

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

---

\*0: EK

\*1: 2003-2004

\*2: 26

\*3: WordXP

\*4: 26ste vergadering

\*5: Dinsdag 27 april 2004

\*6: 9.30 uur

---

**Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 66 leden, te weten:

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

en de heer Donner, minister van Justitie en mevrouw Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

alsmede de heer Dittrich, lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden: Luijten, wegens bezigheden elders; Schuyer, wegens verblijf in het buitenland; Jurgens, Van Thijn, Platvoet, Dees en Van der Linden, wegens bijwoning van de plenaire vergadering van de Parlementaire Assemblee Raad van Straatsburg.  
\*\*

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.  
\*\*

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze weekeditie)

De **voorzitter**: Aangezien voor het voornemen tot het sluiten van verdragen, de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en de algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt

onder de nrs. 23908 (R 1519), nr. 64, 29457 (R1751), 29458 (R 1752), 29459, 29472 (R 1753), 29479 en 29468 (R 1756) en 29487 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan het uitdrukkelijke goedkeuring van dit voornemen, deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.  
\*\*

Aan de orde is de behandeling van:

- **Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (29200 V) voor het jaar 2004;**

- **vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (29200 XVI) voor het jaar 2004.\***

De **voorzitter**: Het gaat hier om de zogenoemde administratieve behandeling van deze begrotingswetsvoorstellen. Deze begrotingshoofdstukken moeten voor 1 mei 2004 door de Kamer worden goedgekeurd. Nu besloten is, de behandeling van deze wetsvoorstellen niet voor 1 mei a.s. te houden, stel ik voor, de wetsvoorstellen zonder beraadslaging af te doen, onder het voorbehoud dat de regering bereid zal blijken te zijn op een later tijdstip deel te nemen aan een met de Kamer te houden debat over met deze begrotingsvoorstellen samenhangende onderwerpen.  
\*\*

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel:

- **Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met verbeteringen van uiteenlopende, voornamelijk uitvoeringstechnische aard (technische herziening WEB) (28745).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel

**Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en daarmee verband houdende aanpassing van enige andere wetgeving (Wet Elektronisch bestuurlijk verkeer) (28483).**

De **voorzitter**: Ik heet de heer Donner, minister van Justitie, alsmede de heer Scheltema van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Dit lijkt een vrij eenvoudige aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht. Het geeft de revolutionaire ontplooiing van nieuwe elektronische communicatietechnieken een plaats in het verkeer tussen bestuursorganen, burgers en rechtspersonen. Het neemt niet weg dat in dit wetsvoorstel toch wordt gebroken met de eeuwenoude uitleg van de term "schriftelijk" en met het monopolie van het papier als

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

schriftdrager in de niet-mondelinge communicatie tussen burger en bestuur.

De CDA-fractie liet al bij de aanvang van de schriftelijke voorbereiding weten, dit voorstel en de daaraan ten grondslag liggende beginselen -- de keuzevrijheid voor zowel het bestuursorgaan als de burger, het beginsel van de nevenschikking, het heffen van de standaarden voor betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid term, de oprekking van het begrip "schriftelijk" -- van harte te steunen. Wij zijn echter wel twee schriftelijke rondes ingegaan om op een aantal punten wat meer helderheid te krijgen. Dat is tot op redelijke hoogte gelukt en daarvoor past dank. Wij hopen dat in dit debat de resterende kwesties geslecht kunnen worden.

Voordat ik daarop doorga, wil ik vragen of er op dit moment meer zicht is op de vraag of, en zo ja wanneer, geheel of gedeeltelijk het rechterlijk verkeer onder een vergelijkbaar regime wordt gebracht.

De ruime of dynamische interpretatie waarvan het octrooi bij de Raad van State lijkt te liggen, is door de regering in dit wetsvoorstel overgenomen en vormt het hart daarvan. Het gaat om de letter en niet om het papier en dat is een andere uitleg dan die welke de wetgever destijds voor ogen stond, zoals de regering terecht stelt. Dat geldt niet slechts voor de nog jonge Awb-wetgever, maar zeker ook voor al die andere wetten, zoals de Kieswet, de Oorlogswet, de Gemeentewet en de Huisvestingswet. Net als in huidige spraakgebruik was in die wetten schriftelijk identiek aan letters op papier. Soms werden in de jurisprudentie, zoals in het Nederland ontwapen-arrest, wel eens andere letterboodschappen gelijk gesteld aan het verspreiden van gedrukte stukken, zoals neonletters, omdat ze in het maatschappelijke verkeer nu eenmaal dezelfde functie vervulden, maar ze werden niet als identiek gezien.

Het is duidelijk dat dit wetsvoorstel betekent dat aan al die bepalingen waarin het woord "schriftelijk" staat voortaan ook die dynamische uitleg kleeft, evenals allerlei soortgelijke bepalingen in decentrale verordeningen, verordeningen van provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijfschappen. Onze fractie vroeg in dat verband naar de betekenis van dit alles voor artikel 5 Grondwet, het petitieright. Ook in de schriftelijke voorbereiding heeft de regering laten weten dat bij de nadere standpuntbepaling over de digitale grondrechten op dat petitieright zal worden ingegaan en verklaart zij dat de term "schriftelijk" in dat artikel 5 Grondwet ook die ruime uitleg moet krijgen. In dat verband heeft onze fractie nog wel enkele vragen.

Kan in de memorie van toelichting op een wijziging van de Awb met een Grondwettelijke interpretatie zoals die indertijd is vastgelegd -- voor de laatste keer in 1983 -- worden gebroken? Als dat het geval is, in welke omstandigheden kan naar de mening van de regering dan een interpretatie die de Grondwetgever niet voor ogen kon staan toch worden veranderd of wijzigen? Ik noem maar een willekeurig artikel van de Grondwet, artikel 6, waarin bijvoorbeeld de termen "godsdienst", "belijden" en "gemeenschap" voorkomen. Kunnen die termen bij wet of bij memorie van toelichting aanzienlijk worden gewijzigd? Ik weet dat dit onder omstandigheden

wellicht verdedigbaar is, maar zou de regering toch wat nader op dat vraagstuk willen ingaan?

De regering zegt dat alsdan ook het recht van petitie elektronisch kan worden uitgeoefend. Houdt dat in dat petities gericht tot niet bestuursorganen, zoals de Eerste Kamer, ook elektronisch kunnen worden aangeboden of heeft de Eerste Kamer het recht om die weg af te sluiten? Dat laatste zouden wij ons overigens heel goed kunnen voorstellen.

Wie stelt de weg voor elektronisch verkeer open? Gelet op de nadere memorie van antwoord heeft de CDA-fractie in de schriftelijke voorbereiding kennelijk een niet geheel duidelijke vraag gesteld over de positie van de wetgever bij de keuze of de elektronische weg al dan niet moet worden opengesteld. Wij noemden het voorbeeld het vereiste volgens de Gemeentewet dat een wethouder schriftelijk ontslag moet nemen. Men zou ook kunnen denken aan de aanname of weigering van benoemingen uit de Kieswet door kandidaten die terzake een machtiging hebben verleend aan partijbesturen. Er zijn overigens wel meer voorbeelden denkbaar. Tot nu toe is schriftelijk schriftelijk in de enge zin des woords, dus letters op papier. Straks -- wij begrijpen overigens niet dat in de nadere memorie van antwoord staat dat dit nu al het geval is -- is het aan de burgemeester, de Kiesraad, de Territoriaal Commandant, enz. om te besluiten of de elektronische weg wel of niet open gaat. De regering is daarover toch vrij laconiek. Zij erkent dat het hier dan zo en elders zus kan gaan, maar vindt dat horen bij de introductie en verwerking van nieuwe technieken. Dat is waar, maar dat was toch niet het punt waar onze fractie de aandacht voor vroeg. Ook het argument van de regering dat de overheid hoge eisen zal stellen aan betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid gaat hier eigenlijk langs heen. Er zijn immers handelingen, met name die welke direct betrekking hebben op aanvaarding of beëindiging van politieke en bestuurlijke ambten -- maar ook hiervan zijn andere voorbeelden denkbaar -- die misschien toch verricht zouden moeten worden op de wat omslachtiger, meer tot bezinning en zorgvuldigheid uitnodigende traditionele wijze. Misschien ook niet, maar het ware verkieslijker geweest indien de wetgever in dit soort situaties de beslissing over het wel of niet open maken van de elektronische weg zelf zou nemen, dan deze over te laten aan de uitvoerende bestuursorganen.

Tot slot wil ik nog een vraag stellen naar aanleiding van een artikel in het VNG-magazine. Is het toegestaan aan bijvoorbeeld gemeenten om bij het openstellen van de elektronische weg nadere voorwaarden te stellen die tot gevolg zullen hebben dat hogere eisen worden gesteld aan de digitale weg dan aan de gewone, traditionele weg? Wij vermoeden dat dit het geval is, maar horen dit graag van de minister.

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik wil mede namens de fractie van de ChristenUnie enkele korte opmerkingen maken over het voorliggende wetsvoorstel.

Het is ook voor ons duidelijk dat de snelle opmars van de computer in het maatschappelijk en ook in het rechtsverkeer, een wetsvoorstel als het onderhavige wenselijk en eigenlijk noodzakelijk maakt. Wat is volgens

ons het belang van deze Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, die in hoofdzaak een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht is? Dat belang is niet dat deze wet de overheid als het ware verlot verleent om zich van elektronisch verkeer te bedienen, omdat dit thans verboden zou zijn. Het belang schuilt veel meer daarin dat in deze kaderstellende basisregeling – méér is het ook niet – met een vrij hoog abstractiegehalte weliswaar houvast (zekerheid) wordt geschapen door wettelijk geregelde mogelijkheden te bieden en – minstens zo belangrijk – door te voorkomen dat elektronisch communiceren dwingend wordt opgelegd, dan wel dat aanspraken op zodanig verkeer worden gecreëerd hetzij voor het bestuursorgaan hetzij voor de burger.

Van onze kant hadden wij – mét de Raad van State – liever gezien dat eerst een experimenteerfase was ingebouwd, met andere woorden dat er een experimenteerwet was geformuleerd. Die aanpak zou onze voorkeur hebben gehad om dezelfde reden als waarom de regering thans eerst een nader onderzoek naar elektronisch verkeer tussen burger en rechterlijke macht wenselijk acht. De regering heeft deze weg, mede onder druk van de Tweede Kamer, niet willen bewandelen. Praktijkervaring en jurisprudentie hadden ons dan de weg kunnen wijzen, wellicht met grotere betrouwbaarheid dan thans het geval zal kunnen zijn. Wij wijzen daarbij nog eens op de praktijk met het faxverkeer, waarvoor dit wetsvoorstel – wij zouden dat bijna vergeten – thans tevens een wettelijke grondslag biedt.

Ook al bevat het voorstel slechts een kaderstellende basisregeling met een hoog abstractiegehalte, niet ontkend kan worden dat door het wetsvoorstel sommige onzekerheden worden weggenomen. Andere onzekerheden, die met de aard en praktijk van het elektronisch verkeer samenhangen, worden door de introductie van de computer in het bestuurlijk verkeer binnen gehaald, zoals vragen rondom verzending en ontvangst, kenbaarmaking en veiligheid. Deze onzekerheden zijn in het conventionele verkeer, door de tussenkomst van de post, grotendeels ondervangen. In het elektronisch verkeer valt een partij weg, al zou men misschien tot op zekere hoogte de provider als zodanig kunnen aanmerken. Gegeven de weg die de regering thans heeft gekozen kunnen we slechts hopen dat deze onzekerheden van tijdelijke aard zullen zijn, al is er nog weinig reden om daar op te vertrouwen.

Een van de meest gevoelige punten achten wij de kenbaarmaking door de burger dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. Wij kunnen het niet anders zien dan dat dit een van de meest kwetsbare punten blijft. Die kenbaarmaking behoeft immers niet haar bevestiging te vinden in het feit dat het bestuursorgaan zich ervan heeft vergewist dat het bericht is aangekomen. Wij vinden dit een kwetsbaar punt omdat een burger die langs elektronische weg bereikbaar was, dit niet behoeft te blijven. Bovendien kunnen adressen wijzigen -- en zo zijn er meer omstandigheden te noemen die de aangaande bereikbaarheid onzekerheid teweeg kunnen brengen.

De waarborg die de wet op het punt van de kenbaarmaking zou moeten bieden, brengt ons op de meer algemene kwestie dat gebruikmaking van de elektronische weg er niet toe mag leiden dat bepaalde burgers of hele

groepen in de samenleving geen beschikking meer krijgen over informatie die voorheen nog wel voor hen beschikbaar was. De regering verklaart weliswaar bij herhaling in de stukken dat zij die waarborg gelegen acht in het uitgangspunt van de nevenschikking, maar het is de vraag of, en zo ja, hoe lang dit uitgangspunt in de praktijk blijft gelden. Artikel 2.14, eerste lid, formuleert dit uitgangspunt, maar het tweede lid maakt al direct een uitzondering, bij wet, op dit uitgangspunt mogelijk, bijvoorbeeld als het om min of meer goed af te bakenen doelgroepen gaat.

Dat klinkt op zichzelf geruststellend, evenals de opmerking dat een pluspunt van elektronisch verkeer is dat het zo laagdrempelig is. Zo'n opmerking over laagdrempeligheid gaat echter voorbij aan het gegeven dat op dit moment elektronisch verkeer voor talloze burgers een hóógdrempelige aangelegenheid is. Ook de minister zal niet willen bestrijden dat er sprake is van een zekere maatschappelijke druk om van elektronisch verkeer gebruik te maken. Als die druk zich ook meester maakt van bestuursorganen -- en waarom niet, zou je kunnen zeggen -- dan kan dit tot een vorm van maatschappelijke uitsluiting van zogenaamde "digibeten" leiden; mogelijk een uitstervende soort, maar voorshands nog ruim aanwezig. De overheid behoort zich daar zorgen over te maken, zo is mijn mening. Het mankeert thans niet aan het gekozen uitgangspunt. De vraag is echter hoe lang dit uitgangspunt voluit overeind blijft. Ik trek maar even een vergelijking met het gebruik van nationale talen in het Europees Parlement: nu binnen afzienbare tijd tien nieuwe lidstaten tot de Unie toetreden, staat het uitgangspunt dat ieder lid zich van zijn nationale taal kan bedienen voor de zoveelste keer, en sterker dan ooit, onder druk.

Het gevolg van dit voorstel is reeds dat de rollen in die zin worden omgekeerd dat in situaties waarin de wetgever uitdrukkelijk wél vasthoudt aan uitsluitend de papieren vorm, wijziging van de wetgeving nodig is, hetgeen in het kader van de aanpassingswetgeving zal worden gezien. Deze consequentie van de uitbreiding van het begrip "schriftelijk" laat zien dat een op zichzelf goed uitgangspunt gemakkelijk op de tocht komt te staan. In elk geval geeft een en ander ons de vrijmoedigheid om de minister te vragen om bijzonder alert te zijn dat een sluipende ontwikkeling niet tot een bestuurlijk-maatschappelijke tweedeling in de samenleving leidt.

Tot besluit van mijn bijdrage wil ik nog een vraag voorleggen die ik, als ik er eerder op was gestuit, in de schriftelijke voorbereiding aan de orde zou hebben gesteld. Het betreft de registratie en archivering van elektronische berichten. Blijkens zijn advies heeft de Raad van State opgemerkt dat het van belang is dat ook de elektronische berichten van en naar de bestuursorganen op een controleerbare wijze worden vastgelegd. Berichten moeten ook achteraf terug te vinden en toegankelijk zijn. In de oorspronkelijke memorie van toelichting is volgens de Raad door de regering terloops gesteld dat de Archiefwet van toepassing is.

De Raad merkt dan op dat thans nog onvoldoende duidelijk is wat daarvan de consequenties zijn voor de bestuursorganen en eventuele gerechten.

