten – de minister kijkt mij nu doordringend aan – heb ik uiteraard met plezier naar de reactie van de minister geluisterd. Ik stip nog een enkel punt aan, al was het maar om daarmee de waardering voor het betoog van de minister extra te markeren. Wij hebben wat mij betreft hier een mooie, "herrschaftsfreie Diskurs" gehad, om nog maar eens een Duitse denker aan te halen.

De heer **Franken** (CDA): De heer Engels moet het citaat eigenlijk wel afmaken. Het ging om een "herrschaftsfreie Diskussion vernünftiger Menschen".

De heer **Engels** (D66): Dank u zeer voor deze aanvulling, mijnheer Franken. Ik laat veiligheidshalve maar achterwege om aan het einde van mijn betoog ook nog iets in het Latijn te berde te brengen, want dan komt u waarschijnlijk weer naar voren.

Ik kom op de veiligheid en de grondrechten. Ik heb in de loop van de afgelopen maanden heel wat artikelen en stukken verzameld van een keur van wetenschappers op met name het terrein van het strafrecht, maar ook op dat van de mensenrechten, die ernstige aarzelingen hebben geuit over het rechtstatelijke gehalte van maatregelen in het kader van de bestrijding van het terrorisme. Mijn fractie meent dat deze aarzelingen toch heel serieus genomen moeten worden, in de zin dat bij alle nog komende voorstellen voor wetgeving op het terrein van zware criminaliteit en aanverwante terreinen, goed gekeken zal moeten worden naar de rechtstatelijke aspecten, met name de grondrechten. Het mag onzinnig lijken, zoals de minister leek te zeggen, dat bij dit type wetgeving de burgerlijke vrijheden eigenlijk niet beperkt mogen worden omdat het er juist om gaat om de vrijheden te bewaren, maar daar denkt mijn fractie toch wel iets anders over. Het leek heel overtuigend wat de minister hierover zei, maar dat is het eigenlijk niet. De heer Franken vroeg al of er een soort tendens waarneembaar is in de ontwikkeling van de maatregelen. Die vraag leeft bij mijn fractie evenzeer. Wij zijn van mening dat onze fundamentele rechtsbeginselen en vrijheden een ontwikkeling in een beschaving vertegenwoordigen. Bij de ontwikkeling naar een, in repressieve zin, meer aangescherpte regeling, zullen de klassieke waarden van ons rechtssysteem en vooral van ons strafrecht niet te snel moeten worden aangetast. De rechtsontwikkeling is daarbij niet gebaat. Wij zouden dan ook pas echt de balans in de verhouding tussen terrorismebestrijding en grondrechten verliezen, als wij op dat punt wel een grote inbreuk zouden plegen.

Over het element van de regeldruk en de regelgroei heeft de minister een aantal belangwekkende opmerkingen gemaakt. De eerste was dat het project inzake de bruikbare rechtsorde niet zozeer een van de vele grote

Engels

operaties is waarvan wij er al zo veel hebben gehad en waarvan de meeste niet precies hebben gebracht wat ervan was gehoopt en verwacht, maar dat het nu gaat om een heel principiële aanpak om het sturingsperspectief van het openbaar bestuur in een andere sleutel onder te brengen. Wat ik ook treffend vond, was de waarneming dat vanuit het overheidsperspectief op basis van het streven om vooral niet te willekeurig te zijn, een sterke oriëntatie plaatsvindt op het beginsel van de gelijkheid, maar dat er kennelijk een soort samenlevingscultuur is waarbij van een tegengestelde beweging sprake is, namelijk het accepteren van toch meer ongelijkheden. Dat lijkt mij een heel boeiende uitdaging. Gelukkig bleek verderop in het betoog van de minister dat deregulering uiteraard mogelijk en nuttig is, maar dat er steeds weer regels nodig zijn. Het centrale begrip was daarbij dat dit nodig is om de voorspelbaarheid van het maatschappelijk gedrag zichtbaar te maken. De cruciale opmerking was dat dit dus niet per se overheidsregels hoeven te zijn. Dat deed mijn fractie deugd. Dat is precies het element dat ik zo heb gewaardeerd in de nota Bruikbare rechtsorde. De omkering van het perspectief, niet alleen vanuit de overheid, maar ook in de richting van de samenleving, moeten wij naar mijn idee goed vasthouden.

Wet- en regelgeving gaan in formeel opzicht over regels en handhaving. In materieel opzicht gaat het vooral over maatschappelijke noden en behoeften en zeker ook over rechtsbeginselen. Onze wet- en regelgeving, ons hele rechtssysteem en eigenlijk de samenleving zijn dus niet statisch, maar dynamisch. Mijn promotor, A.M. Donner, zei wel eens dat onze samenleving eigenlijk vrijwel steeds in een staat van desintegratie verkeert. Dat versterkt nu juist de noodzaak voor de Staten-Generaal en de regering om heel duidelijk in te zetten op de beheersbaarheid van onze rechtsorde.

De vergadering wordt van 22.50 uur tot 23.04 uur geschorst.



Minister **Donner**: Voorzitter. Mag ik de leden hartelijk danken voor de waarderende woorden in tweede termijn over de opmerkingen die ik in eerste termijn heb gemaakt? Ik was mij bewust dat ik daarin niet alle vragen had beantwoord, maar ik was mij niet bewust dat ik zoveel vragen niet had beantwoord. Ik geloof ook dat ik een paar vragen wel heb beantwoord, maar dat dit duidelijk niet als antwoord is ervaren. Zoals ik ook heb gedaan aan de heer Holdijk, die zich bij mij verontschuldigde en die aan het slot van zijn stuk een aantal concrete vragen had over de stand van de bestuurswetgeving, zeg ik de Kamer toe dat ik die vragen per brief beantwoord, zodat wij in het debat niet nog een hele discussie krijgen over een aantal concrete voorstellen. Ik zal proberen om de vragen zo goed mogelijk te beantwoorden.