In het nader rapport erkent de regering dat de Raad niet zonder reden de aandacht vestigt op de problematiek van registratie en archivering. Tevens geeft de regering er blijk van het belang van digitale duurzaamheid te onderkennen. Maar, zo merkt zij vervolgens op, de registratie en archivering van geschriften, ongeacht of zij van papieren of elektronische aard zijn, vallen niet onder de Algemene wet bestuursrecht. Min of meer ter geruststelling deelt zij ten slotte mee dat de memorie van toelichting op dit punt is verduidelijkt. Ik heb die memorie echter herhaaldelijk doorgebladerd, maar ik ben niet op de in het vooruitzicht gestelde passage gestuit. Kan de minister mij aangeven waar ik haar kan aantreffen? Of beter nog, kan hij inhoudelijk iets anders meedelen dan dat de Archiefwet wel en de Algemene bestuurswet niet van toepassing is? Naar mijn mening zou daarmee recht worden gedaan aan het punt dat de Raad van State signaleerde en dat ook ons interesseert.

Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de regering.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het voorstel voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is belangrijk. In de huidige wetgeving is geen rekening gehouden met elektronisch verkeer. Regelgeving is dus nodig. Met het wetsvoorstel wordt daarin voorzien. Dat is een goede zaak. Via de schriftelijke vragenronde heeft de minister een aantal vragen beantwoord. Eén kwestie is naar de mening van mijn fractie en, naar ik heb begrepen, ook naar de mening van de woordvoerder van SGP en ChristenUnie nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Die kwestie betreft de bereikbaarheid van de burger langs elektronische weg en de wijze waarop de burger die bereikbaarheid kenbaar maakt.

Volgens artikel 2:14, lid 1, maakt de geadresseerde, de burger, kenbaar dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. In de memorie van toelichting is duidelijk gesteld dat voorlopig van uitdrukkelijk kenbaar maken moet worden uitgegaan. Maar hoe moet de burger dat doen? Daarover wordt in het wetsvoorstel geen uitsluitend gegeven. In de nadere memorie van antwoord schrijft de minister dat het niet goed mogelijk is en evenmin zinvol om in de Algemene wet bestuursrecht aan te geven onder welke omstandigheden het kenbaar maken uitdrukkelijk moet plaatsvinden. De mogelijke variatie die thans reeds bestaat en de snelle ontwikkelingen die nu en in de toekomst plaatsvinden, staan een opname in de weg. De burger weet dus nog niets. Het enige wat hij weet is dat het kenbaar maken in beginsel vormvrij is. In sommige gevallen kan het kenbaar maken geschieden via een sms-bericht of een onbeveiligde e-mail. Maar dat werkt niet als het kenbaar maken bewijsbaar moet zijn. Het vermelden van een e-mailadres op het postpapier is ook niet voldoende.

Kortom, er is maximale onduidelijkheid voor de burger. Het verzenden van een brief met daarin het kenbaar maken van de betrokkene dat hij langs elektronische weg bereikbaar is, lijkt de meest safe oplossing. Is de minister niet bevreesd dat door de

onduidelijkheid, en daarmee onzekerheid, de burger steeds de veilige weg zal kiezen, namelijk de papieren weg? Is de minister het met de leden van VVD-fractie eens dat door deze onduidelijkheid de doelstelling die met het wetsvoorstel is beoogd slechts zeer ten dele wordt bereikt? Op pagina 2 van de memorie van toelichting stelt de minister: "De noodzaak van dit wetsvoorstel is gelegen in het wegnemen van de onzekerheden die thans in de praktijk bestaan over de vraag wanneer verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en in het eisen van waarborgen voor een goed verloop van dit verkeer." Is de minister bereid via nadere regelgeving duidelijkheid te scheppen over de vorm waarin het kenbaar maken moet worden gegoten? Die vorm is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en van het soort beleidsterreinen waarop de berichtenwisseling plaatsvindt. In dit verband wijst de VVD-fractie ook op de mogelijke problemen die kunnen ontstaan wanneer de burger kenbaar wenst te maken dat hij de elektronische weg wil beëindigen. De verplichting om dit kenbaar te maken aan het bestuursorgaan, rust op de burger. Ook hier is het weer de vraag: hoe moet hij dit doen? Hoe kan hij erachter komen hoe hij dit moet doen? Is dat via websites, bijvoorbeeld van de verschillende bestuursorganen? Kan het bestuursorgaan zelf bepalen hoe de kenbaarmaking, ook van de beëindiging van de elektronische weg, door de burger moet geschieden? Schuilt hierin dan niet het gevaar dat een lappendeken ontstaat van wijzen waarop de kenbaarmaking moet plaatsvinden, met als resultaat onzekerheid alom?

Mijn fractie hoort graag van de minister hoe hij zich voorstelt een einde te maken aan de door mijn fractie voor de burger gesignaleerde onzekerheid met betrekking tot de kenbaarmaking.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel is inderdaad een teken van de ontwikkelingen die wij de afgelopen decennia hebben doorgemaakt. Tegelijkertijd zijn die niet anders dan een aantal veranderingen die wij in het verleden hebben doorgemaakt. De heer Dölle zei dat "schriftelijk" betekent dat het op papier rust. Dat is een vernieuwing van de afgelopen 500 jaar, maar lange perioden daarvoor gebruikten wij cuneiforme tabletten. De Egyptenaren hadden de methode van de hiërogliefen met pictogrammen. Dat heet allemaal het schrift. Het schrift berust in wezen op een methode om iets over te dragen aan een ander door het op te schrijven, zodat het voor de ander alsnog kenbaar blijft. De drager daarvan is niet bepalend. In die zin hebben wij het nu ook over het schrift, zij het dat de dragers schijfjes, computers en beeldschermen zijn waarop de digitale boodschap in letters wordt weergegeven. Op een goed moment verzinnen wij misschien iets anders dan letters. Misschien wordt ooit een vorm van directe communicatie zonder de transformatie van gedachten in schrift mogelijk. Maar ook dan kun je nog steeds spreken van schrift, hoewel daarover valt te twisten.

De heer **Dölle**(CDA): Ik ben het met de minister eens dat je vroeger kleitabletten en dergelijke had. Ik heb echter sterk de indruk dat in de periode dat het Koninkrijk der Nederlanden functioneert, de wetgever met het woord "schriftelijk" over het algemeen de papieren drager bedoelde.

Minister **Donner**: Ik ben het met u eens dat het Koninkrijk der Nederlanden of althans de republiek is ontstaan door een reactie tegen de moderne tijd en is voortgevloeid uit de boekdrukkunst of althans deze schriftvorm. De bijbel werd op deze wijze namelijk breder beschikbaar. In de jurisprudentie echter is schrift noch de vrijheid van drukpers beperkt tot de enkele figuur van het op papier afdrucken van letters. Volgens de jurisprudentie vallen zelfs de spandoeken die bij demonstraties worden meege dragen, en het luchtschrijven door vliegtuigen onder schrift. Ik geloof niet dat dergelijke zaken onder vrijheid van drukpers vallen, maar zij vallen wel onder de vrijheid van meningsuiting. Ik ben mij er evenwel van bewust dat wij hier van de traditie van zeker de afgelopen 200 jaar afstappen van een overheidsbestuur dat in hoge mate mede berust op en mogelijk gemaakt is door schrift, door papier en door steeds eenvoudiger vormen van geschrift. Tijdens mijn ambtelijke loopbaan bij Justitie heb ik meegemaakt dat wij van de handgeschreven en getypte vorm overgingen op de computer. Voor de oorlog werden stukken doorgaans zelfs handgeschreven gepubliceerd. Ook werden beschikkingen toen niet gedrukt, maar handgeschreven. In die tijd dacht men namelijk dat dit een grotere zekerheid van authenticiteit bood. Men vreesde dat, als wat handgeschreven was omgezet werd via een typemachine, daar eventueel onduidelijkheden en verlies van authenticiteit in gelegen zouden kunnen zijn. Wij hebben overgangen als de onderhavige dus ook gedurende de hele twintigste eeuw meegemaakt.

Hiermee zeg ik niet dat je hier lichtvaardig toe moet overgaan. Dat is ook de reden waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op het rechtsverkeer. Dit is echter wel voorwerp van discussie. Je moet ook constateren dat het rechtsverkeer sowieso, ook als het enkel om geschriften gaat, veel geformaliseerder is dan het bestuurlijk verkeer. In het wetsvoorstel zoals het hier ter tafel ligt, wordt niet uitgesloten dat het rechtsverkeer eronder kan vallen. Verder is het alleen van beperkte toepassing op het bestuurlijk verkeer. Met de Raad voor de rechtspraak is al afgesproken om binnenkort overleg te voeren over de vraag in hoeverre de regels zoals wij die hier vaststellen, eventueel ook beschikbaar kunnen komen voor het rechtsverkeer. In onze wetgeving zitten echter nog allerlei vormen waarvan je je kunt afvragen of die niet van een andere tijd zijn. Wij hebben bijvoorbeeld nog steeds de eis dat de bekendmaking van bepaalde mededelingen geschiedt door aanplakking aan het stadhuis. Hiermee wordt weliswaar recht gedaan aan mensen die niet bereikbaar zijn via elektronische weg, maar het zou voor de burger natuurlijk veel duidelijker zijn als algemene mededelingen op een website van de gemeente te vinden zouden zijn. Daardoor zouden die mededelingen ook veel toegankelijker zijn dan door de eis die wij nu handhaven dat de aanvraag en verlening van vergunningen aan het

stadhuis aangeplakt moeten worden. Bovendien krijgen milieuorganisaties hierdoor de kans om tal van vergunningen aan te vechten, omdat de aanplakking nog wel eens vergeten wordt, ook al waren de vergunningaanvraag en -verlening volstrekt duidelijk. Wij zitten dus in een overgangssituatie. Met de rechterlijke macht is het overleg gestart over de vraag in hoeverre delen van het rechtsverkeer langs elektronische weg gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment is het echter niet de bedoeling om dat te doen.

De volgende vraag is in hoeverre dit voorstel de uitleg van de Grondwet wijzigt, althans daar waar het woord "schriftelijk" wordt genoemd. De term "schriftelijk", zoals die in artikel 5 wordt gebruikt, kan ruim worden uitgelegd. Ook petitie die langs elektronische weg worden ingediend, kunnen daaronder vallen. Daarbij maakt het geen verschil of een petitie wordt ingediend bij een bestuursorgaan of bij een ander onderdeel van het bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij de Kamers der Staten-Generaal. In beide gevallen zal het petitie recht, mits een elektronische postbus is opengesteld, langs elektronische weg kunnen worden uitgeoefend. Op korte termijn zal de regering de Eerste en Tweede Kamer per brief informeren over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan het kabinetsstandpunt Grondrechten in het digitale tijdperk. Het briefverkeer tussen Kamer en regering gebeurt nu ook veelal langs elektronische weg. De brieven van de regering aan de Kamer komen niet per definitie met de postbode, maar kunnen heel wel langs elektronische weg hier komen. De term "brief" betekent niet dat het op papier moet worden aangeleverd.

Ik meen zeker niet dat de Grondwet door latere wetgeving of toelichting gewijzigd kan worden als de grondwetgever uitdrukkelijk heeft gesteld een bepaalde uitleg voor te staan. Als uit de tekst dan wel uit de toelichting op de Grondwet zou blijken dat de grondwetgever bij het gebruik van de term "schriftelijk" uitdrukkelijk elektronisch transport heeft willen uitsluiten, dan zal dat niet gewijzigd kunnen worden door latere wetgeving, noch door latere jurisprudentie. Een voorbeeld op een ander terrein is de vraag of een algemene maatregel van bestuur in alle gevallen een wettelijke basis behoeft. In de toelichting op de wijziging die in 1886 werd ingevoerd, namelijk dat strafbepalingen altijd op de wet zouden moeten berusten, heeft de grondwetgever uitdrukkelijk bepaald dat deze wijziging niet de bedoeling had om dit ook te eisen voor algemene maatregelen van bestuur. In dat opzicht kwam de grondwetgever terug op het Meer en Berg-arrest. Het kan niet door rechtspraak of door wetgeving gewijzigd worden. Het hangt dus af van de context. Petitie kunnen langs elektronische weg worden aangeboden aan de verschillende bestuursorganen. Als daar strijd over bestaat, is het aan de rechter om te bepalen of dit strookt met de uitleg van de Grondwet.

Dan is gevraagd wie de weg open stelt voor elektronisch verkeer. In beginsel is het aan het bestuursorgaan om te bezien of het in een bepaald geval wenselijk is de elektronische weg open te stellen. Kortom, dit wetsontwerp dwingt eenmaal wet zijnde geen bestuursorgaan om het te doen. Het regelt alleen maar dat het is toegestaan om het te doen. Dit is ook een antwoord op de vraag van de heer Holdijk. In die zin laat de wet aan

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

---

de gemeenten experimenten toe. De wet bepaalt aan welke eisen moet worden voldaan als er wordt geëxperimenteerd. In die zin is de wet kanaliserend. Ook bij experimenten is dat essentieel, omdat er anders een volstrekt heterogene praktijk kan ontstaan die onduidelijkheden dreigt te scheppen. Met het nu vaststellen van deze wettelijke regels die besturen niet dwingen om er gebruik van te maken, maar wel om zich eraan te houden als zij willen experimenteren, zorgen wij voor de noodzakelijke kanalisatie van de experimenten waartoe de gemeenten in vrijheid kunnen besluiten.

De heer **Dölle** (CDA): Uiteraard zijn wij het met u eens dat het met dit wetsvoorstel aan het bestuursorgaan wordt overgelaten om deze weg open te stellen of niet. Dat was juist het punt. De burgemeester van Groningen bijvoorbeeld kan zeggen dat een raadslid elektronisch ontslag kan nemen en de burgemeester van bijvoorbeeld Haarlem kan zeggen dat dit niet kan. Het gaat om een vrij belangrijk besluit. Wij hebben daarom gevraagd of het niet beter ware geweest dat de wetgever zelf in dezen een keuze zou hebben gemaakt.

Minister **Donner**: Dat moment kan nog steeds komen. De wetgever kan nog steeds aangeven dat bepaalde categorieën besluiten alleen via de post aan betrokkene kenbaar kunnen worden gemaakt, maar u zegt zelf al dat u op dit moment niet weet wat daaronder zou moeten vallen.

De heer Holdijk vroeg in hoeverre de Archiefwet van toepassing is. Dit wetsontwerp gaat alleen maar over het transport en niet over de wijze waarop besluiten moeten worden genomen. Dat besluiten niet alleen maar digitaal kunnen worden vastgelegd is evenals de wijze waarop besluiten kunnen worden opgeslagen een materie die onder de Archiefwet valt en daarin wordt geregeld. Dit wetsontwerp komt daar niet aan. Ondanks dit wetsontwerp geldt voor besluiten dat deze op schrift, eventueel op papier, moeten worden vastgelegd, voorzover dat uit de onderscheiden wetgeving voortvloeit. Dit wetsontwerp maakt het alleen maar mogelijk om wat ik op papier heb in een computer in te lezen en elektronisch naar betrokkene toe te zenden die het dan op z'n scherm leest of het uitprint om het op papier te lezen. Ik herhaal het: dit wetsontwerp gaat alleen maar over het transport, niet over de wijze waarop besluiten moeten worden genomen of eventueel moeten worden opgeslagen.

In antwoord op de vraag van de heer Dölle merk ik op dat het heel wel mogelijk is dat wij in de toekomst stuiten op besluiten waarvan wij zeggen dat het zo belangrijk is dat wij zekerheid hebben over het transport ervan, dat de klassieke wijze van verzending via de postbode noodzakelijk is. Dat is bijvoorbeeld impliciet het geval bij die mededelingen waarvan de wetgever eist dat die aangetekend worden verzonden. In die gevallen zal de aantekening moeten plaatsvinden door de bezorger van het bericht. Dat houdt per definitie in dat die berichten niet langs elektronische weg kunnen worden verstuurd. Nogmaals, ook dan kan de wetgever besluiten dat het vereiste van aantekening wordt vervangen door het bericht van ontvangst dat bij computerverzending mogelijk is. De techniek maakt een aantal nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Ik denk dat het fout zou zijn om het bestuurlijk

verkeer te veroordelen tot de klassieke vormen, terwijl de rest van de samenleving zich verder ontwikkelt op dit gebied. Dit wetsontwerp geeft de gelegenheid die ontwikkelingen ook in het bestuurlijk verkeer te volgen.

Aan het adres van de heer Dölle merk ik nog op dat artikel 2:15 nadrukkelijk bepaalt dat het bestuur nadere voorwaarden en eisen kan stellen aan de communicatie.

Een experimenteerfase, zoals bepleit door de Raad van State, zal tot grotere onduidelijkheden en onzekerheden leiden dan wat nu wordt voorgesteld door de regering: een zekere kanalisatie, maar vrijheid voor bestuursorganen om te bepalen hoe men er vorm en inhoud aan geeft.

De heer Holdijk zegt dat onzekerheden in het conventionele verkeer door tussenkomst van de post grotendeels zijn ondervangen. Dat is een zeer betrekkelijke vaststelling. Het is inderdaad mogelijk om door middel van aangetekende post de bevestiging te krijgen dat een brief ontvangen is, maar het enkele feit dat een brief door een postbode in een brievenbus wordt gedeponneerd, biedt een bestuursorgaan volstrekt geen zekerheid dat de boodschap is ontvangen. Dat is een van de grootste problemen in het rechtsverkeer. Wanneer mag ervan worden uitgegaan dat betrokkene de brief inderdaad ontvangen heeft? Ik zal de heer Holdijk alle versteksituaties besparen die terug te voeren zijn op de mededeling dat men niets heeft ontvangen of dat iets op de bus is gedaan, terwijl het betreffende stuk pas een week later aankomt. Men ontkent natuurlijk daarvoor alle verantwoordelijkheid. Die onzekerheden worden nu ondervangen door het computerverkeer omdat bij iedere boodschap het tijdstip van verzending staat. Als een postbode in het water valt, bestaat het risico dat de teksten ook niet geheel ongeschonden ter bestemde plaats komen. Het postverkeer kent dus ook de nodige onzekerheden. Nogmaals, het wetsontwerp ziet enkel op de transportaspecten.

Er is ook gevraagd naar onzekerheden met betrekking tot de handtekening. Hoe vaak wordt echter in de praktijk de echtheid van een handtekening gecontroleerd door een bestuursorgaan? Alleen in geval van twijfel wordt gecontroleerd of de handtekening echt is. De door de heer Holdijk gesignaleerde zekerheden bij het postverkeer zijn al met al niet zo groot als hij veronderstelt.

De heer Holdijk wijst terecht op het risico dat men geleidelijk aan in het bestuurlijk verkeer aangewezen raakt op de computer. Op mijn beurt wijs ik erop dat wij in de samenleving volstrekt afhankelijk zijn geworden van het telefoonverkeer. Publieke telefoencellen en cellen waarin politie en brandweer kunnen worden gewaarschuwd, zijn in het algemeen al verwijderd. In Den Haag staan er nog sommige, maar ik kan niet garanderen dat ze ook functioneren. Op tal van punten is de samenleving geheel afhankelijk geworden van de telefoon. Er zijn wat dit betreft nog meer voorbeelden te noemen. Ik ben het met de heer Holdijk eens dat zeker in het bestuurlijk verkeer volstrekt duidelijk moet zijn dat mededelingen ter bestemde plaats komen. Het is primair aan het bestuursorgaan om dat zeker te stellen. Het lijkt mij niet dat de centrale overheid met voorschriften op dit punt moet komen. Het bestuursorgaan is ontslagen van de

plicht om zeker te stellen dat een boodschap ter bestemde plaatse komt als betrokkene heeft aangegeven dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. Daarom ook is het niet onwaarschijnlijk dat op formulieren de vraag verschijnt of men bereikbaar is langs elektronische weg. Pas als die vraag bevestigend is beantwoord, heeft het bestuursorgaan zich van zijn plicht gekweten en hoeft het niet meer ook nog per post een mededeling te sturen. Het kan zijn dat er op den duur behoefte bestaat aan nadere regelgeving, maar vooralsnog is in de praktijk die behoefte nog niet gebleken.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd of ik niet bang ben dat door onduidelijkheid en dus onzekerheid de burger steeds de veilige weg zal kiezen. Mijn antwoord is ontkennend. Er is nog helemaal niets geregeld, maar toch geven tal van burgers aan dat zij bereikbaar zijn via de elektronische weg. Het risico ligt in dezen bij het bestuursorgaan. Het is niet zozeer de burger die kiest voor de veiligheid omdat de gemeente via haar website bekend maakt of men al dan niet bereikbaar is. Het is vervolgens aan het bestuursorgaan om de zekerheid te creëren dat de contactzoekende burger ook uitsluitend langs elektronische weg bereikt kan worden. Anders zal de gemeente bij berichten, waarvan men zeker moet zijn dat ze de betrokkene bereiken, kiezen voor de schriftelijke weg, tenzij men een uitdrukkelijke verklaring van betrokkene heeft dat hij bereikbaar is langs de elektronische weg. In die gevallen kan een gemeente zich ontslagen achten van de plicht om het bericht ook per post te verzenden. Het door mevrouw Broekers gesignaleerde risico zal zich dus niet voordoen, anders dan aan de zijde van de gemeente.

De heer Holdijk vroeg nog naar de zekerheid van het adres. Gevraagd zal moeten worden op welk adres men bereikbaar is. Een dergelijke mededeling biedt meer zekerheid dan het afgaan op GBA-gegevens. Als het om belastende beschikkingen gaat, woont betrokkene heel vaak niet op het GBA-adres. Als het om gunstige beschikkingen gaat, levert de communicatie meestal veel minder problemen op.

Mevrouw Broekers vroeg nog hoe een burger erachter kan komen dat de gemeente bereikbaar is. Dat zal via websites bekend worden gemaakt.

In de wettelijke regeling ligt besloten dat een bestuursorgaan op een bepaald moment kan bepalen dat het niet meer langs elektronische weg bereikbaar is. Dat kan het besluiten op basis van ervaringen. Het blijft dus ook een experiment in die zin dat als de keuze voor de elektronische weg eenmaal is gemaakt die niet tot in alle eeuwigheid open moet blijven staan.

In de richting van mevrouw Broekers merk ik op dat ik geen vrees voor een lappendeken heb. Hadden wij gekozen voor een volstrekte experimenteervrijheid -- de benadering van de Raad van State en de heer Holdijk -- had die lappendeken wel kunnen ontstaan. Met de voorgestelde regels wordt die experimenteervrijheid van de gemeenten gekanaliseerd, mede op basis van nadere eisen. Langs die weg kan ervaring worden opgedaan op basis waarvan verder kan worden gegaan.

Mevrouw de voorzitter. Gelet op dit alles zou ik uw Kamer aanvaarding van dit wetsvoorstel van harte willen aanbevelen, hoezeer ik ook begrip heb voor de uitgesproken zorgen en hoezeer ikzelf vooralsnog de post zal blijven verkiezen als middel om bereikbaar te zijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Een van mijn vragen vind ik nog niet duidelijk genoeg beantwoord, namelijk of de minister bereid is om door middel van nadere regelgeving duidelijkheid te scheppen over de vorm waarin de kenbaarmaking aan de burger moet worden gegoten, weliswaar afhankelijk van de omstandigheden en het geval en van het beleidsterrein.

Minister **Donner**: Ik meende dat antwoord gegeven te hebben door aan te geven het primair het risico van de gemeente is. Die moet de zekerheid hebben dat zij zich ontslagen kan weten van de weg van de post. Ik sluit niet uit dat wanneer zich op dat punt problemen voordoen, nadere regelgeving gewenst is, maar in deze fase lijkt mij die nog niet nodig. Door die nevenschikking zal een gemeente pas bij een hoge mate van zekerheid ervan uitgaan dat zij ontslagen is van gebruikmaking van de post.

\*N

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Zijn aanbeveling om dit wetsvoorstel te steunen, had ik al beantwoord in eerste termijn. Wij vinden dat er in het voorstel enkele zaken zitten die zo goed zijn dat het merkwaardig zou zijn als wij die niet zouden steunen, maar dat neemt niet weg dat wij er toch enkele vragen over hadden die de minister ten dele heeft beantwoord.

Wij blijven erbij dat bij het woord "schriftelijk" in onze wetgeving tot nu toe het element papier cruciaal was, ook al werd de tekst met de hand, met de typemachine of op een andere wijze op papier gezet. Papier was cruciaal. Mededelingen via spandoeken, met vliegtuigjes in de lucht of via neonletters op een fabriek werden als functioneel equivalent gezien, werden gelijk gesteld aan, maar niet identiek verklaard met. Dat doet er niet meer toe; als deze wet wordt aanvaard, betekent schriftelijk ook de elektronische weg.

Onze vragen in het kader van de Grondwet heeft de minister beantwoord met: neen, de wetgever kan niet afwijken van een uitleg van de Grondwet, met name daar waar de Grondwetgever nadrukkelijk iets heeft uitgesloten. De minister noemde in dat verband de zelfstandige AMvB, artikel 89. Ook artikel 23 is een goed voorbeeld dat nog wel eens terug zal komen. Er zijn meer artikelen in de Grondwet waarover strijd is geleverd, posities zijn bepaald, uitleggen zijn uitgesloten of geadopteerd. Hier gaat het om een kwestie die niet voorzienbaar was, want de techniek bestond nog niet op het moment waarop het desbetreffende artikel werd gewijzigd. Als bij de laatste vaststelling van de Grondwet een bepaald begrip wordt geïntroduceerd of bepaalde bepalingen worden opgenomen, kunnen die dan worden opgerekt door ontwikkelingen die toen niet te voorzien waren? Ik blijf erbij dat de Grondwetgever in die tijd aan niets anders had kunnen denken dan aan papier!

In antwoord op onze vraag over het petitierecht zei de minister onder andere dat overheden onderling en de volksvertegenwoordiging en de regering op dit moment ook al communiceren via de elektronische weg. Dat is wel

zo, maar onze vraag sloeg nadrukkelijk op het petitieright van de burger die de Tweede Kamer of Eerste Kamer vanaf zijn computer met petitie benadert. Omdat de Kamers geen bestuursorgaan zijn en dit wetsvoorstel daar niet zo over gaat, mogen de Kamers dan desondanks de nieuwe uitleg van artikel 5 van de Grondwet de elektronische weg uitsluiten voor petitie en alles wat daaraan verbonden is?

Mevrouw de voorzitter. Er kan een intrinsieke meerwaarde zitten aan het moeten toevertrouwen aan papier; het moet kalmer, het moet rustiger, het is doorgaans minder emotioneel. Als men van mening is dat bijvoorbeeld bij de aanname van functies als volksvertegenwoordiger of wethouder de papieren weg moet worden voorgeschreven, zal de Gemeentewet moeten worden veranderd. Zo heb ik althans de uitleg van de minister begrepen. Dat betekent inderdaad een ommezwaai. Als de wetgever inderdaad vindt dat de papieren weg een intrinsieke meerwaarde heeft, zullen al die bijzondere wetten moeten worden gewijzigd.

Mevrouw de voorzitter. Wij zullen het wetsvoorstel steunen, maar hebben nog steeds de twee geschetste vragen!

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank allereerst de regering voor de inhoudelijke reactie op onze bijdrage in eerste termijn.

De minister maakte in het begin van zijn betoog een nogal scherp onderscheid tussen bestuurlijk verkeer en rechtsverkeer. Hij zal dat misschien niet zo sterk bedoeld hebben, maar ik vraag mij af of dat wel zo houdbaar is. Wij hebben het hier over elektronisch bestuurlijk verkeer en dat gaat om het verkeer tussen bestuursorganen, maar het is zonneklaar dat het ook gaat om verkeer tussen bestuursorganen en burgers en ik denk dat je dan al gauw in de sfeer van het rechtsverkeer terechtkomt, zeker als het gaat om handelingen die zich binnen het kader van de Awb begeven. Dat onderscheid tussen bestuurlijk en rechtsverkeer zou ik met andere woorden niet zo willen benadrukken, wel uiteraard dat de bestuursrechter buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt als ik althans de stukken goed heb begrepen.

Ik vond het een verhelderende opmerking dat dit wetsvoorstel uitsluitend gaat over het transport van berichten en dat naar de Archiefwet verwezen wordt als het om de opslag, registratie, archivering, e.d. gaat. Ik heb de Archiefwet op dit punt niet geraadpleegd, maar ik hoop dat die wet in een adequate regeling voorziet. Ik kan mij voorstellen dat met deze wet hetzelfde het geval is als wat voor zoveel wetten geldt, namelijk dat die heel sterk georiënteerd is op berichtgeving via papier.

Ik heb het punt van de mogelijke verdringing van het schriftelijke verkeer op papier door elektronisch verkeer aangestipt. De minister zei dat de telefoon uiteindelijk toch ook algemene ingang heeft gevonden, weliswaar geleidelijk. Dat is een belangrijk gegeven in dit geheel, ook als het om het elektronisch verkeer gaat.

In eerste instantie wees ik er toch op dat, hoe laagdrempelig dit ook door velen mag worden genoemd, voor een aantal burgers die in dit verkeer niet bedreven zijn, de drempel toch hoog is. Ik begrijp best dat, evenals dit bij de telefoon het geval is geweest, niet tot in lengte van dagen gegarandeerd zal kunnen worden dat berichtgeving de burger ook langs andere weg moet bereiken. Het lijkt mij echter zeer aan te bevelen dat de geleidelijkheid die gold voor het telefoonverkeer, ook in acht wordt genomen voor het elektronisch verkeer.

Mevrouw Broekers heeft gesproken over de onzekerheid over de bereikbaarheid van de burger. Ik heb de reactie van de minister zo toch goed begrepen dat het bestuursorgaan zich in feite ervan moet vergewissen of en dat een elektronisch bericht is ontvangen, wil het er zeker van zijn dat de burger ook bereikt is? Het risico ligt toch wat dit betreft geheel en al bij het bestuursorgaan? Als er zekerheid gevraagd wordt, moet het bestuursorgaan zelf de weg zien te vinden om die zekerheid te verkrijgen.

Voorzitter. In de verwachting dat de minister nog op enkele van deze opmerkingen zal ingaan, kan ik nu al meedelen dat onze fracties dit wetsvoorstel zullen steunen.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. De heer Holdijk heeft de vraag naar voren gebracht hoe een burger op adequate wijze aan een bestuursorgaan kenbaar kan maken dat hij via de elektronische weg bereikbaar is. Ik citeer pagina 22 van de memorie van toelichting waar staat: "De noodzaak van dit wetsvoorstel is gelegen in het wegnemen van de onzekerheden die thans in de praktijk bestaan over de vraag wanneer verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en in het eisen van waarborgen voor een goed verloop van dit verkeer." De minister heeft de vraag in zoverre beantwoord dat het risico ligt bij het bestuursorgaan. Ik ben het met de heer Holdijk eens dat hieruit kan worden afgeleid dat dus kennelijk het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het elektronisch bericht is ontvangen.

Dit is echter niet altijd even gemakkelijk. Ik heb op dit moment op mijn werk heel veel last van virus geïnfecteerde mededelingen. Iedere dag moet ik er 40 tot 50 verwijderen. Dit loopt via het netwerk van de universiteit en gaat daarom nog wel redelijk. Ik heb mij hierover laten informeren en toen bleek dat sommige providers de inhoud van een mailbox wissen als die vol is en niet tijdig wordt geleegd. Als je 40 tot 50 virusberichten per dag krijgt, is zo'n mailbox natuurlijk snel vol. Wat dan? Hoewel de burger misschien duidelijk had gemaakt dat hij elektronisch bereikbaar is, is het verstandig dat een bestuursorgaan dat een bericht aan de burger stuurt, zich van de ontvangst van dit bericht vergewist. Met dit verhaal in het achterhoofd, ligt het voor de hand dat het bestuursorgaan dit langs de papieren weg doet.

Er wordt geprobeerd om dit probleem zo veel mogelijk op te lossen langs de nevenschikking. Ik geef graag toe dat de minister deze problemen ook niet kan oplossen, maar zij zorgen wel voor onzekerheid bij de burger en ook bij het bestuursorgaan. Ik denk daarom dat



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

wij "werkende weg" moeten zien hoe wij hieruit komen. Het kan misschien nog wel jaren duren voordat dit duidelijk is.