Ik constateer dat er in tweede termijn vooral enige algemene vragen zijn gebleven over vrijheid en veiligheid. Er moet geen misverstand over bestaan dat er schuring kan ontstaan tussen twee belangen, als het specifiek om terrorisme gaat of meer in den brede om de bestrijding van criminaliteit. Dat berust op het gegeven dat veiligheid een resultaatswaarde is. De eerbiediging van fundamentele rechten is een input. Daarom schuren

die belangen ook weer niet, omdat de eerbiediging van die rechten en vrijheden de bestrijding van onveiligheid en van bedreiging van die rechten vergt van de overheid, zoals het fundamentele recht op veiligheid van goed en lijf.

Het gaat meer om een verhouding tussen wat op het ene moment kan schuren en wat op een ander moment elkaar nu juist versterkt. De bescherming van de rechten van de een kan soms een beperking inhouden van de rechten van een ander. Er kan geen algemeen oordeel worden gegeven over een evenwicht dat op een gegeven moment bereikt kan worden, maar ik wil ervoor waarschuwen dat het evenwicht dat op een gegeven moment is bereikt, ook een niveau van beschaving zou zijn.

Er kan heel wel een dusdanige ontwikkeling zijn van de criminaliteit bij een bepaald niveau van beschaving, zoals wij in de afgelopen periode hebben gehad, dat wij moeten constateren dat de beschaving wordt bedreigd door de ontwikkeling van de criminaliteit. In die zin meen ik dat een aantal wijzigingen in de wetgeving die wij in de afgelopen tijd hebben gepleegd, even los van de terrorismebestrijding, strikt nodig waren om die criminaliteit terug te dringen. Ik blijf erbij dat de identiteitsplicht een van die elementen is. Dat is niet een element geweest van de terrorismebestrijding.

Ik heb inmiddels ontdekt waar de persberichten en de mededelingen daarover staan. Het betreft inderdaad een persbericht uit 2001. Het ging daarbij om een wetsvoorstel van minister Korthals tot het invoeren van een identiteitsplicht, dat er heel specifiek op was gericht dat men in situaties van terrorismedreiging ongericht naar een identiteitsbewijs mocht vragen. Dat is in die zin achterhaald door het wetsvoorstel dat dit kabinet heeft ingediend. In de toelichting is uiteraard het algemene effect aangegeven dat het wetsvoorstel mede kan hebben op de bestrijding van terrorisme, maar daar was het niet voor bedoeld. Dat was immers bereikt met het wetsvoorstel van minister Korthals, terwijl dit wetsvoorstel juist bedoeld was om het gezag van de politie te herstellen en om de politie de handhavingmogelijkheden terug te geven die nodig waren op straat, omdat men systematisch identiteitsgegevens ontdukte.

De heer **Kox** (SP): Ik heb de minister tijdens de schorsing de vindplaatsen aangegeven. Een van de vindplaatsen dateert uit 2001 en een andere uit 2002, maar een andere dateert uit dit en vorig jaar. Dat is "Nederland tegen terrorisme". Volgens mij staat ook die website onder uw supervisie. Daarop staat nadrukkelijk dat de identificatieplicht onder meer is ingevoerd met het oog op de strijd tegen het terrorisme. Dat kunt u dus niet op de rekening van Korthals schrijven; dat hebt u echt zelf verzonnen.

Minister **Donner**: Er wordt daar ook terugverwezen naar die eerdere regeling. Ook het andere door u aangegeven punt, de instemming van de ministerraad op 8 maart 2002, vond al plaats onder minister Korthals. Ik neem rustig voor mijn rekening dat de identificatieplicht, zeker zoals die indertijd al onder minister Korthals was ingevoerd, mede gericht was op terrorismebestrijding. Bijvoorbeeld op Schiphol zijn de fouilleringsbevoegdheden uitgebreid en daarmee geldt daar ook de verplichting om de identificatie te dragen. Ik verwijs nogmaals naar de toelichting op het wetsvoorstel. Ik heb

Donner

er bewust voor gekozen om dit niet in het teken van terrorismebestrijding te plaatsen.

De heer **Kox** (SP): Ik doe nog één poging. Ik heb zojuist de website bekeken. Wij kunnen er lang en breed over strijden, maar daar staat dat de identificatieplicht is ingevoerd in verband met de strijd tegen het terrorisme. Daarbij wordt niet naar Korthals verwezen, maar naar de 14-jarigen die zich door de door u ingevoerde wet moeten legitimeren. U kunt wel zeggen dat wij dat niet doen, maar diverse bronnen leggen dat verband. Als dat verband wordt gelegd, mag ik de minister vragen wat het resultaat is in het kader van de terrorismebestrijding. Als er op dat punt geen resultaat is, moet de conclusie zijn dat de maatregel op dat punt in ieder geval niet goed uitpakt.