Wij vinden het belangrijk dat de burger weet waar hij aan toe is en wat hij moet doen om kenbaar te maken dat hij elektronisch bereikbaar is. Op de vraag hoe hij dit moet aanpakken, moet, als het enigszins kan, snel antwoord worden gegeven.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik kom nog even terug op de term schriftelijk. Ik blijf bestrijden dat deze term in Nederland impliceert dat de boodschap op papier wordt gezet. De term schriftelijk als zodanig betekent dat men geschriften gebruikt, maar dit kunnen geschriften op een muur zijn of gegraveerd op koper, en zo verder. Natuurlijk is de goedkoopste en derhalve de meest gebruikelijke vorm de weergave op papier geworden, maar de term schriftelijk impliceert niet papier. Ik vrees dat de heer Dölle hier in de war is met het begrip drukpers zoals dit in de Grondwet staat. Dit behoefde functionele uitleg bijvoorbeeld in het kader van de omroep. Toen is geconstateerd dat het begrip drukpers niet alleen betrekking heeft op een enkele techniek, namelijk het op papier drukken van geschrift, maar dat het ook betrekking kan hebben op het tot uitdrukking brengen op een andere wijze. De term geschrift heeft betrekking op een vorm van communicatie in onderscheid tot hiëroglfen en cuneiformen, namelijk het gebruik van het alfabet, maar dit houdt niet in dat dit op papier gebeurt.

De heer **Dölle** (CDA): Dit is natuurlijk een redelijk academische kwestie. In denk dat de minister gelijk krijgt in Van Dale, maar mijn stelling is dat als de wetgever deze term gebruikt in bijvoorbeeld de Gemeentewet, schriftelijk betekent: op papier. Inderdaad waren er uitingen die niet onder de drukpers vielen en daarom is in de 1983 de Grondwet uitgebreid met nieuwe beschermingsmodaliteiten in artikel 7, lid 3, bijvoorbeeld voor cabaret, toneel, enz. Waar de wetgever het woord schriftelijk gebruikt in de Gemeentewet, de Provinciewet, enz. wordt er naar mijn stellige opvatting bedoeld: op papier.

Minister **Donner**: Ik denk dat wij dit nu inderdaad niet verder hoeven te bespreken. Dit wetsvoorstel is mogelijk juist doordat zich een praktijk heeft ontwikkeld die er in een aantal gemeenten toe heeft geleid dat dit soort bepalingen zo worden uitgelegd dat ook de elektronische weg kan worden gevolgd. De rechter heeft in die gevallen nooit gezegd dat het zo niet kan.

Nu dreigt er echter verwarring te ontstaan. Mevrouw Broekers wijst erop dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de noodzaak voor dit wetsvoorstel ligt in de onduidelijkheid. Dat is niet de onduidelijkheid of een burger bereikbaar is, zoals zij bedoelt. Het ging om de onduidelijkheid over de vraag of verkeer op deze wijze überhaupt mogelijk was. Die discussie roept

de heer Dölle ook op: houdt de term "schriftelijk" in dat het verkeer via de post moet verlopen?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat was mij duidelijk, maar ik wilde het uitbreiden.

Minister **Donner**: Inderdaad, daarom kom ik nog op een andere vorm van onduidelijkheid, en wel over de vraag: is een burger bereikbaar? Ik heb gezegd dat een bestuursorgaan, voordat het mag afstappen van transport via de post, bereikbaarheid moet hebben verzekerd, anders draagt het zelf het risico dat berichten als niet verzonden worden beschouwd. Een derde onduidelijkheid is de vraag of het bericht in een individueel geval de betrokkene heeft bereikt. Ik heb niet gesteld dat in al die gevallen de ontvangst bevestigd moet worden. Nogmaals, ook nu heeft een bestuursorgaan bij verkeer via de post geen enkele zekerheid dat betrokkene achter zijn brievenbus een grote vuilnisbak heeft staan, waarin de post onmiddellijk en ongeopend verdwijnt. Dat doet er verder niet toe; als het bericht is verstuurd, dan kan het bestuursorgaan ervan uitgaan dat betrokkene is bereikt, afgezien van de gevallen waarin de wetgever aantekening van ontvangst vereist.

Er zijn in dezen dus drie soorten onduidelijkheid: of het kan, of een bepaalde burger bereikbaar is via de elektronische weg en of in een individueel geval de burger is bereikt; welnu, bij dat laatste is er hetzelfde risico als met niet-elektronische post. Het enige waarop ik heb gewezen is dat de techniek het mogelijk maakt om in de verzending van de berichten een code aan te geven dat het bericht slechts kan worden geopend bij ontvangstbevestiging. Dat biedt een gemeente extra zekerheid, maar geen zekerheid over de vraag of de geadresseerde of iemand anders het bericht heeft geopend. Maar een provider die berichten vernietigt als de elektronische postbus vol is, komt weer voor risico van de burger en niet van het bestuursorgaan: als een burger duidelijk heeft gemaakt dat hij bereikbaar is op een bepaald adres, dan heeft hij ervoor te zorgen dat wat op dat adres aankomt, ook door hem wordt geopend. Dat is niet anders dan met gewone post.

Nu de vraag van de heer Dölle over wijziging van de Grondwet en uitleg. Als een bepaalde techniek niet bestaat als de Grondwet wordt vastgesteld, is het niet zo dat ze daarmee automatisch niet onder de Grondwet valt. Daarvan zijn heel verschillende voorbeelden. Bij het briefgeheim is uitgegaan van post; technieken zoals fax vallen niet onder het briefgeheim. Maar bij het voorbeeld van de drukpers heeft de rechter consistent aangegeven dat die drukpers functioneel moet worden uitgelegd. Een voorbeeld hiervan is nu juist het elektronisch verkeer: het openbaar maken van meningen en geschriften via elektronisch verkeer zal ongetwijfeld onder de vrijheid van drukpers vallen; er hoeft dus geen voorafgaande toestemming te worden gevraagd voor openbaarmaking daarvan langs die weg, elektronisch verkeer zal worden gezien als verspreiding via een drukpers. Het is dus geen algemene regel dat technieken die niet bestaan op het moment van de vaststelling van de Grondwet, niet onder die Grondwet kunnen vallen.

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

Een andere vraag was of de Kamers een eventuele petitie langs elektronische weg kunnen uitsluiten. In ieder geval zijn de Kamers geen bestuursorgaan in de zin van deze wet. In die zin is dus niet gezegd dat de Kamers dit móeten doen. Ook ten aanzien van bestuursorganen is dit niet aangegeven. Volgens mij valt dit dus onder de vrijheid van de Kamers, bij een gegeven uitleg van de Grondwet van het begrip "schriftelijk".

De heer **Dölle** (CDA): Daarmee zegt u dat als een burger zich via e-mail of anderszins elektronisch richt tot de Kamer -- onder artikel 5 moet volgens u immers ook worden begrepen "elektronisch" -- de Kamer de vrijheid heeft om het petitierecht uit te sluiten, ook al is zij geen bestuursorgaan in de zin van deze wet.

Minister **Donner**: Het valt niet onder deze wet en ook als het onder deze wet viel, dan zou de Kamer het kunnen uitsluiten. Dat is de substantie van deze regeling. De vraag is of onder de huidige bepaling van de Grondwet, de term "schriftelijk" daarin moet worden uitgelegd zoals u dat doet, namelijk als "op papier"; dan kan de Kamer het petitierecht uitbreiden, ook waar de Grondwet dat niet eist. Of het is de vraag of de term "schriftelijk", zoals in de Grondwet gebruikt, ook het elektronisch verkeer omvat; dan kan de Kamer het niet meer weigeren, omdat zij anders afbreuk zou doen aan het grondwettelijke recht van petitie.

De heer **Dölle** (CDA): Dat is helder. Dit geldt trouwens ook voor het stellen van schriftelijke vragen aan de regering.

Minister **Donner**: Meestal komen die langs elektronische weg op de departementen terecht -- en met de termijn die voor de beantwoording wordt gevraagd, is dat vaak de enige wijze waarop dat nog tijdig kan!

Een andere vraag was of de uitsluiting in verschillende regelingen moest worden geregeld. Een voorbeeld is te vinden in dit wetsontwerp: in artikel II wordt in het kader van de Luchtvaartwet uitdrukkelijk een voorbeeld gegeven van een bepaling waarbij het niet langs elektronische weg kan. Tegelijk levert het luchtvaartverkeer er een van de beste voorbeelden van dat een bestuurlijke beschikking niet per definitie op papier hoeft te worden gegeven; aanwijzingen van de verkeerstoren gelden immers als verkeersbeschikkingen en die komen ofwel mondeling, ofwel elektronisch en digitaal binnen.

De heer **Holdijk** wees mij terecht op mijn foutieve onderscheid tussen rechtsverkeer en bestuurlijk verkeer. Het gaat om het verkeer met de gerechten en met de bestuursorganen. Deze wet regelt het verkeer met de bestuursorganen. De bestuursrechter zal er inderdaad niet onder vallen. Het aardige is dat de bezwaarschriftcommissie er vermoedelijk wel onder valt.

Over de laagdrempeligheid het volgende. Ik ben het geheel met hem eens dat de wetgever op dit punt het tempo niet moet gaan forceren; dat is dan ook niet het oogmerk van deze wet. Deze ontwikkeling zal gestaag moeten gaan. Ik denk alleen dat die niet zoveel tijd zal

hoeven vergen als bij de invoering van het beschreven papier. 500 jaar geleden achtte men het volstrekt niet nodig om dergelijke zaken op papier te doen en eiste men een stadsomroeper om er zeker van te zijn dat de berichten de burger ook daadwerkelijk bereikten -- ook omdat het gros niet kon lezen, laat staan papier had. Derhalve waren verzoeken op dat moment mondeling. Met enig terugkijken leren we dus dat dit soort ontwikkelingen bij herhaling spelen. Het is bemoedigend dat bereikbaarheid met papier, hetgeen toen uitzondering was, nu zo ongeveer als een grondrecht wordt gezien. Zo acht ik het ook niet uitgesloten dat er ooit voor zal worden gevochten dat wij berichten op zijn minst elektronisch krijgen.

Ik ben uitgebreid ingegaan op de onduidelijkheden. Mevrouw Broekers vroeg nog hoe de burger dit kenbaar moet maken. Ik denk dat ik duidelijk heb gemaakt dat de gemeenten hun vormen zullen moeten gaan vinden. Maar nogmaals, als mensen hebben aangegeven dat zij bereikbaar zijn op een bepaald adres, dan is het ook hun risico of hetgeen naar dat adres is gestuurd, hun daadwerkelijk op dat adres bereikt. Zulks valt niet meer onder het risico van de gemeente. Ik wil mijn antwoord hierbij laten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:  
**- het Voorstel van wet van het lid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden) (27632).**

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat de heer Dittrich zich laat vergezellen door de heren F. Schonewille en G.J. Knoops. Ik heet de drie heren van harte welkom. De minister van Justitie had ik eerder al verwelkomd.  
\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Het strafproces is van oudsher gericht op de opsporing en berechting van strafbare feiten. Het is dadergericht; met het slachtoffer werd te weinig rekening gehouden. In de afgelopen twintig jaar is het inzicht doorgebroken dat een ingrijpende verandering van perspectief nodig is en dat, in de woorden van de onderzoekers van het rapport Strafvordering 2001, de reactie van de overheid op het strafbare feit niet adequaat kan zijn indien de strafrechtelijke procedure de belangen

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

van het slachtoffer onvoldoende verdisconteert. Daaruit volgen meteen al twee desiderata voor de vormgeving van de procespositie van het slachtoffer, aldus deze onderzoekers. In de eerste plaats moet het strafproces de negatieve consequenties voor het slachtoffer beperken. In de tweede plaats moet het strafproces zo worden ingericht dat het zo min mogelijk nieuwe problemen voor het slachtoffer schept. Deze uitgangspunten zijn ook van belang voor het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken.

De verbetering van de strafrechtelijke positie van het slachtoffer gaat intussen met kleine stapjes. Het lijkt erop dat de praktijk voorloopt op de wetgever door een andere manier van werken en door richtlijnen aan politie en justitie. Het Wetboek van Strafvordering zal op vele plaatsen moeten worden herzien. De erkenning van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden is een belangrijk initiatief. Het is mooi dat wij daar vandaag aan kunnen meewerken, maar het is slechts een onderdeel van een veel grotere verandering. Mijn fractie vindt het wenselijk om, gebruikmakend van de vele gedetailleerde voorstellen die het onderzoeksproject Strafvordering 2001 heeft opgeleverd, tot een systematische herziening van het strafprocesrecht over te gaan teneinde de positie van het slachtoffer op alle daarvoor in aanmerking komende plaatsen te verbeteren.

Het slachtoffer moet concreet over de hierna genoemde rechten komen te beschikken. Het recht op respect en een begripvolle bejegening; het recht op informatie en uitleg omtrent de voortgang van de zaak; de bevoegdheid om informatie te verschaffen aan de officials die binnen de strafrechtelijke procedure beslissingen nemen ten aanzien van de verdachte; het recht op juridische bijstand; het recht op bescherming van privacy en fysieke veiligheid en het recht op schadevergoeding door de dader van het delict. Voor al deze rechten geldt dat er al iets is bereikt. Sinds de Wet Terwee geldt dit zeker voor de schadevergoeding. Te vaak gaat het echter nog om een gunst in plaats van een recht en heeft de wetgeving deze rechten nog onvoldoende gewaarborgd. Invoering van het spreekrecht is dus een onderdeel van een breed spectrum van wenselijke wetswijzigingen.

In dat verband heb ik een vraag aan de minister van Justitie. In de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel blijkt hij van mening te zijn dat zo'n structurele aanpassing van het wetboek noodzakelijk en gewenst is. Bij een eerder debat in deze Kamer over de herziening van het strafprocesrecht, waarbij het natuurlijk over vele onderwerpen ging, is echter niet duidelijk geworden welke concrete stappen de minister daartoe wil nemen. Zou het niet mogelijk zijn, gezien het vele voorwerk dat er al gedaan is, nog in deze kabinetsperiode voorstellen in te dienen waardoor het Wetboek op het terrein van de positie van slachtoffers weer geheel "up-to-date" wordt?

Het initiatiefwetsvoorstel beperkt zich tot het spreekrecht op de zitting en is in die zin meer symbolische politiek dan een structurele aanpassing van het gehele systeem. Mijn fractie ziet een aantal belangrijke voordelen aan het voorstel, zoals de erkenning van het slachtoffer en het respect dat hem of haar hierdoor wordt verleend, de mogelijke emancipatie van het slachtoffer en de

informatieverlening aan de justitiële autoriteiten over de gevolgen van het strafbare feit. Wij zien ook problemen, vooral voor slachtoffers en nabestaanden die van het spreekrecht gebruik maken, maar ook voor de andere procesdeelnemers. Er zal dus een afweging nodig zijn.

Uit onderzoek naar victim impact statements in de Verenigde Staten blijkt dat het risico alleszins reëel is dat het slachtoffer op de zitting een tweede keer in de slachtofferrol wordt gedrukt. Men noemt dat "secundaire victimisatie". De ervaring om je verhaal te kunnen vertellen kan zowel bevrijdend als traumatisch zijn. De confrontatie is niet voor iedereen zinvol, zelfs niet als men zelf voor het spreekrecht heeft gekozen. Als het slachtoffer iets zegt wat van belang is voor de berechting en de veroordeling van de dader, zal de dader iets willen terugzeggen. Diens raadsman zal tot ondervraging van het slachtoffer willen overgaan. Het is dan mogelijk dat het slachtoffer opeens met een van onze zogenaamde topstrafpleiters wordt geconfronteerd. Dat kan een slechte ervaring zijn. De indieners verschuilen zich op dat punt achter de toestemming die de rechter moet geven om een vraag aan het slachtoffer te mogen stellen. Maar als het gaat om een uitlating die de rechtspositie van de verdachte raakt, zal de toestemming niet geweigerd kunnen worden in het licht van artikel 6 EVRM. Dit probleem wordt erger als niet geheel duidelijk is in hoeverre het slachtoffer zelf een zeker aandeel heeft gehad in het strafbare feit en dus ook enigszins dader is; advocaten zullen dat punt natuurlijk zeker willen uitbuiten.