Minister **Donner**: Wat er ook op de website van de NCTb staat, u ziet in de toelichting van het stuk dat het niet gemotiveerd wordt vanuit het oogpunt van terrorismebestrijding. U kunt derhalve nu niet in de Kamer vragen wat dit heeft bijgedragen aan terrorismebestrijding om vervolgens te zeggen dat dit moet worden aangepast omdat het niet bijdraagt aan terrorismebestrijding. Dat doet u dan enkel en alleen op basis van een mededeling van de NCTb over de identificatieplicht. Wij zijn inderdaad begonnen met de invoering van de identificatieplicht in het kader van de terrorismebestrijding, maar terrorismebestrijding is niet het criterium voor de doeltreffendheid van de identificatieplicht.

De heer **Kox** (SP): Ik heb het niet geschreven.

Minister **Donner**: Ik ook niet. Dan moet u in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gaan kijken en niet achteraf op een website van de NCTb. Dan verbindt u in wezen de hele hond aan de staart. Ik heb het door u genoemde persbericht overigens bij mij; dat heb ik inmiddels wel van de website. Dat persbericht betreft inderdaad het door minister Korthals ingediende wetsvoorstel. Maar goed, dit was alleen maar een excurs naar aanleiding van de opmerkingen. Anders vrees ik dat ik de antwoorden weer niet geef.

Het punt blijft dat er vanwege de genoemde reden wel degelijk een relatie is. Aan de ene kant worden op een gegeven moment beperkingen gesteld en aan de andere kant zijn die beperkingen juist nodig voor de handhaving met het oog op het behoud van de vrijheid en de bescherming van de vrijheid. Verwijzend naar de opmerkingen van de heer Franken en naar de opsomming die hij in zijn bijdrage heeft gegeven, vroeg de heer Witteveen of er geen tendens is naar het stellen van scherpere grenzen aan vrijheden. De door de heer Franken gegeven opsomming betrof een aantal wetsvoorstellen. Het gaat om de daterentieplicht waar ook het ceterum censeo van de heer Franken op slaat. Ik blijf nog steeds bestrijden dat dit een inbreuk is op fundamentele vrijheden. De regeling houdt in dat de providers en exploitanten gegevens die zij hebben uit hoofde van hun bedrijfsvoering langer moeten bewaren. Die gegevens zijn daarmee niet toegankelijk voor de overheid, maar als er voor de overheid aanleiding toe bestaat, bijvoorbeeld in het kader van de opsporing in een concreet geval, dan moeten die gegevens verstrekt worden. Natuurlijk, men kan tegen een regeling zijn of

men kan er vraagtekens bij zetten, maar men kan niet van iedere regeling zeggen dat zij daarom een inbreuk maakt op fundamentele vrijheden. Neem dan het voorbeeld van de verplichting om in een auto een gordel te dragen. Dat is een wezenlijke inperking van mijn bewegingsvrijheid die de overheid mij oplegt in mijn eigen belang en voor mijn eigen veiligheid. Je kunt niet zeggen dat hier veiligheid en vrijheid schuren. Het is een voorbeeld van het opleggen van beperkingen van de vrijheden van de burgers, zij mogen niet kiezen of zij in hun auto die gordel wel of niet dragen. Dat is in het belang van de veiligheid, niemand zal zeggen dat daarmee fundamentele vrijheden worden geraakt, althans niet in Nederland. In Zwitserland is hier een zaak over gevoerd tot voor het Bundesverfassungsgericht.

De heer **Franken** (CDA): Deze vergelijking gaat toch mank. Wij moeten er een andere keer maar eens verder over praten, want het wordt anders misschien wel heel laat. Wij kunnen elkaar er nog wel eens een keer een college over geven. Bij de dataretentie worden privacy-rechten werkelijk zeer gemakkelijk geschaad. Dat kan ook enorme economische gevolgen hebben. Als men ziet dat directeurs van bepaalde bedrijven via de mobiele telefoon ineens heel druk met elkaar telefoneren, dan is dat al koersgevoelige informatie. Dat is heel iets anders dan het uit een oogpunt van veiligheid vastzitten met een band in een auto. Ik heb overigens ook nog andere voorbeelden gegeven, zij het abstract. Zo heb ik het wetsvoorstel genoemd dat nog bij de overkant ligt en daarnaast ook de verschuiving van bevoegdheden.

Minister **Donner**: Ik ging in op die voorbeelden omdat ik daar toch een kanttekening bij wilde plaatsen. Ik wil niet bestrijden dat wij de afgelopen tijd een aantal maatregelen hebben voorgesteld of hebben getroffen die mede dan wel specifiek bedoeld zijn om terrorisme te bestrijden dan wel meer in den brede om criminaliteit te bestrijden. Daar reken ik in ieder geval niet de dataretentie toe, omdat de toegang tot die gegevens niet eenvoudiger wordt dan die nu al is. Er wordt alleen verzekerd dat gegevens die er zijn langer worden bewaard, maar daarmee worden ze niet gemakkelijker toegankelijk. Welke conclusies daaraan verbonden kunnen worden, zullen wij bediscussiëren tegen de tijd dat de desbetreffende voorstellen hier liggen. Dat bij toename van criminaliteit of bij dreiging van terrorisme er onvermijdelijk maatregelen worden genomen om de overheid in staat te stellen om die dreiging effectief te keren, kan niet worden gebruikt als bewijs van het feit dat fundamentele vrijheden worden beperkt. Dan dreigen wij iedere wijziging in de strafvordering, in het strafrecht of in de strafwet ipso facto als een beperking van de vrijheid te zien. Nogmaals, die zijn er nu juist om de vrijheid van alle anderen te waarborgen. Dat laat onverlet dat ik zie dat wij inderdaad in de sfeer van de bewaking van de publieke ruimte met camera's of op speciale locaties maatregelen nemen en gebruikmaken van die technieken van de moderne samenleving om daar beter te kunnen bewaken dat er geen inbreuken worden gemaakt op de openbare orde of geen strafbare feiten worden gepleegd. Ik erken dat het theoretisch mogelijk is dat allerlei maatregelen die individueel genomen gerechtvaardigd zijn, door hun cumulatieve potentieel een grens kunnen overgaan. De discussie in

Donner

Nederland over wat er nu wordt voorgesteld, is echter niet van die orde.

Bij de voorbeelden die de heer Franken noemt, zit inderdaad het wetsvoorstel dat zojuist door de Tweede Kamer met algemene stemmen behoudens die van GroenLinks is aanvaard. Als ik terroristische daden wil voorkomen, moet ik die mogelijkheden hebben. Natuurlijk kan de heer Witteveen dan zeggen dat je door de verlaging van een criterium de kans loopt dat je niet kunt bewijzen waar je iemand van beticht. Dit is een onderdeel van de bescherming. Dit is echter geen fundamentele beperking van de vrijheden. Wij zijn aanvankelijk begonnen met het opstellen van criteria in het licht van de ervaring, omdat die bij gewone criminaliteit aanvaardbaar waren. Nu moet ik vaststellen dat die criteria bij terrorisme de overheid beperken in het kunnen beschermen van de rechten van de burgers. Dan sta je voor de keus: ofwel volledig schrappen, ofwel effectief maken, want het is niet zinvol om de overheid niet de middelen te geven om de veiligheid te waarborgen als dat nodig wordt geacht, of ze maar half te geven.

Ik ben mij volledig bewust van de punten die de heer Franken naar voren heeft gebracht. Dit blijkt ook uit de wetsvoorstellen die aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Tot de eisen die aan de wetgeving worden gesteld, behoren voor de rechtvaardiging uiteraard noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit, zeker als men voor terroristische misdrijven iets anders wil dan voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen. In het algemeen geldt natuurlijk voor de normale strafwetgeving dat wij de noodzaak, de doeltreffendheid en de proportionaliteit betuigen.

Ik verwijs naar de lijn die de Raad voor Europa volgt in The guidelines on human rights and the fight against terrorism. Het is denkbaar en verdient ook aanbeveling om op een aantal punten grenzen te stellen aan de uitoefening van bepaalde rechten of om dit in ieder geval mogelijk te maken. Dit is nu juist geen beperking van de grondrechten, maar is mede aanvaard als een normale begrenzing van het recht. In alle verdragen wordt gezegd dat de grens van het grondrecht wordt getrokken daar waar het nodig is voor de uitoefening en de bescherming van rechten in een democratische rechtstaat. Dit is geen beperking van een grondrecht maar een begrenzing van het grondrecht die inherent is aan het grondrecht zelf. Dit is vaak het onderwerp van de discussie. Ik meen dat de voorstellen die wij tot nu toe hebben gedaan, in deze tijd een verantwoorde begrenzing zijn van de uitoefening van die rechten.

Ik ben graag bereid om dit steeds in de toelichting te benadrukken aan de hand van de criteria die de heer Franken heeft opgesomd. Ik ben het echter niet met hem eens dat hiervoor een speciale bewijslast zou moeten gelden. Wetgeving is uiteindelijk een kwestie van politieke keuzes en niet van technocratische keuzes. De regering en de Staten-Generaal zullen dus beide door argumenten overtuigd moeten worden van het feit dat een bepaalde wet nodig is. Vervolgens kan dus niet meer aan de hand van de gewisselde argumenten worden gediscussieerd of het wel of niet zo is. Daarbij komt dat wij het bij terrorismewetgeving hopelijk nog heel lang zullen hebben over wetgeving die wij denken nodig te hebben zonder dat wij proefondervindelijk kunnen bewijzen dat wij gefaald zouden hebben als wij die wetgeving niet hadden ingevoerd.

De heer **Franken** (CDA): De minister zegt dat het een politieke en geen technocratische beslissing is. Daardoor wordt inderdaad, zoals de heer Engels opmerkte, een "herrschaftsfreie Diskussion vernünftiger Menschen" mogelijk, want alle Nederlandse politici zijn natuurlijk "vernünftige Menschen" die met een "vernünftige" minister in discussie zijn. Zo moet de overtuiging van de minister gevoed worden. Wij moeten dus motiveren op grond van argumenten. Recht is immers alleen maar discussie; harder kunnen wij niet zijn. Het moet wel een discussie zijn die argumenten oplevert die draagvlak ontmoeten.

De minister zegt dat hij het recht begrenst, terwijl ik zei dat de inbreuk een beperking is. De minister weet net zo goed, zo niet beter dan ik dat ieder grondrecht in de Grondwet positief is geformuleerd in het eerste lid. Daar staat immers: ieder heeft het recht om ... In het tweede lid worden vervolgens de beperkingen genoemd die daarop mogen worden aangebracht. Natuurlijk vormt het totaal een begrenzing. Wanneer die beperking een zwaarder accent krijgt, mag men zeker zeggen dat de grenzen kennelijk nauwer worden en dat het de tendens is om de klarenstoot van het eerste lid uit de Grondwet of het EVRM, waarin het positieve recht is geformuleerd, minder bandbreedte te geven.