In het wetsvoorstel wordt geprobeerd de verklaring van het slachtoffer te beperken, namelijk tot de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer zelf. Dat gebeurt naar het voorbeeld van de Amerikaanse victim impact statements. De verklaring zou dus niet moeten gaan over de loop van de gebeurtenissen, de persoon van de dader of over de straf die hem of haar toekomt. De indieners realiseren zich dat dit een kunstmatige beperking is van het hele verhaal en dat goede voorlichting noodzakelijk is. Dat is evenwel niet genoeg. Het probleem is dat het verhaal over de gevolgen van het misdrijf vaak helemaal niet kan worden verteld zonder ook te praten over de gebeurtenissen zelf en over de mate waarin ze schokkend of traumatisch waren. Ook moet daarbij worden gepraat over de intenties van de dader, zoals het slachtoffer ze heeft waargenomen. In het verhaal over de gevolgen zitten onvermijdelijk elementen die een licht werpen op het karakter van de betrokkene en op het karakter van de dader. Die les kunnen wij trekken uit alleen al onze eigen ervaring met het vertellen van verhalen. Maar wij kunnen de les ook trekken uit de narratologische analyse van processen die in de Verenigde Staten al het nodige verontrustende materiaal hebben opgeleverd. Als voorlichting niet helpt en als het verhaal van het slachtoffer inderdaad iets inhoudt over de gebeurtenissen en de dader, zal het dus op de zitting onvermijdelijk zijn dat de rechter het slachtoffer het zwijgen oplegt of dat de advocaat van de verdachte bezwaar maakt. Dat lijkt mij allemaal frustrerend voor het slachtoffer. Het is een tweede vorm van secundaire victimisatie. Daartegenover blijft staan dat mensen dat risico willens en wetens kunnen aanvaarden. Er is sprake van een recht, een keuze. Het gaat

daarbij echter wel om rationele slachtoffers die al veel aan verwerking van traumatische gebeurtenissen hebben gedaan. Dat geldt voor lang niet iedereen.

Wij moeten het spreekrecht natuurlijk ook bekijken vanuit de positie van de rechter. De bedoeling van de indieners is dat het spreekrecht geen invloed zal hebben op de oordeelsvorming over de daad en over de persoon van de dader. Gezien het voorgaande is dat op zijn minst moeilijk voorstelbaar, vooral op het punt van emotionele getuigenissen. De rechter moet afstand kunnen nemen van die emotionaliteit en reflectief te werk kunnen gaan. Hoe doe je dat eigenlijk als je er als politierechter alleen voorstaat en je meteen uitspraak moet doen? Is overleg met andere rechters niet een goede manier om de reflectiviteit te bevorderen en te waarborgen? Is het misschien verstandig om vanuit de optiek dat het rechterlijk oordeel over de verdachte onverminderd van hoge kwaliteit moet zijn, het spreekrecht te beperken tot de zittingen van de meervoudige kamer?

Een tweede probleem voor de rechterlijke macht is van andere aard. Invoering van het spreekrecht zal namelijk een forse uitbreiding van de werklust van het OM en van de rechterlijke macht betekenen. Dat verklaart de Raad voor de rechtspraak zelfs in twee brieven, hoewel het nog niet mogelijk blijkt die uitbreiding precies te kwantificeren. Gezien de financiële tekorten van de overheid is natuurlijk de vraag waar extra middelen vandaan moeten komen om de extra taken uit te voeren.

Om de voordelen van het spreekrecht te behouden en althans een aantal van de nadelen te vermijden, verdient het de voorkeur om het spreekrecht anders wettelijk vorm te geven dan in het initiatiefwetsvoorstel is gebeurd. Mijn fractie bepleit een beperkt aanvullend spreekrecht, zoals is voorgesteld door de onderzoekers van het project Strafvordering 2001. Zij hebben het recht voorgesteld om informatie te verschaffen aan de rechter tijdens het vooronderzoek of tijdens de terechtzitting, schriftelijk, langs audiovisuele weg of via een verklaring die het OM inbrengt. Dit zou moeten worden aangevuld met een spreekrecht inzake alleen de ernstige geweldsdelicten die berecht worden voor de meervoudige kamer. Ik voeg daaraan toe dat het tevens wenselijk is om vast te leggen dat het slachtoffer alleen onder begeleiding van Slachtofferhulp naar de zitting gaat om daar het woord te voeren. Dat moet gebeuren om de risico's voor het slachtoffer te beperken en voor een goede informatie zorg te dragen.

Door dit voorstel wordt de kans op secundaire victimisatie verkleind, is de werkbelasting voor OM en rechterlijke macht kleiner en zullen er betere institutionele waarborgen zijn om de emotionele aspecten van de zaak verantwoord in het oordeel te verwerken. Bovendien wordt door dit voorstel de mogelijkheid geboden om in de praktijk ervaringen op te doen die verdergaan dan de nu al lopende pilots met schriftelijke verklaringen. Als de problemen in praktijk blijken mee te vallen, kan eventueel tot een verruiming van het spreekrecht worden overgegaan. In elk geval wordt voorkomen dat het op een later tijdstip nodig blijkt om het spreekrecht weer in te perken. Het laatste lijkt mij rampzalig.

Graag verneemt mijn fractie de reacties op dit voorstel van de indieners en van de minister.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ik begin met het uitspreken van een compliment aan de indieners en hun medewerkers voor het uithoudingsvermogen dat altijd weer nodig is om een initiatiefwet door het parlement te loodsen. De onderhavige initiatiefwet heeft bovendien een langdurige voorgeschiedenis die dat grote uithoudingsvermogen nog eens illustreert. Ik deel met nadruk mee dat ik de beweegredenen van de indieners deel, voor zover zij het slachtoffer een duidelijker plaats willen geven in het strafproces, de ervaringen van het slachtoffer beter zichtbaar willen maken en ongelijkheid in de rechtspraak tussen de verschillende gerechten willen bestrijden.

Daarmee is niet gezegd dat ik het voorstel kritiekloos omarm. Ik heb, zeker op de gekozen vormgeving, zware kritiek. Het slachtoffer krijgt in het voorstel van de indiener eigenlijk een sui-generispositie: hij is noch getuige, noch deskundige. Hij krijgt een heel eigenstandige positie die de nodige vragen oproept. Collega Witteveen heeft die vragen overigens al gesteld. Uit de stukken blijkt dat het doel van de indieners primair therapeutisch is. Zij willen het slachtoffer zijn ervaringen naar voren laten brengen, opdat hij er in de toekomst beter mee kan omgaan. Hij kan ze volgens hen beter verwerken als hij ze in het openbaar naar voren heeft gebracht. De vraag is echter of de informatie van het slachtoffer de beslissing van de rechter mede zal bepalen. Die vraag kan ik niet anders dan positief beantwoorden. Maar ik wil ook de visie van de indieners daarop horen. Als je praat over causaliteit van gebeurtenissen en over de ernst van gevolgen, laat je je dan niet tevens uit over de strafbaarheid van het feit en over de mate waarin de rechter de verdachte zal moeten veroordelen? De indieners houden zich in de stukken wat dat betreft nog enigszins op de vlakte. Ik neem echter aan dat zij niet kunnen en zelfs niet willen ontkennen dat de verklaring van het slachtoffer zal bijdragen aan de beslissing van de rechter.

De oorspronkelijk door de indieners gekozen vormgeving, waarbij het slachtoffer als getuige wordt gehoord, heeft verre de voorkeur boven de nu voorgestelde vormgeving. Natuurlijk bestaat het gevaar van wat de heer Witteveen "secundaire victimisatie" noemt als je een slachtoffer als getuige laat ondervragen. Zij positie wordt evenwel ook versterkt. Juist door hem te beëdiggen en door hem voorwerp van het ondervragingsrecht te maken, neem je het slachtoffer en zijn verklaring serieus. Ik ben heel bang dat de slachtofferverklaring in de nu voorgestelde vormgeving een ritueel wordt, waaraan de overige actoren in het strafproces wellicht zelfs schouderophalend voorbijgaan, of dat ter zitting allerlei complicaties zullen ontstaan. De advocaat van de verdachte - dat hoeft niet eens een topadvocaat te zijn - zal mogelijk roepen dat het slachtoffer moet worden beëdigd, omdat hij eigenlijk als getuige een verklaring aflegt. Het slachtoffer komt dan, anders dan hij van plan was, in de loop van het geding in een heel andere rol terecht.

Dat zou pas echt nadelig zijn voor het slachtoffer.

Bij deze kritiek komt nog iets anders. Sinds de oorspronkelijke indiening van het wetsvoorstel zijn er

experimenten gehouden met de schriftelijke slachtofferverklaring. Zoals de indiener ook weet, zijn die experimenten tamelijk bevredigend te noemen. Inmiddels heeft de minister een landelijke regeling voorgesteld om in alle 19 arrondissementen met eenzelfde beleid ten aanzien van de schriftelijke verklaringen te komen. De vraag is dan ook of het wetsvoorstel in die zin niet al gewerkt heeft, dat er nu al een veel betere waarborging is van hetgeen de indiener wil. Ik verwacht niet dat de indiener die vraag met "ja" zal beantwoorden, maar ik stel de vraag toch: is het wetsvoorstel nog wel nodig? Of, zwakker uitgedrukt, zou het niet de voorkeur verdienen nog eens na te denken over de vraag welke groep je nog met een mondeling spreekrecht wilt bedienen? Ik kan mij heel wel voorstellen dat de heer Witteveen suggereert om de kring van degenen voor wie dat mondeling spreekrecht zou gelden, te beperken tot de slachtoffers van de echt zeer ernstige misdrijven. Daar sluit ik mij bij aan. Dat betreft dan de zaken die voor de meervoudige kamer komen, waarbij het slachtoffer via een schriftelijke verklaring reeds een indicatie gaf van de gevolgen van het misdrijf op zijn leven.

Ten slotte wil ik de indiener uitnodigen om in te gaan op de berekening van de minister in zijn brief van 28 maart 2003 aan onze Kamer. Ik schrok nogal van die berekening. Ik heb daar zelf ook wel een mening over, maar ik wil graag ook de mening van de indiener horen.

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Mevrouw de voorzitter. Veel initiatiefvoorstellen worden ingediend omdat naar het oordeel van de initiatiefnemer de verantwoordelijke bewindspersoon niet of niet snel genoeg vooruit te branden is op een aangelegen punt. Ik denk dat de heer Dittrich ongeveer op die grond ook tot de indiening van het initiatiefvoorstel is overgegaan. Als gevolg daarvan is over het algemeen hét argument tegen initiatiefvoorstellen, dat het voorstel te vroeg komt, dat de daarachter liggende gedachte sympathiek is maar dat toch wat meer geduld moet worden betracht, dat eerst experimenten of een nadere studie moeten plaatsvinden en dat uiteindelijk een kabinetsstandpunt moet worden uitgebracht. Zo is het ongeveer gegaan in de discussie tot nu toe over het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden. In de schriftelijke commentaren, in de verslagen van de parlementaire behandeling en uiteindelijk ook in de studie van de schriftelijke slachtofferverklaring is prachtig te lezen hoe die discussie ongeveer gewoed heeft.

Bij het eerste bericht dat de heer Dittrich voornemens was om met een initiatiefvoorstel te komen, viel het op dat het kabinet en bovenal fracties in de Tweede Kamer in eerste instantie nogal negatief oordeelden over die gedachte. De Raad van State was na de indiening opvallend neutraal of mild in zijn oordeel, hetgeen bij initiatiefvoorstellen wel eens anders is geweest. Een niet onbelangrijke beroepsvereniging, de NVVR, oordeelde positief over het voorstel. Nu, aan het einde van de rit, liggen de verhoudingen wat anders. De Raad voor de Rechtspraak is in zijn laatste brief van 23 april gedecideerder dan voorheen tegen, terwijl een meerderheid

in de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel heeft gestemd. Het spannende moment waarop blijkt hoe dat in deze Kamer ligt, komt later vandaag. Het kan gebeuren.

Laat ik van mijn hart in ieder geval geen moordkuil maken. In mijn fractie hebben die twee wisselende zielen ook echt een rol gespeeld. Enerzijds is sprake van het ronduit sympathieke streven naar verbetering van de positie van het slachtoffer in het strafproces om alle redenen die de initiatiefnemer heeft omschreven en die uitvoerig zijn te lezen in de brief van de minister van Justitie van 10 maart jongstleden. Ik ga daar niet verder op in. Ik benoem het zo meer in abstracto. Anderzijds gelden de bezwaren die bijvoorbeeld indringend zijn verwoord in de recente brief van de Raad voor de Rechtspraak. Ik haal daar twee punten uit waarop ik graag het commentaar hoor van de minister van Justitie en van de indiener.

Ten eerste is dat de redenering dat het slachtoffer niet behoort te worden blootgesteld aan het ondervragingsrecht van de officier van justitie en van de verdediging als het slachtoffer niet wordt beëdigd. De Raad voor de Rechtspraak zegt dat dit strijd oplevert met het beginsel van hoor en wederhoor en dat hierdoor de kans bestaat dat de rechter zich op onjuiste informatie baseert nu hij evenmin het ondervragingsrecht krijgt. Ten tweede stelt de raad dat het wettelijk spreekrecht op gespannen voet kan staan met het onschuldbeginsel. Bij mijn fractie leven dezelfde vragen. Eveneens leeft bij de fractie de vraag of de introductie van dat spreekrecht het risico oplevert van een verschuiving van het inquisitoire naar het accusatoire strafrecht, zoals het CDA in de stukken naar voren bracht.

Inmiddels heeft een evaluatie van de projecten met de schriftelijke slachtofferverklaring plaatsgevonden. Het beeld dat daaruit opkomt, is ronduit positief. In zijn eerdergenoemde brief van 10 maart heeft de minister van Justitie duidelijk gemaakt, dat hij heeft besloten tot landelijke invoering van die schriftelijke slachtofferverklaring. De Raad voor de Rechtspraak is daar nu vreselijk enthousiast over. Hij spreekt onomwonden zijn voorkeur uit voor die schriftelijke slachtofferverklaring en verzet zich tegen het voorstel van de heer Dittrich. Eigenlijk vind ik dat een verbazingwekkende conclusie. Als de principiële bezwaren – het beginsel van hoor en wederhoor, de rechter baseert zich mogelijk op onjuiste informatie, het staat op gespannen voet met het onschuldbeginsel – gelden, dan gelden zij voor beide vormen van de slachtofferverklaring, dus zowel voor de schriftelijke als de mondelinge. Je kunt niet zeggen dat een schriftelijke verklaring al die problemen niet oproept, terwijl een mondelinge verklaring dat wel doet. Dat lijkt mij inconsequent. Op dat punt wil ik graag een reactie van zowel de indiener als de minister van Justitie.

Een volgende vraag betreft de samenloop in tijd van het voorstel van de minister enerzijds en dat van de heer Dittrich anderzijds. Toen de heer Dittrich aan het werk ging, leek een landelijke regeling voor een schriftelijke slachtofferverklaring nog heel ver weg. Hoe kijkt de indiener nu tegen een en ander aan, ook in de tijd gemeten en in zijn eigen denken en instelling daarover? De minister van Justitie schrijft in zijn brief van 10 maart: "Ik

ben van mening dat invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring in hoge mate tegemoet komt aan de wensen waaruit het initiatiefwetsvoorstel voor spreekrecht is voortgekomen". Klopt dat in de ogen van de indiener? Hoe kijkt de indiener nu aan tegen de urgentie van het initiatiefvoorstel? Ik stel een spiegelbeeldige vraag aan de minister van Justitie op dat punt. Is het niet zeer aannemelijk dat met een adequate invoering van de schriftelijke slachtofferverklaring, waartoe is besloten, de kans dat slachtoffers daarenboven gebruik zullen maken van de bevoegdheid ex het initiatiefvoorstel, zozeer afneemt dat het bezwaar van de minister daartegen eigenlijk ineenschrompelt?

Kortom, het is met de fractie van D66 zoals Wim Kan destijds Den Uyl ten tonele voerde: de ene helft van mijn vrienden is tegen, de andere helft van mijn vrienden is voor. Ik wil met nadruk gesteld hebben dat ik geheel achter mijn vrienden sta.