Minister **Donner**: Dat gebeurt voortdurend in het wetgevingsproces, zeker bij de grondrechten die in het EVRM zijn geformuleerd. Dat gebeurt niet bij de grondrechten die in de Nederlandse Grondwet zijn geformuleerd, aangezien er in Nederland niet aan de Grondwet kan worden getoetst. Die grondwet is een leidraad voor debatten als dat van vandaag.

De heer **Kox** (SP): De minister verwijst naar guidelines van de Raad van Europa voor terrorisme. Daarin wordt inderdaad aangegeven dat je soms bepaalde rechten moet beperken om ze te beschermen. Ik wil de minister ook wijzen op het rapport van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa waarin de lidstaten en de Raad van Europa worden gewaarschuwd om niet te ver te gaan bij de bestrijding van het terrorisme met het aantasten van fundamentele rechten.

Minister **Donner**: Het onbevredigende van deze discussie is dat wij ons blijven beperken tot het uitwisselen van de stellingen "je moet oppassen" en "we passen op". Daarom zou dit debat eigenlijk gevoerd moeten worden aan de hand van concrete voorbeelden. Ik heb de algemene waarschuwing "pas op" goed genoteerd, evenals de klacht dat het evenwicht verstoord wordt. Ik zou alleen graag zien dat men mij daarvan concrete voorbeelden gaf. Tegen de heer Franken zeg ik dat het debat er mede toe dient om draagvlak te krijgen voor een wetsvoorstel. Om die reden verwees ik ook zelf naar het wetsvoorstel dat hij noemde. Hoewel daar bij de indiening veel bezwaar tegen was, was de wisseling van argumenten in de Tweede Kamer van dien aard dat ook degenen die er aanvankelijk tegen waren, uiteindelijk voor het wetsvoorstel hebben gestemd. Ik meen dat de wijze waarop de wetgeving behandeld wordt ook een rol hierin speelt.

Ik houd mij aanbevolen voor concrete voorbeelden van voorstellen van mijn hand die vooral zijn beargumenteerd door het inspelen op een gevoel van onveiligheid. Ik heb in ieder geval geprobeerd om mij daar zo

Donner

goed mogelijk van te weerhouden. Daarom heb ik er ook steeds voor gezorgd dat er enige tijd lag tussen de aanleiding en het moment waarop de Kamer over het desbetreffende wetsvoorstel moest beslissen. Ik verwijst naar het debat over de apologie, waarbij dit zonder meer gewerkt heeft. Ik heb dit voorstel overigens nog steeds in beraad.

Ik hoop dat ik voldoende duidelijk heb kunnen maken dat ik niet de ogen sluit voor de risico's en dat het kabinet daar steeds op een behoorlijke manier mee is omgegaan. In die zin ben ik trouw aan mijn eigen beginsel: u hebt de overheid nodig, maar u moet haar niet vertrouwen. Bij een volgend wetsvoorstel kan het weer misgaan.

De heer Witteveen heeft over de financiering gesproken. Hij verwees daarbij naar de Raad voor de Rechtspraak en het jaarverslag over het vorig jaar. De heer Van Delden is inderdaad teruggekomen op de eerdere schatting. Ik wijs erop dat het kabinet daar in het kader van de Voorjaarsnota goed op heeft gereageerd. Als er daadwerkelijk sprake is van groei, dan zullen er conform de vergoedingsregelingen middelen voor beschikbaar gesteld worden. Ik ben wel gevoelig voor de discussie binnen de rechterlijke macht over de werkdruk. In 2007 komen de afspraken over de bekostiging opnieuw aan de orde. Ik heb de Raad voor de Rechtspraak gevraagd om na te gaan hoe de zorg over de werkdruk moet doorwerken in de discussie over de bekostigingsvoorwaarden.

Ik ben blij met het nieuwe elan van de reclassering. Het is duidelijk dat men het veranderingsproces goed heeft doorlopen. Ik ben het echter niet eens met de constatering dat de reclassering de reïntegratietaken over de schutting gooit. De reclassering was altijd bedoeld voor het traject onder de justitiële titel en dat verandert niet. De reclassering heeft inderdaad onderzocht of zij andere taken op zich kon nemen. Dat was onjuist omdat dan bij het vinden van werk en woonruimte onderscheid ontstaat tussen iemand die wel een misdrijf heeft gepleegd en iemand die dat niet heeft gedaan, terwijl zij geen van beiden meer onder een justitiële titel vallen. Om die reden heb ik met de vier grote steden afgesproken dat zij de nazorg zullen verzorgen. Daarover zijn ook organisatorische afspraken gemaakt. Die moeten nog gestalte krijgen, maar ik hoop dat zij zullen werken.

De heer Witteveen suggereerde de bestuurlijke boete te integreren in de OM-afdoening. Ik wijs hem erop dat de gang van zaken in hoge mate het gevolg is van de wijze waarop beide Kamers de voorstellen van de regering hebben behandeld.

De heer Witteveen vraagt naar de resultaten van de Bruikbare rechtsorde. Over dat project komt er een voortgangsbericht. Van de twintig in eerste instantie aangekondigde projecten is een groot deel afgerond. Dat heeft geresulteerd in een aantal wetsvoorstellen die mede berusten op de notie van de zorgplicht. Voor een deel liggen die voorstellen in de Kamer op het terrein van medezeggenschap en bestuur en accreditatie van opleidingsdomeinen in het voorstel van de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek. Er is gewezen op het taxonomieproject. Ik heb gewezen op de code-Tabaksblat en op de Gedragscode ontwikkeling letselschade. Ik zal in het voortgangsbericht concreter ingaan op de verschillende resultaten.

Er is door de heer Witteveen gesproken over de miniaturisering van het strafrecht. Wie daarover een

klacht heeft, is bij mij aan het verkeerde adres. Wij leven in een democratie en moeten rekening houden met het democratische gehalte. Er zijn grote meerderheden in de Kamer om piercings en tatoeages bij jongeren onder de zestien strafbaar te stellen. De regering kan reageren met bezwaren uit het oogpunt van handhaving. Is het echter denkbaar dat, als de Kamer volhoudt, de regering zegt dat het niet gebeurt omdat de wetenschap meent dat wij met miniaturisering van de rechtsspraak bezig zijn? Een ander voorbeeld van de heer Buruma is waar hij met een zekere afkeer stelt dat een tongzoen geleidelijk aan tot een vorm van verkrachting is ontwikkeld. Met die elementen in de rechtsontwikkeling blijven wij in aansluiting met de gevoelens in de samenleving. Dat is iets anders dan de notie van "Gesundenes Volksempfinden". Uiteindelijk zal het normatieve gehalte van het recht moeten aansluiten bij de samenleving. Dat laat onverlet dat men mij meestal aan de kant vindt van degenen die een halt willen toeroepen aan het introduceren van nieuwe onderscheidingen in het strafrecht. Iedere maand is er immers minstens één nieuw voorstel te zien.

Wij moeten oppassen om steeds te spreken over een balans. Het gaat immers om ongelijksoortige grootheden. Ik geloof niet in de veiligheidsutopie, namelijk dat de overheid veiligheid kan garanderen. Met veiligheid is het net als met zwanger zijn. Je bent het of je bent het niet, maar je kunt het niet een beetje zijn. Als geconstateerd wordt dat er iets aan een onveiligheid gedaan moet worden, moet men de benodigde en geëigende maatregelen al dan niet treffen. Men moet niet met het oog op het rekening houden met andere belangen willen komen tot een evenwicht. Die afweging kan wel gemaakt worden op het totale niveau van de wetgeving. Om deze reden ben ik beducht voor het beeld van een verstoord evenwicht. Het gaat immers om de doelstellingen die wij ons als samenleving hebben gesteld.

De heer **Franken** (CDA): Dat evenwicht en die doelstellingen zijn niet statisch. Het kan wisselen en dat geldt ook voor het begrip rechtsstaat, zoals wij in eerste lezing naar voren hebben gebracht.

Minister **Donner**: Dat ben ik roerend met u eens. Dat brengt mij bij het tweede verschijnsel, namelijk dat regelgeving voortdurend in ontwikkeling is. In deze periode worden wij geconfronteerd met een reële dreiging van terrorisme. Als wij daar maatregelen voor treffen, dan moeten wij niet zeggen dat het een aantasting van de rechtsstaat is of van fundamentele rechten omdat wij dat vijf jaar geleden nog niet deden. Dat is ook een antwoord op de opmerking van de heer Engels dat ieder niveau op een goed moment een niveau van beschaving is. Soms moet je even terugvallen om de beschaving beter te beschermen.

De heer Franken wees erop dat er steeds weer informatie gevraagd wordt. Het kabinet probeert op dat punt met vereenvoudigingen te komen. Ik wijs ook naar de uitkomsten van de regeldrukconferentie die het kabinet heeft gehouden en de conclusies van de Catshuissessie. Vaak loop ik op tegen de grenzen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Informatie die voor het ene doel gevraagd is, kan niet gebruikt worden voor een ander doel. Dat leidt mede tot het steeds opnieuw dezelfde informatie geven. Nogmaals,

Donner

het heeft de aandacht. Ik heb aangegeven wat de keerzijde van het verhaal is. Wij zullen daarnaar kijken.

De heer Franken heeft ook een aantal voorbeelden gegeven. Die punten zal ik meenemen. Ik ben ingegaan op het punt van de taxonomie. Hij verwees naar de standaardregeling, het kleine muurbloempje van artikel 6:214 BW. Daar ben ik mij van bewust. Dat punt is ook aan de orde gekomen in het overleg met de SER. Op dat punt blijft de minister van Justitie, die dat eventueel algemeen verbindend moet verklaren, afhankelijk van wat er door de branche wordt voorgesteld. Tot nu toe zijn er geen voorstellen vanuit de branche gekomen. Ik loop tegen een ander gegeven van zelfregulering op, namelijk dat de betrokken groep het zelf moet reguleren.

De heer **Franken** (CDA): Ik denk dat u hier niet over alle informatie beschikt. Er zijn branches die vanuit de SER geprobeerd hebben om de standaardregeling van toepassing te doen verklaren. Een van die branches is die van de kinderdagverblijven. Eerder is dat geprobeerd door de Orde van Advocaten. De orde wilde op deze manier de beroepsaansprakelijkheid beperken. Dat is discutabel, maar daar zal ik op dit moment niet op ingaan. Voor de kinderopvang valt het wel te overwegen.

Minister **Donner**: Gelet op uw beroepsmatig verleden neem ik zonder meer uw grote gezag aan. Ik zal dus kijken naar de voorstellen. Ik kreeg inderdaad het beeld dat de brancheorganisaties daar zelf overeenstemming over moeten bereiken en dat dit tot nu toe moeizaam ging. Het is inderdaad een instrument waarvan bezien zou moeten worden of het gebruikt kan worden. Het is niet de bedoeling om advocaten in staat te stellen kartelafspraken te maken, die ze niet zouden mogen maken.