\*N

De heer **Van de Beeten**(CDA): Mevrouw de voorzitter. Enige tijd geleden heeft in Trouw een debat plaatsgevonden over de betekenis van de dichter Achterberg. Al sinds de publicatie van diens biografie door Hazeu in 1995 was bij het grote publiek bekend geworden dat Achterberg in 1931 de dochter van zijn hospita aanrandde en haar moeder doodschoot. Achterberg werd in een psychiatrisch ziekenhuis opgenomen en na een aantal jaren daaruit ontslagen. Hij werd een van de grootste Nederlandse dichters in de vorige eeuw. Van Colmjon heeft zich in die geschiedenis uit 1931 verdiept en werd getroffen door het gebrek aan aandacht voor de slachtoffers. Volgens sommige lezingen was de dochter overleden, andere zeiden dat zij invalide was geraakt. Van Colmjon heeft ontdekt dat zij noch overleden was, noch invalide raakte bij het misdrijf. Zij leefde in Zwolle met haar man met wie Van Colmjon sprak over die verschrikkelijke gebeurtenissen in 1931. Zij had haar man verteld wat er gebeurd was, maar wilde er zelf niet meer over spreken. Het was voor haar een ver verleden. Voor Van Colmjon was het niet meer mogelijk, enig gedicht van Achterberg te lezen zonder daarin de perverse moordenaar te zien die zich in 1931 openbaarde.

Zelden zal een moordenaar in zijn latere leven zo befaamd zijn geworden als Achterberg, maar even vaak als de dochter van de hospita zijn slachtoffers van geweldsmisdrijven behandeld als naamloze figuranten in de opsporing, vervolging en berechting van die misdrijven. Het werd dan ook hoog tijd dat de overheid aandacht besteedde aan de positie van het slachtoffer. Er is al veel verbeterd, er is veel in gang gezet en er staat nog veel op het programma aan maatregelen. Niet onvermeld mag blijven dat die verbeteringen in veel gevallen vrucht zijn van acties en initiatieven uit het veld: organisaties die de zorg voor slachtoffers op zich hebben genomen, zoals Slachtofferhulp Nederland; of instellingen die zich de positie van specifieke groepen aantrekken, zoals het Clara Wichmann Instituut. Ook de Europese Unie heeft haar steentje bijgedragen met een kaderbesluit dat een minimum aan voorzieningen verplicht stelt ten behoeve van slachtoffers van met name geweldsdelicten.

Vandaag discussiëren wij over een wetsvoorstel dat een spreekrecht ter terechtzitting introduceert voor slachtoffers en nabestaanden van slachtoffers van een aantal ernstige delicten. Het is een initiatief van vooral de heer Dittrich, die het voorstel hier dan ook verdedigt. De heer Dittrich maakt aldus gebruik van een recht dat de Tweede Kamer vaker zou moeten uitoefenen en in ieder geval daarom verdient hij lof voor dit wetsvoorstel. Was het lidmaatschap van de senaat niet zo'n mooi ambt, ook vanwege de 74 collega's, dan zou ik vanwege dat initiatiefrecht wel lid willen worden van de Tweede Kamer. Ik zie de minister van Justitie verschrikt opkijken, maar ik kan hem zeggen dat ik die ambitie voorlopig niet heb. In de schriftelijke voorbereiding van dit debat heeft de CDA-fractie echter al laten blijken, de nodige bedenkingen te hebben bij het spreekrecht als zodanig en bij een aantal van de in het wetsvoorstel neergelegde modaliteiten. De belangrijkste wil ik in deze eerste termijn de revue laten passeren, mede aan de hand van enkele zaken uit de jurisprudentie. Graag nodig ik de indiener en de minister uit, daarop te reageren.

In de eerste plaats is de vraag welke functie het spreekrecht precies heeft in het strafproces, zoals wij dat kennen. Laat ik vooraf het volgende opmerken. Bij de in voorbereiding zijnde herziening van het strafprocesrecht is het van groot belang om met name aandacht te schenken aan de positie van het slachtoffer. Ik heb begrepen dat de minister voornemens is om daar binnenkort een afzonderlijk stuk over uit te brengen. Wij zien daar met grote interesse naar uit. Vooruitlopend daarop wil ik al wel enkele wensen van mijn fractie op tafel leggen.

Het strafrecht heeft onmiskenbaar een element van vergelding in zich. Voor de handhaving van de rechtsorde en het geweldsmonopolie van de overheid is het van groot belang dat ook in de ogen van het grote publiek zichtbaar wordt dat misdaden vergolden worden. Per definitie brengt dat met zich dat niet alleen en misschien niet eens primair de objectieve aantasting van de norm, de aantasting van de rechtsorde als rechtsorde, vergolden wordt, maar de subjectieve aantasting van het slachtoffer als persoon die drager is van subjectieve rechten die door de overheid moeten worden beschermd. In de visie van mijn fractie ligt het dus voor de hand om niet alleen daar waar de delictomschrijving leidt tot een zwaardere straf, omdat er sprake is van een gekwalificeerd misdrijf -- bijvoorbeeld mishandeling, ernstig letsel ten gevolge hebbend -- aandacht te besteden aan de gevolgen van een misdrijf voor het slachtoffer en, in het ergste geval, nabestaanden. Nee, in beginsel dienen het politieonderzoek en het onderzoek van het openbaar ministerie er altijd op gericht te zijn om ook de gevolgen voor slachtoffers c.q. nabestaanden in kaart te brengen. De schriftelijke slachtofferverklaring is een goed voorbeeld van een middel dat aan dat doel dienstbaar kan zijn.

Ik teken daarbij meteen aan dat dat vanzelfsprekend de vraag oproept of de louter subjectieve gevolgen dan ook tot een dienovereenkomstige subjectieve straf en strafmaat moeten leiden. Indien het slachtoffer gepredisponeerd is om bijvoorbeeld langer arbeidsongeschikt te blijven na een hem overkomen misdrijf dan de gemiddelde Nederlander, is dat dan aanleiding om een hogere straf op te leggen? Als wij zo

ver zouden gaan, maken wij het strafrecht los van het gelijkheidsbeginsel, omdat het dan niet meer mogelijk is om op een zinvolle wijze gevallen te vergelijken. Nu is in onze visie het gelijkheidsbeginsel ook in het strafrecht niet doorslaggevend. De neiging bestaat hier en daar om bijvoorbeeld in Middelburg berechte zaken te vergelijken met die in Groningen en vervolgens te concluderen dat het gelijke gevallen waren die echter verschillend bestraft zijn. De gelijkheidsgelovigen roepen dan direct om beleid teneinde die rechters in Middelburg en Groningen te bewegen, de straffen op elkaar af te stemmen.

In de opvatting van de CDA-fractie wordt daarmee een ander element van subjectiviteit, namelijk de beoordeling die de rechter van de zaak geeft, aan de orde gesteld. Dat zien wij niet als problematisch binnen het huidige strafproces. Indien men echter van de rechter verlangt om in ieder geval rekening te houden met de gevolgen in dit specifieke geval voor juist dit individuele slachtoffer of juist deze nabestaanden, dan treedt een geheel ander probleem op, namelijk dat de straf en strafmaat in belangrijke mate worden losgemaakt van de door de wetgever bepaalde algemene doelen van het strafrecht. En daarmee zouden wij een stap te ver gaan. De overheid moet immers de subjectieve rechten van de persoon van het slachtoffer beschermen, maar zij doet dat als overheid en middels handhaving van de rechtsorde. In zoverre zullen het meer objectieve karakter van de delictomschrijving en de algemene strafdoelen dus altijd dominant moeten blijven bij bepaling van straf en strafmaat. In zoverre kan louter subjectieve vergelding dan ook geen leidraad zijn voor de rechter in de straftoemeting. Tussen deze twee polen blijft echter een belangrijke marge van appreciatie voor de onafhankelijke rechter aanwezig. En juist voor de invulling van die marge van appreciatie is het van belang dat de voorlichting aan de rechter over de gevolgen van een misdrijf min of gestandaardiseerd en systematisch plaatsvindt, zoals het ook heel normaal is dat de rechter goed wordt voorgelicht over de persoon van de verdachte en zijn omstandigheden.

Vereist deze benadering dat het slachtoffer het recht krijgt om ter zitting te spreken? In onze visie is dat niet het geval. Indien de officier van justitie meent dat voor het bewijs van bijvoorbeeld ernstig letsel een verklaring van het slachtoffer nodig is, zal hij hem of haar als getuige doen horen. Indien de rechter standaard wordt voorgelicht over de gevolgen voor het slachtoffer, is er evenmin aanleiding om daarnaast het slachtoffer een spreekrecht te geven. In feite is de reden voor het verlenen van spreekrecht dan in belangrijke mate gelegen in verschaffing van genoegdoening aan het slachtoffer. Die genoegdoening hoeft niet te zijn gelegen in een dankzij uitoefening van het spreekrecht hoger uitvallende straf. Dat zal overigens vaak wel het geval zijn. Uit onderzoeken naar de werking van de slachtofferverklaring en naar ervaringen van vrouwelijke slachtoffers door het Clara Wichmann Instituut is bekend dat slachtoffers het waarden gehoord te worden. Zij ondervinden daardoor een zekere mate van erkenning als slachtoffer en kunnen uit de figurantenrol treden. Zeker zal het zo zijn dat een slachtoffer wellicht de ervaring van het misdrijf beter kan verwerken na gebruikmaking van een spreekrecht ter zitting. Is dat alles echter voldoende reden om dat recht toe

te kennen? Het doel van het strafrecht is nu eenmaal niet, hoe onsympathiek dit ook klinkt, om het slachtoffer rechtstreeks invloed te geven op de straftoemeting, om slachtoffers te erkennen of om slachtoffers te helpen hun ervaringen met het misdrijf te verwerken. Als samenleving schieten wij schromelijk te kort, indien wij die erkenning en die hulp niet op een andere wijze verschaffen.

In de tweede plaats wil ik stilstaan bij de vraag hoe de rol van een slachtoffer die het spreekrecht uitoefent, is af te bakenen van de rol van getuige. De Raad voor de rechtspraak heeft in een brief van 14 oktober 2003 -- deze is vanochtend al meermalen aangehaald -- diverse kritische kanttekeningen geplaatst bij het wetsvoorstel en ook gewezen op de positie van het slachtoffer als getuige. Daarbij verwees de raad naar het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2002. Ter zitting was de moeder van twee slachtoffers van seksuele misdrijven aanwezig op de publieke tribune. Door de president daartoe uitgenodigd verklaarde de moeder dat het met haar dochters niet goed ging. Op de volgende zitting maakte de raadsman bezwaar tegen deze niet onder ede afgelegde verklaring. De Hoge Raad stelde voorop dat een dergelijke verklaring in beginsel van belang kan zijn bij beantwoording van de vragen van artikel 350 Strafvordering en dat de moeder had moeten worden beëdigd als getuige. In casu volgde echter geen cassatie aangezien de voorzitter van het hof -- in reactie op het geuite bezwaar van de raadsman -- tot uitdrukking had gebracht dat het hof de verklaring niet bij enige op de voet van artikel 348 en 350 Strafvordering te nemen beslissingen zou betrekken en omdat de raadsman daar niet meer op heeft gereageerd. Juridisch-technisch is dat een begrijpelijke beslissing van ons hoogste rechtscollege, maar toch wringt het. Bij een veroordeling van de verdachte blijft altijd de vraag open of de verklaring van de moeder niet toch heeft bijgedragen aan de uiteindelijke beslissing omtrent straf en strafmaat, al zal het in de motivering van die beslissing niet zijn terug te vinden.

Een ander voorbeeld betreft de zaak van de vermoorde cafébaas die door het Amsterdamse hof werd behandeld op 21 maart 2001. De weduwe van het slachtoffer was in de zaal aanwezig en werd door het hof op het eind van het onderzoek ter terechtzitting tot verrassing van verdachte en raadvrouw uitgenodigd om als getuige te verklaren. Het hof achtte het wenselijk dat deze getuige een verklaring zou afleggen, omdat zij de weduwe van het slachtoffer is en het hof wenste te vernemen hoe het met haar ging en haar ook overigens in de gelegenheid wilde stellen opmerkingen te maken. Vervolgens legt zij een verklaring af die voor meer dan driekwart een commentaar is op de verklaring van de verdachte en het overige bewijsmateriaal, inclusief opmerkingen over de plaats waar DNA-materiaal is aangetroffen. Op veel punten vertelt de weduwe geen dingen uit eigen wetenschap over het misdrijf, maar legt zij verbanden en trekt zij conclusies. Pas op het eind volgen enkele opmerkingen over de gevolgen voor haar en haar zoon. Hier heeft de Hoge Raad niet gecasseerd, omdat uit het zittingsverbaal niet was gebleken, dat het de raadvrouw had ontbroken aan gelegenheid om vragen te stellen aan de getuige.

Enerzijds was het de kennelijke bedoeling van het hof om de weduwe als nabestaande van het slachtoffer gelegenheid te geven te verklaren over de gevolgen voor haar en haar familie. Anderzijds heeft het hof betrokkene als getuige beëdigd en volgens de regels van het Wetboek van Strafvordering gehandeld. Wat de weduwe vervolgens doet, is wat vermoedelijk iedere nabestaande doet die ter zitting van de verdachte een lezing hoort die strijdt met de eigen opvatting over het gebeurde. Zij geeft haar versie en komt daarmee deels op het terrein van de officier van justitie. Zal dat niet de primaire impuls zijn van ieder slachtoffer of iedere nabestaande die gelegenheid krijgt het woord te voeren? Is het redelijk te verwachten dat een rechter die een slachtoffer of nabestaande voor zich krijgt zo'n impuls zal kunnen of willen beteugelen, indien de spreker niet tevens als getuige optreedt? De consequentie zal vaak zijn dat de verdediging niet anders kan dan te protesteren of te verzoeken om de spreker als getuige te beëdiggen, zoals gebeurde in het tweede voorbeeld. Dat gaat dan gepaard met de uitdrukkelijke instructie aan de getuigen om alleen te verklaren wat zij uit eigen wetenschap weten. Men hoeft weinig fantasie te bezitten om te bedenken wat zo'n rolverwisseling en instructie betekenen voor de sfeer en mogelijk ook de orde op de zitting. En als het slachtoffer wordt beëdigd en ondervraagd als getuige -- let wel: ook ondervraging door de verdachte is mogelijk -- is dat op zichzelf ook weer een ervaring voor het slachtoffer die men hem of haar niet graag gunt.

Dat probleem zou kunnen worden ondervangen door, zoals de indiener in de stukken ook heeft benadrukt, een goede voorbereiding van de spreker in voorafgaand overleg met de officier van justitie: het derde punt dat ik in deze termijn wil aansnijden. Een dergelijke voorbereiding is echter niet verplicht en het wetsvoorstel biedt slachtoffer of nabestaanden de mogelijkheid onaangekondigd ter zitting te verschijnen en om het woord te verzoeken. Dat geldt zelfs voor minderjarige slachtoffers. Het wetsvoorstel biedt ook geen waarborgen, maar laat het allemaal aan het beleid van de rechter over. In dit verband wijs ik erop dat de gerechten doende zijn een beleidslijn te ontwikkelen die in juni van dit jaar in werking zou kunnen treden. Helaas heeft de Raad voor de Rechtspraak daarover in de brief van 21 april verder geen informatie gegeven. Aan de minister vraag ik dan ook of dat tijdschema nog steeds geldt. Heeft de Raad voor de Rechtspraak daarbij ook richtlijnen voor de door mij bedoelde situaties voor ogen?

Een andere oplossing voor het gesignaleerde probleem, de rolvermenging van slachtoffer en getuige, zou zijn om het proces te splitsen, waarbij na bewezenverklaring van het ten laste gelegde en vaststelling van de strafbaarheid van de dader in een tweede deel de straf en strafmaat worden behandeld. Dat is een idee van De Wijkerslooth en Simonis. In dat deel van de behandeling ter zitting zou dan het spreekrecht van het slachtoffer of de nabestaanden kunnen worden uitgeoefend. Op het eerste gezicht is dat een aantrekkelijke optie. Daar waar echter kwalificaties als "ernstig letsel ten gevolge hebbend" onderdeel uitmaken van het ten laste gelegde feit, zal het niet altijd te vermijden zijn een slachtoffer ook als getuige in de eerste fase te horen.

Niettemin lost dit voorstel wel het grootste deel van de problemen rond afbakening en voorbereiding op.