Voorzitter. Wij bezien nu wat het effect is van Europese regelgeving op de wetgeving. Die monitor zal in de zomer van dit jaar worden afgerond. Ik hoop na de zomer nader in te kunnen gaan op de vraag wat het effect daarvan is.

De heer Franken wees op de mogelijkheid van een simpele effectentoets voor regelgeving. Die proberen wij in het kader van de kwaliteit van wetgeving zo goed mogelijk in stand te laten. Er zit echter een grens in de mate waarin erop kan worden aangedrongen om tot een regeling te komen. Ook de heer Engels heeft hierover iets gezegd in de eerste termijn. Soms zullen wij inderdaad illusiepolitiek in symboolwetgeving vastleggen. Dat kan in een democratie echter soms heel effectief zijn voor het normbesef van de samenleving, ook al valt het niet te handhaven.

In dit kabinet mag ik niet klagen over de aandacht die politie en justitie hebben gekregen in het totaal van de begroting. Dit punt zal zonder meer weer een punt aandacht zijn voor volgende kabinetten vanaf volgend jaar. Hoewel wij een eind zijn gekomen, moeten wij niet willen leven met het huidige niveau van de criminaliteit.

Mevrouw Broekers heb ik al een duidelijk antwoord gegeven op haar vragen over de veiligheidswet. Ik ben het eens met haar opmerkingen over het fundament van de rechtsstaat. Zij verwees naar een opmerking van mijn vader dat samenwerking inhoudt dat mensen zich aan regels houden. Dat ben ik met haar eens. In dat licht meen ik dat samenwerking een overheid behoeft. Dit betekent echter niet dat alle regels waar de samenwerking zich aan moet houden, door de overheid moeten

worden gegeven. Deze regel sluit aan bij de Nederlandse Geloofsbelijdenis, waarnaar de heer Holdijk eerder verwees. Het is goed om te constateren dat dit langs alle kanten doorwerkt.

Ik ben al ingegaan op een aantal vragen en opmerkingen van de heer Kox over veiligheid en fundamentele rechten. Als ik in de gloed van mijn betoog heb gesproken van een "oprisping" als het gaat om eerbiedwaardige colleges, begrijp ik dat de heer Kox mij daarop aanspreekt. In een bepaalde periode kwamen allerlei colleges op basis van dezelfde argumenten tot dezelfde conclusies. Dan krijg ik wel de behoefte om te zeggen: waar hebben wij het nu over? Mijn reactie op de Raad voor het Openbaar Bestuur heb ik al gegeven. Het omgaan met verstoring is een specifiek punt waarop wij verder moet doorgaan. Welke aspecten zitten daaraan? In Amsterdam is al twee keer een verstoringmaatregel voorgelegd aan de rechter. In beide gevallen werd deze niet ten principale onrechtmatig gevonden. De vraag is wel hoelang ze moeten worden gehandhaafd en of ze proportioneel zijn. De rechter aanvaardt echter wel het beginsel.

De heer Kox wees verder op de mogelijkheid dat veiligheidsmaatregelen zullen leiden tot criminalisering van groepen. Ik ben mij daarvan bewust. Hierover voer ik overleg, onder andere met islamitische en Marokkaanse groepen. Door de maatregelen die wij treffen, kan het beeld ontstaan dat de hele groep terroristisch is of een gevaar vormt voor de samenleving. De heer Kox noemde echter een andere groep, de illegale vreemdelingen. Uiteraard is het een politieke discussie of zij vanwege hun illegaliteit bepaalde rechten wel of niet moeten hebben. Een illegale vreemdeling is om die reden in ieder geval niet conform de wetgeving. In dat licht moet worden overwogen of de ongewenstverklaring moet worden gebruikt om de vreemdelingenwetgeving effectiever te handhaven. Of wij heffen de vreemdelingenwetgeving op, of wij accepteren dat wij met het verschijnsel van illegale vreemdelingen te maken hebben. In het laatste geval zullen wij de maatregelen moeten treffen die duidelijk maken dat het niet hebben van een verblijfsvergunning, bepaalde consequenties heeft.

De heer **Kox** (SP): Ik doelde op de analyse van prof. Van Kalmthout, namelijk dat illegalen in dit land steeds vaker worden beschouwd als criminelen, terwijl zij illegaal zijn. Dat is als zodanig echter niet crimineel; men beschikt alleen niet over de juiste papieren. Op basis daarvan ontstaan er situaties waarin mensen bepaalde voorzieningen niet krijgen, waar zij wel recht op hebben. Ik denk aan jongeren die recht hebben op zorg, aandacht en onderwijs. Dit wordt hun onthouden, terwijl er eigenlijk geen titel voor is. Daardoor doen wij mensen die, net als anderen, fundamentele rechten hebben, op dat punt tekort. Daarvoor waarschuwt Van Kalmthout en daarop vroeg ik om uw commentaar. Hij geldt als een deskundige op dit gebied.

Minister **Donner**: ik heb eerder aangegeven, ook ten aanzien van groepen als Marokkanen, dat dergelijke effecten steeds in het oog gehouden moeten worden. Zonder dat het beeld moet ontstaan dat het allemaal criminelen zijn, blijft natuurlijk wel overeind dat ik bij illegale vreemdelingen te maken heb met een categorie die ten principale in strijd met de wetgeving hier

Donner

aanwezig is. Dit kan consequenties hebben. Het is echter niet zo dat zij geen aanspraak kunnen maken op rechten die wij hun wel willen geven.

Op het punt van de bruikbare rechtsorde wees de heer Kox op het bijzondere verschijnsel van de prestatiecontracten en maakte hij een opmerking over het "verkleuteren van het professionalisme". Ik ben mij bewust van de meer algemene discussie over de wijze waarop wij bepaalde beroepen door de regelgeving verantwoordelijkheden hebben ontnomen die wel bij hen gelegd zouden moeten worden. Dit laat onverlet dat ik de klachten over de prestatiecontracten nog steeds afwijs. Iedere keer duikt de kwestie op van het verbaliseren van overtredingen na staandhouding. Inderdaad bevatten de prestatiecontracten een doelstelling die 200.000 extra boetes uit staandhouding zou moeten opleveren. In korte tijd heeft de politie kans gezien daar 600.000 van te maken. Dit kan niet met een beroep op de prestatieconvenanten. Bij de herziening zullen wij dit opnieuw in ogenschouw nemen, maar de prestatieconvenanten hebben er alleen maar toe geleid dat er voor het eerst daadwerkelijk meetbaar veranderingen en verbeteringen in het politieoptreden mogelijk zijn geweest. Ik wijs erop dat men tijdens de informatieverstrekking door het kabinet van de zijde van de politie zelf gekomen is met het idee om afspraken te maken over de prestaties, als men meer geld zou krijgen. Dat heeft ook in de krant gestaan. Het geld is er gekomen en sinds die tijd hebben zij alleen maar geklaagd over de prestatieakkoorden.

De heer **Kox** (SP): Ik mag het wel als een minister niet meteen ja knikt als er kritiek komt op zijn beleid. Per slot van rekening moet je staan voor wat je zegt. Laatst kwam er echter in een uitzending van Netwerk en in reportages in diverse bladen niet één dwarse politiecommissaris, maar een hele serie korpschefs aan het woord die zeiden dat er negatieve effecten kleven aan de prestatieafspraken. Iemand als Welten zegt: het levert voor een deel schijnveiligheid op; wij maken onszelf iets wijs en daar zouden wij niet mee bezig moeten zijn. Dit kan toch niet allemaal worden afgedaan in de trant van: eerst wil men de prestatiecontracten en als men ze dan krijgt, klaagt men alleen maar, net zoals de boeren. Zo gemakkelijk kunnen wij toch niet met de korpschefs omgaan, of wel?

Minister **Donner**: Ik maak mij er niet gemakkelijk vanaf, en minister Remkes en ik hebben duidelijk bij de recente herziening van de prestatieconvenanten rekening gehouden met steekhoudende kritiek. Deze opmerkingen kwamen na de herziening van de prestatieconvenanten en dan acht ik het een onderdeel van professionele politie dat men, als men kritiek heeft, die binnenskamers uit en dat men dat niet doet in een televisieprogramma. Ik dacht dat ik daarmee op alle punten van de heer Kox was ingegaan. Ik ben ook ingegaan op de persberichten op de website van Justitie.

Ten slotte kom ik op de punten van de heer Engels. Ik dacht dat ik was ingegaan op de discussie over de verhouding tussen vrijheid en veiligheid. Ook hier wil ik er toch even op wijzen dat ik rechtsstatelijkheid in dit verband het minder goede criterium vind, omdat rechtsstatelijkheid vooral slaat op het houden van de overheid aan haar regels, rechtsbescherming en wetten, terwijl de begrenzing van wat wij met wetten zouden willen eerder te maken heeft met grondrechten en

fundamentele vrijheden. Dat is meer een kwestie van het criterium dat je gebruikt.

Ik noteer dat u in ieder geval erkent dat het concept van de bruikbare rechtsorde een poging is om meer ten principale een aantal mechanismen die wij kennen in onze rechtsorde te doordenken. U noemde een aantal aspecten die daarbij aan de orde moeten komen. U stelde dat de samenleving nog steeds in een staat van desintegratie verkeert, althans u citeerde anderen die dat gezegd hebben. Ik herken die uitspraak ook als zodanig. Toch is dat ook een perceptie van de ontwikkeling. Het is een andere aanduiding voor iets wat door anderen modernisering genoemd wordt. Vandaar dat ik erop wees dat wij moeten oppassen voor het concept dat de samenleving door wetten bij elkaar gehouden wordt. De samenleving wordt primair door samenwerking bij elkaar gehouden. Dat vergt regels, maar niet per definitie overheidsregels. Zij zijn wel nodig om de samenleving te kunnen laten functioneren. Dat is wat ik geschetst heb: het principiële probleem dat wij in wezen bij regelgeving en de groei van die regelgeving te maken hebben met een verschijnsel dat behoort bij de ontwikkeling van onze samenleving. Daar hebben wij nog onvoldoende mee leren leven en leren omgaan en dat vergt een heroverweging van de mechanismen die daar achter staan.

Daarmee ben ik aan het einde gekomen van mijn opmerkingen, ware het niet dat ik uiteraard moet antwoorden op de slotsom van de heer Franken. Ik zal dat doen in een taal die ook hij begrijpt. *Accordo obligationem reservationis datorum informationis restringendum esse, sed pacta non sunt restringenda, sed servanda.*

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn, alsook voor het feit dat hij uit eigener beweging nog net binnen een acceptabele tijdslimiet is gebleven.

Sluiting 0.00 uur

Besluiten en ingekomen stukken

List van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:

26/27 juni 2006

Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte en van de artikelen 252 en 253 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (eenzijdige legesheffing) (29858);
3/4 juli 2006

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30313);
12 december 2006

Algemene Financiële Beschouwingen en het Belastingplan;