Daar staat echter tegenover dat het weer een ander bezwaar oproept. Nog meer dan het voorliggende voorstel wekt het tweefasenmodel de indruk en de verwachting dat de spreker invloed heeft op straf en strafmaat. Ook de heer Dittrich sluit in de schriftelijke voorbereiding niet uit dat uitoefening van het spreekrecht ertoe zal leiden dat een andere straf of een hogere wordt opgelegd dan zonder uitoefening van het spreekrecht zou zijn gevolgd. Dat is echter niet het doel dat hem met het wetsvoorstel voor ogen staat. Hij wil meer erkenning van de overheid voor het verdriet dat het slachtoffer of de nabestaanden is aangedaan en erkenning van de gevolgen van het misdrijf. Wanneer echter het spreekrecht nadrukkelijk wordt gekoppeld aan de besluitvorming over straf en strafmaat, is het moeilijk te vermijden dat de indruk die slachtoffer of nabestaanden op de rechter maken van invloed zal zijn op de beslissing. En dat vereist dat de rechter verplicht wordt dit in het vonnis of arrest tot uitdrukking te brengen en te motiveren. Daarmee is men weer terug bij de problematiek van het gelijkheidsbeginsel en van de ontkoppeling tussen delictomschrijving en straftoemeting, waarover ik in het begin sprak.

Een laatste punt betreft de kans dat slachtoffer of nabestaanden teleurgesteld zullen worden in de verwachting die zij van het spreekrecht hadden, niet alleen wanneer zij alsnog als getuigen worden ondervraagd en geen erkenning ondervinden tijdens de zitting van het hen aangedane leed, maar ook als de verdachte wordt vrijgesproken, van rechtsvervolging wordt ontslagen of een veel mildere straf krijgt dan zij hadden verwacht. In deze gevallen zal menig slachtoffer of menige nabestaande zich ten tweeden male slachtoffer voelen van het misdrijf.

Ten slotte ga ik in op de vraag of het wetsvoorstel bewerken zal wat het volgens de memorie van toelichting beoogt.

Het eerste doel is de verdachte beter te doen beseffen wat hij aanrichtte, zodat het recidive helpt voorkomen. Bij een bekende verdachte en uitoefening van het spreekrecht volgens het boekje zal dat wellicht het geval zijn. De vraag blijft of de enkele confrontatie ter zitting -- waar de verdachte ook nog van weg kan blijven -- zo essentieel is. Het effect zal minimaal of afwezig zijn bij ontkennende verdachten, zeker als de verklaring van het slachtoffer of de nabestaande uitmondt in een verhoor als getuige.

Het tweede doel is bijdragen aan waarheidsvinding. Dat moet in de visie van mijn fractie echter plaatsvinden in het kader van een getuigenverhoor.

Het derde doel is herstel van de emotionele schade en ondersteuning van de verwerking van de gevolgen. Tegen dat doel heeft de CDA-fractie, zoals uiteengezet, zwaarwegende bezwaren, vanwege de taak van de overheid en het karakter van het strafproces als middel van de overheid om die taak uit te oefenen.

Het vierde doel is vergroting van de zichtbaarheid van het slachtoffer waardoor wellicht, zo zegt de heer Dittrich zelf voorzichtigheidshalve, het spreekrecht algemeen preventief kan werken. Het laatste is moeilijk te onderbouwen en dat gebeurt in de stukken ook niet.



Wel vindt ook de CDA-fractie dat in het algemeen het vertrouwen van slachtoffers en nabestaanden in de rechtsorde een gegronde reden is om de zichtbaarheid van en de aandacht voor het slachtoffer -- vanaf de aangifte tot het moment waarop een straf geheel ten uitvoer is gelegd -- te vergroten. De CDA-fractie is er echter niet van overtuigd, dat het voorgestelde spreekrecht een noodzakelijke voorwaarde is om dit doel, waarover wij het met de heer Dittrich van harte eens zijn, te realiseren.

In 1931 waren de sociale verhoudingen anders dan heden ten dage. In het strafproces was maar net de geesteszieke dader erkend door introductie van de maatregel van ter beschikkingstelling van de regering. Kinderen van 16 jaar, zoals de dochter van Achterbergs hospita, waren in alle opzichten nog minderjarig. Hoe zij de verschrikkelijke gebeurtenissen heeft verwerkt, zullen wij niet meer te weten komen. Ik denk echter dat het voor haar wellicht belangrijker was te weten wanneer Achterberg uit het psychiatrisch ziekenhuis werd ontslagen dan om ter zitting het woord te voeren. En misschien moeten wij, met alle waardering voor de motieven die de heer Dittrich tot zijn voorstel hebben geleid, vaststellen dat slachtoffers en nabestaanden meer geholpen zijn met een veelheid aan praktische verbeteringen dan een in de wet neergelegd spreekrecht ter zitting.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties van SGP en ChristenUnie maak ook ik gaarne complimenten aan de indiener van het initiatiefvoorstel, met name met de aanneming van het voorstel door de Tweede Kamer. Formeel is er sprake van twee indieners, maar uitsluitend de heer Dittrich heeft beide memories aan deze Kamer ondertekend. Illustratief voor de enigszins onduidelijke situaties is misschien wel de volgende zin op bladzijde 3 van de nadere memorie van antwoord, waar wij lezen: "De indieners baseert zijn standpunt op de vele gesprekken die hij met slachtoffers en nabestaanden hebben gevoerd etc." De initiatiefnemer of -nemers wisten het blijkbaar zelf niet meer. Maar dat terzijde.

De aandacht voor de positie van het slachtoffer in het strafrecht is de laatste tientallen jaren enorm toegenomen. Vrij recent is dat nog eens gebleken uit de preadviezen van Zijderveld, Cleiren en Du Perron die op de jongste NJV-vergadering zijn besproken. Al eerder, in juni 2000, was verschenen de kabinetsnotitie "De positie van het slachtoffer in het strafproces" (27213, met vervolgstukken). Misschien moet ik spreken over een kabinetsbrief. Daar voegt zich het in maart 2001 ingediende initiatiefvoorstel bij, dat is gericht op de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van het spreekrecht van slachtoffers.

Het valt volgens onze fracties tot de taak van de wetgever te rekenen om uniformiteit aan te brengen in de wijze waarop aan de belangen van het slachtoffer (of diens nabestaanden) in het strafproces tegemoet kan worden gekomen. De formele regeling van het spreekrecht in het voorliggende voorstel betekent dat het slachtoffer voor de sluiting van het onderzoek aan de rechter kenbaar kan maken welke gevolgen het misdrijf voor hem heeft gehad.

Ik zal kort op onze overwegingen en bedenkingen betreffende dit voorstel ingaan, maar wil intussen gezegd

hebben dat ik mij vrijwel geheel kan aansluiten bij het vrij uitvoerige betoog van de vorige spreker. Deze was aanmerkelijk uitvoeriger dan ik vandaag zal zijn.

Duidelijk is dat het belang van het slachtoffer één van de belangen is die in het strafproces een rol spelen; uit dien hoofde is het slachtoffer ook "partij". De vraag is echter in hoeverre hij ook een rol als procesdeelnemer moet krijgen, want dat is aan de orde als hij spreekrecht krijgt. In hoeverre past zo'n rol als procesdeelnemer in ons strafproces? In de oorspronkelijke accusatoire procesvorm van het strafrecht – maar dan spreken wij over de periode vóór 1200 – wordt de weg van vervolging alleen ingeslagen als de gelaedeerde dat wil. Het gerechtelijk apparaat staat ter beschikking van partijen; zèlf ageert het niet. Het slachtoffer moest zèlf klagen. Straf heeft dan het karakter van genoegdoening voor in privé geleden onrecht. Geleidelijk aan heeft de inquisitoire procesvorm zijn intrede gedaan. Daarin past een rol van het slachtoffer structureel gesproken eigenlijk niet. Dan wordt een rechtskrenking gezien als een inbreuk op de belangen van het publieke gezag, de openbare orde of van de gemeenschap. Deze omslag, die zich in de loop van eeuwen heeft voltrokken, was in elk geval sinds de introductie van de Code Pénal in ons land een feit. Die tendens, die inquisitoire procesvorm, is in ons eerste nationale Wetboek van Strafvordering nog versterkt teruggekeerd. Dat betekent overigens niet, zo zij met duidelijkheid gezegd, dat de subjectieve rechten van het slachtoffer daarmee geheel buiten beeld waren verdwenen. Ik zeg ook niet dat wij door het invoeren van een spreekrecht nu ineens overhellen van een daderproces naar een slachtofferproces, maar wel dat het spreekrecht onderdeel uitmaakt van een structuurverandering en daarbinnen ingepast zou moeten worden, indien wij die verandering wenselijk vinden.

De talrijke argumenten pro en contra het spreekrecht en de gesignaleerde voor- en nadelen van zulk een recht zullen wij vandaag niet opnieuw allemaal ter tafel brengen. Ik verwees zo-even al terloops naar het betoog van de heer Van de Beeten. Het wetsvoorstel heeft zich mogen verheugen in een brede discussie, waarin de voorstanders de tegenstanders, zo blijkt, ook tot vandaag niet hebben kunnen overtuigen.

Zoals is gebleken uit het voorlopig verslag, bestaan ook bij onze fracties aanzienlijke bedenkingen. Die komen niet allereerst voort, want ook dat signaleert men, uit zorg voor de positie van de verdachte, maar ze kunnen er ook niet geheel los van worden gezien. Het staat voor ons niet geheel vast dat de onschuldpresumptie niet in het gedrang kan komen. Het slachtoffer zal in de verdachte al snel de dader zien. De indiener heeft weliswaar verklaard dat de slachtofferverklaring geen feitenoordelen mag bevatten en dat deze verklaring niet mag bijdragen aan het bewijs, de vraag blijft echter hoe voorkomen kan worden dat de verklaring wel doorwerkt bij de beoordeling van de zaak door de rechter via diens eigen waarneming. Deze eigen waarneming is een wettig bewijsmiddel (zie artikel 339, lid 1, sub 1, van het Wetboek van Strafvordering). Bestaat niet de mogelijkheid dat de slachtofferverklaring langs die weg indirect toch voor het bewijs wordt gebruikt? Andere sprekers hebben in andere bewoordingen hetzelfde punt aangevoerd.

Niet alleen vanuit het perspectief van de verdachte, maar ook vanuit het perspectief van het slachtoffer zelf bestaan bij ons aarzelingen. In het aangepaste voorstel ontbreekt het ondervragingsrecht van het slachtoffer. De indiener acht dit in overeenstemming met artikel 6 EVRM, omdat zowel de officier van justitie als de verdediging in zijn requisitoir respectievelijk pleidooi kan ingaan op hetgeen het slachtoffer heeft gezegd. Indien een verklaring van iemand in welke vorm dan ook ter kennis van de rechter komt en voor het bewijs wordt gebruikt, is volgens het Europese Hof sprake van een getuige. Bovendien blijft het zó, dat de rechter het slachtoffer vragen kan stellen en dat de officier van justitie en de verdediging dat via de rechter eveneens kunnen. Het slachtoffer mag dan niet als getuige worden gehoord, zo begrijpen wij, maar als één van de procesdeelnemers hem vragen wil stellen en de rechter dat goedkeurt, gebeurt dat in feite naar onze wijze van zien wel.

Wij weten ook niet of wij gelukkig moeten zijn met de in het aangepaste voorstel aangebrachte beperking van het spreekrecht tot bepaalde categorieën zwaardere misdrijven. Op zichzelf achten wij die beperking, gelet ook op de adviezen die op dat punt zijn uitgebracht, alleszins begrijpelijk. Maar is het niet denkbaar dat de keerzijde kan zijn, dat gerechten waarbij thans een ruimere praktijk van het horen van slachtoffers bestaat, zich als dit voorstel kracht van wet krijgt, strikt zullen gaan beperken tot hetgeen wettelijk is voorgeschreven?

Een ander punt, dat met het vorige overigens verband houdt, betreft de mogelijkheid dat een slachtoffer ook op een zitting bij een alleen zittende politierechter van het spreekrecht gebruik zal willen en kunnen maken, mits natuurlijk in de tenlastelegging misdrijven zijn opgenomen die onder artikel 302 vallen. Dit punt is ook in de schriftelijke voorbereiding aan de orde geweest. De modus dat de politierechter kan besluiten, niet ter plekke uitspraak te doen, zoals de indiener suggereert, achten wij niet erg reëel gezien de praktijk die hem blijkens de stukken ook bekend is.

Onze bedenkingen op dit punt zijn alleen maar toegenomen sinds bekend is hoe in de Tweede Kamer het wetsvoorstel 28866 is ontvangen, dat was ingediend ter uitvoering van de toezegging van minister Korthals aan de Eerste Kamer om de bevoegdheid van de enkelvoudige kamer in strafzaken te beperken.

Gegeven onze bedenkingen en aarzelingen zouden onze fracties er de voorkeur aan hebben gegeven dat voordat tot formalisering van het spreekrecht was overgegaan, gestart was met een experiment, evenals dat met de schriftelijke slachtofferverklaring is gebeurd. Ook iemand als professor Leijten toonde zich daar een voorstander van. Bij wijze van tussenstap ware het ons liever wanneer eerst ervaring was opgedaan met de mogelijkheid van een mondelinge toelichting op de schriftelijke verklaring door het slachtoffer. Ik kan mij wat dit betreft vinden in de opmerking van de heer Kohnstamm dat dezelfde principiële bezwaren tegen de mondelinge toelichting kunnen worden ingebracht als tegen het spreekrecht. Nu de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring positief zijn verlopen, heeft de minister besloten tot landelijke invoering daarvan. Daarvoor is geen aanpassing van de wet nodig.

Wat betreft de eventuele formalisering van het spreekrecht zouden wij ons willen aansluiten bij het in de brief van 10 maart jl. van de minister van Justitie geuite voornemen om een aparte titel betreffende de rechten van het slachtoffer in het Wetboek van strafvordering op te nemen. De minister heeft weliswaar in die brief niet toegezegd het spreekrecht op te nemen, maar in de bijlage bij de memorie van antwoord heeft hij te kennen gegeven dat “het regelen van spreekrecht voor slachtoffers in samenhang met de andere voorstellen met betrekking tot de positie van het slachtoffer in het strafproces mijn voorkeur (heeft) boven een zelfstandige regeling”. Wij mogen hem aan die uitspraak houden, neem ik aan. Hoe staat hij tegenover een mondelinge toelichting op de schriftelijke slachtofferverklaring?

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik dank de indiener van het initiatiefvoorstel voor zijn inspanningen tot nog toe. Daarin betrek ik ook de schriftelijke beantwoording van de vragen van de VVD-fractie. Het voorstel heeft lang moeten wachten op plenaire behandeling in deze Kamer, maar wij brengen er begrip voor op dat die beantwoording de nodige tijd heeft gekost. De indiener heeft overigens al de nodige ervaring opgedaan met initiatiefvoorstellen op strafrechtelijk gebied, bijvoorbeeld stalking.

De VVD-fractie staat positief tegenover de strekking van het wetsvoorstel. Na decennia van verwaarlozing komt er stukje bij beetje meer aandacht voor de slachtoffers. De schriftelijke slachtofferverklaring blijkt op zich goed te werken. Daar waar inmiddels slachtoffers in staat worden gesteld tot een mondelinge verklaring, blijkt ook die in een behoefte te voldoen. Een wettelijke regeling van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden is volgens mijn fractie dan ook een goede ontwikkeling.

We weten dat bij de rechterlijke macht en sommige andere betrokkenen gemengde gevoelens bestaan, maar om in dat verband al meteen te spreken van een “zekere vulgarisering van het strafproces” (onderzoek Willem Pompe Instituut) vinden wij nogal vergezocht. Het is bovendien onheus. In feite is het een brevet van onvermogen dat rechters en officieren dan over zichzelf uitspreken. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat slachtoffers en nabestaanden die een mondelinge toelichting mochten geven op hun schriftelijke verklaring, daar tevreden op terugkijken. De onderzoekers van het Pompe Instituut doen daar nogal zuinigjes over, alsof zij het op dat punt anders hadden gewild.

Voorzitter. Dit alles neemt niet weg dat de VVD-fractie nog vragen heeft. Zo heeft zij tijdens de schriftelijke voorbereiding gevraagd naar de relatie van het wetsvoorstel met de systematiek van het strafprocesrecht. De indiener wekt de indruk dat er weinig verandert. Dat is echter voor mijn fractie niet zo zeker. Dat het slachtoffer niet langer afhankelijk is van de andere procesdeelnemers maar zelf kan spreken, is immers een belangrijke interventie in ons strafprocesrecht. Daarbij speelt in het bijzonder of het slachtoffer door toedoen van de advocaat van de verdachte in de rol van getuige terecht kan komen.

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

---

De indiener bevestigt dit in feite. Dat het aan de rechter is om aan het verzoek van de advocaat of de officier te voldoen, is formeel juist. Maar dat doet niet af aan het feit dat de mondelinge verklaring van het slachtoffer deze dus wel degelijk in een lastig parket kan brengen. Hoe wil de indiener voorkomen dat het spreekrecht zich onbedoeld tegen het slachtoffer keert?

Verder hebben wij gevraagd waarom de indiener niet gelijktijdig een wettelijke regeling van de schriftelijke slachtofferverklaring voorstelt. De indiener bevestigt slechts dat die verklaring geen wettelijke basis heeft, maar hij laat de vraag onbeantwoord waarom hij de schriftelijke verklaring – die goed blijkt te werken – niet in dit wetsvoorstel meegenomen heeft. Er dreigt zo immers een wetsystematische discrepantie tussen de schriftelijke en mondelinge verklaring. Los van het gegeven dat dit de indiener extra werk had bezorgd, vraag ik hem om een inhoudelijk antwoord op mijn vraag.

Ook hebben wij gevraagd naar het risico van het wekken van valse verwachtingen bij het slachtoffer. We willen dit niet sterker opspelen dan nodig is, maar het is een feit dat voor het slachtoffer of de nabestaande het onderscheid tussen waarheidsvinding en straftoemeting vaak minder duidelijk zal zijn dan voor de indiener van het wetsvoorstel. Wij doen er niet goed aan om, zodra het om slachtoffers gaat, alleen maar te praten in termen van “irrationeel”, “emotioneel” enz. Dit geldt ook voor de politierechters waarvan sommigen vinden dat zij er zo alleen voor staan. Wij mogen best vertrouwen hebben in slachtoffers, nabestaanden en rechters in de enkelvoudige kamer. De indiener wijst op een reeks mogelijkheden om valse verwachtingen tegen te gaan, maar het zijn bijna allemaal punten die geen dwingend karakter hebben: van goede voorlichting tot en met het feit dat de rechter de beperkte reikwijdte van het spreekrecht kan vermelden (memorie van antwoord). Waarom dit niet wat beslist geformuleerd? Kan de indiener op dit punt de VVD-fractie geruststellen?

Mevrouw de voorzitter. Op het volgende punt gaat de VVD-fractie wellicht een andere kant op dan enkele voorgaande sprekers. Wij hebben gevraagd naar de redenen voor de beperking van het voorstel tot zeer zware delicten. In zijn beantwoording heeft de indiener alleen verwezen naar de te grote druk die een ruimere toepassing op het strafproces zou leggen. Als wij het hebben over ten minste acht jaar vrijheidsstraf, dan impliceert dat toch dat een reeks geweldsmisdrijven waarbij slachtoffers ernstige psychische en materiële schade lijden, buiten het bereik van de wet blijft? Eenvoudige mishandeling en zeer zware verkeersdelicten -- zie Strafvordering 302, tweede lid (nieuw) -- zitten erin, maar hoe zit het bijvoorbeeld met verkeersdelicten waarbij weliswaar geen dood door schuld in het geding is, maar waarvan het effect op slachtoffers wel degelijk levenslang blijkt te zijn? Kan de indiener als hij hierop reageert wellicht meteen reageren op een ander vraagpunt van onze fractie, een vraagpunt dat ook door de heer Holdijk aan de orde is gesteld? De minister heeft onder meer onderzoek laten doen bij gerechten die nu al spreekrecht toekennen; zie zijn brief van 28 mei 2003. Daaruit blijkt dat als de rechters zich daar voortaan zouden beperken tot de limitatieve opsomming van de in artikel 302 (nieuw) Sv genoemde

categorieën slachtoffers, dit voor slachtoffers en nabestaanden wel eens een verslechtering in plaats van een verbetering ten opzichte van de huidige situatie zou kunnen opleveren. Wat hebben de indiener en de minister hierop te antwoorden?

Mevrouw de voorzitter. Wat de veiligheidsvoorzieningen voor de slachtoffers in gerechtsgebouwen betreft, zegt de indiener niet te weten of alle gerechtshoven aan de verplichtingen van het Europese kaderbesluit op dit punt voldoen. Wij zouden dat wel graag willen weten en misschien weet de minister het dan wel!

De VVD-fractie hecht aan een duidelijke beantwoording van de door haar gestelde vragen. Natuurlijk is zij ook benieuwd naar het voortschrijdend inzicht van de minister op dit punt. Zij ziet dit wetsvoorstel als een positieve ontwikkeling en hoopt dan ook dat zij na een goede inhoudelijke reactie van de indiener voor dit wetsvoorstel zal kunnen stemmen.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik heb al een hele reeks creatieve suggesties voor nieuwe wetgeving beluisterd waarvan sommige met een zweem van spijt in de stem, zoals bij Van der Beeten, over het feit dat je hier alleen maar mag droogzwemmen en het echte werk aan de overkant moet overlaten. Ik heb de heer Dittrich echter druk zien schrijven, dus wellicht is hier vandaag weer de basis gelegd voor een hele reeks initiatiefwetsvoorstellen van hem. Daar zou mijn fractie niet zoveel problemen mee hebben, want bij ons gaat het gezegde: je kunt Dittrich beter wetten dan kabinetten laten maken. Als hij met die wetgeving van straat kan worden gehouden, wordt dat andere probleem dus wat minder.

Mevrouw de voorzitter. Eerder heb ik in deze Kamer al gezegd dat voor onze fractie beslist meer aandacht zou mogen worden geschonken aan slachtoffers van criminaliteit en dat hen ook best meer rechten zouden mogen worden gegeven. Een ruime aandacht voor verdachten is terecht, maar het belangrijkste voor ons is en blijft toch om zoveel mogelijk recht te doen aan de slachtoffers van crimineel gedrag. Collega Witteveen heeft een pleidooi gehouden voor een algehele herziening van het strafprocesrecht en daar heeft hij op zich wel gelijk in, maar tussen willen en kunnen zit altijd een groot verschil.

Het voorliggende initiatiefvoorstel probeert meer rechten te geven aan slachtoffers en daarvoor is de initiatiefnemer te prijzen. Dat heeft hij al in de Tweede Kamer te horen gekregen en van verschillende organisaties die actief zijn op het gebied van het strafrecht en de slachtofferhulp. Ervan uitgaande dat het debat van vandaag niet volledig nieuwe gegevens op tafel zal leggen, kan ik alvast zeggen dat ook de SP-fractie in deze Kamer het initiatiefvoorstel zal steunen. Ik heb van collega's enkele goede maar toch geen doorslaggevend argumenten gehoord om dat niet te doen, zij het dat het natuurlijk ook voor ons niet zeker is of dit nieuwe formele recht ook de feitelijke positie van het slachtoffer zal verbeteren. Dat zal de tijd ons moeten leren. Ook op dit punt bestaat tussen willen en kunnen een groot verschil.

De bedoeling van het voorstel is om het recht van een slachtoffer om tijdens de zitting vast te leggen en dus

gerespecteerd moet worden ongeacht de mening van de rechter. Het is aan het slachtoffer zelf om te beslissen of hij van dat recht gebruik wil maken. Het slachtoffer moet in ieder geval het recht hebben om in de rechtszaal te kunnen aangeven wat hem is aangedaan en wat daarvan de gevolgen zijn. Ik vind dat op zich een buitengewoon goede zaak, want zo wordt een slachtoffer meer dan slachtoffer, dan wordt hij iemand die handelt, een mens met een mening. Dan breng je inderdaad zoals collega Holdijk zei een acquisitoir element in een inquisitoir strafproces, maar ik heb daar niet zoveel problemen mee. Het recht van een slachtoffer om zijn mening te kunnen geven over wat hem of haar is aangedaan, is te lang miskend en kan met dit voorstel in ieder geval formeel worden gemaakt.

Natuurlijk bestaat er geen formeel spreekrecht maar wel een feitelijk materieel spreekrecht. De Raad voor de rechtspraak memoreert dat ook in zijn buitengewoon kritische brief over dit initiatiefvoorstel en stelt ons voor onze zegeningen te tellen en tevreden te zijn met de huidige feitelijke ontwikkelingen. Ook andere instanties hebben ons voorgehouden dat wij ons niet te veel met dode mussen blij moeten laten maken. Daar is best wel iets voor te zeggen, maar nogmaals, totaal overtuigend is het voor ons niet om tegen het voorstel te stemmen.

Mijn partijgenoot De Wit heeft aan de overzijde gesteld dat een spreekrecht ook kan uitmonden in extra schade voor het slachtoffer, zeker als hij of zij naar aanleiding van zijn verklaring alsnog door het OM of door de verdediging als getuige wordt opgeroepen. De Wit verwees toen naar de praktijk dat advocaten nogal eens kunnen uitpakken tegen het slachtoffers, zij het binnen de grenzen van wat de rechter toestaat. Witteveen heeft ook gezegd dat dit riskant kan zijn. De redering van De Wit is volgens mij niet weerlegd, het is inderdaad de praktijk, maar toch vind ik nog steeds dat dit lang niet altijd de praktijk hoeft te zijn en dat de keuze van het slachtoffer doorslaggevend zou moeten zijn. Wellicht kan de indiener hier nog wat over zeggen.

Een evaluatie lijkt mij in ieder geval van belang, want wij weten inderdaad niet hoe het in de praktijk zal uitpakken. Zij zijn het erover eens dat het vooral tot rendement zal moeten leiden. Ook weten wij niet of het spreekrecht wel of geen invloed zal hebben op de strafmaat. Mijn fractie is er niet voor om het een soort van therapie te laten zijn; een rechtszaal is geen therapeutische ruimte. Ik vind dat binnen bepaalde grenzen invloed op de strafmaat mogelijk moet zijn als men het een reëel recht wil laten zijn.

Het voorstel om het spreekrecht te beperken tot de meervoudige kamer vinden wij vooralsnog geen goed voorstel. Het delict hoeft niet zwaar te zijn om het slachtoffer toch het recht te geven om er zijn of haar mening over te geven.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- Implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europese aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet) (29042).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Bij de schriftelijke voorbereiding van dit debat heeft de PvdA-fractie een aantal kwesties vrij uitvoerig aan de orde gesteld, kwesties met vaak een juridisch-technisch karakter. Ik wil de minister dank zeggen voor de gedegen beantwoording en neem mij voor, ook als die beantwoording niet op alle punten overtuigend was, in dit debat de technische aspecten zoveel mogelijk te laten rusten, omdat een mondeling overleg zich nu eenmaal beter leent voor de hoofdzaken.

De PvdA-fractie staat achter de doelstelling van het Kaderbesluit en de Overleveringswet: sneller en doelmatiger bestrijding van met name grensoverschrijdende criminaliteit in de lidstaten van de Europese Unie die, sinds het Verdrag van Amsterdam van 1999, pogingen doen om een Europese ruimte te vormen van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Die doelstelling heeft onze steun maar, precies zolang er nog geen werkelijke Europese rechtsorde en rechtsstaat bestaan, daarbij blijft wel een randvoorwaarde van groot belang: er moet voldaan worden aan rechtsstatelijke eisen wat betreft het karakter en de kwaliteit van de overleveringsprocedure.

Het is zinnig een conceptueel onderscheid aan te houden tussen twee categorieën van gevallen. Er zijn enerzijds overleveringen die betrekking hebben op buitenlanders tegen wie hun eigen overheid een arrestatiebevel uitvaardigt in verband met een door hen gepleegd strafbaar feit in het land van herkomst; dit betreft de overgrote meerderheid van de gevallen. Daarnaast betreft de Overleveringswet ook het veel kleinere aantal van Nederlanders die door een andere lidstaat worden gezocht in verband met een in het buitenland gepleegd strafbaar feit.

De uitlevering van buitenlandse verdachten aan de justitiële autoriteiten in hun land van herkomst is een praktijk waarmee Nederlandse autoriteiten veel ervaring hebben; een goed gereguleerde praktijk ook die doorgaans bevredigend functioneert. Van die praktijk maakt een politiek-bestuurlijk oordeel door de minister van Justitie deel uit, met controle van het parlement; dit zal verdwijnen. Ook is er een cassatiemogelijkheid bij de Hoge Raad; die zal ook verdwijnen. De vraag is dus of de

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

praktijk ook zonder deze democratische en rechtsstatelijke waarborgen bevredigend zal blijven functioneren.

Mijn fractie accepteert na enige aarzeling het schrappen van de politiek-bestuurlijke component; afhandeling door de justitiële autoriteiten is inderdaad sneller en doelmatiger en wij accepteren daarvoor een verlies aan democratische controlemogelijkheden. Wij zijn en blijven echter van mening dat de rechtsstatelijke kwaliteitsmaatstaven die bij ons en in de rest van de Europese Unie opgeld doen, een toetsing vereisen van het besluit van de rechter in eerste aanleg, of dit nu is in een hoger beroepsprocedure of in de vorm van cassatie.

De reden daarvoor is het klassieke argument voor een tweede instantie: de mogelijkheid dat er in de procedure menselijke fouten gemaakt worden. Rechtspraak is en blijft nu eenmaal mensenwerk. De tijdsdruk, de werklast en de capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht versterken de kans op menselijke fouten en het ziet ernaar uit dat al deze drie kenmerken een vast gegeven zullen blijven vormen van de strafrechtelijke praktijk.

Er is ook overigens iets te toetsen of te casseren, omdat uiteraard alle overleveringen zullen moeten voldoen aan de eisen van het EVRM. Het enkele feit dat alle lidstaten van de Europese Unie gebonden zijn aan het EVRM, ontslaat de Nederlandse autoriteiten niet van de plicht na te gaan of nog wel aan de maatstaven voldaan wordt, ook in concrete gevallen.

De minister lijkt op verschillende plaatsen in zijn beantwoording eigenlijk al tevreden met een abstracte stellingname, in de trant van: als een lidstaat aangesloten is bij het EVRM, is voor ons de kous af. Het gaat ons ook om de praktijk: hoe worden overgeleverde verdachten behandeld door politie en justitie tijdens het onderzoek en op de terechtzitting? Ten overvloede noemt de Overleveringswet deze toetsing ook uitdrukkelijk in artikel 11. Ik blijf overigens van mening dat de flagrante schending waar dat artikel over spreekt geen wezenlijke toevoeging of beperking inhoudt van de taak van de rechter in dezen.

Ik wil in verband met het EVRM nog een opmerking maken. In hoeverre is het mogelijk om bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een overleveringsprocedure een voorlopige voorziening te vragen over de rechtmatigheid van de overlevering? Bezien vanuit het standpunt van de uniforme toepassing van het EVRM is dit een voor de hand liggend rechtsmiddel dat enigermate tegemoet komt aan de inperkingen van de toetsing op overlevering die nu aan de orde zijn, maar dat alleen als zodanig zou kunnen gaan functioneren als in de overleveringsprocedure nadrukkelijk op deze mogelijkheid wordt gewezen; wellicht door middel van een daartoe strekkende overweging in het vonnis van de Amsterdamse rechtbank als deze zich over een overlevering uitspreekt, een soort rechtsmiddelenclausule dus. Heeft de minister de toetsing aan het EVRM ook vanuit deze bovenationale optiek bekeken?

Ik kom nu op de tweede, kleinere categorie: de over te leveren Nederlandse burgers. Voor hen gelden dezelfde vereisten maar traditioneel voegt de nationale soevereiniteit daaraan nog een extra waarborg toe: het vereiste van dubbele strafbaarheid. De lijst in het

Kaderbesluit slaat daarin een forse bres – die door beslissingen van de Raad ook buiten democratische controle om groter kan worden gemaakt – en de vraag rijst zelfs of de dubbele strafbaarheid niet helemaal moet verdwijnen. In een nota heeft de regering inmiddels aangegeven dat de Europese Commissie hier binnen vijf jaar vanaf wil en dat de regering dat standpunt deelt.

Nederlandse staatsburgers ondervonden daarnaast extra bescherming door de politieke toetsing en het cassatieberoep; afschaffing daarvan betekent een ingrijpende vermindering van hun burgerrechten. De lijst van het Kaderbesluit geeft de uitzonderingen op de dubbele strafbaarheid alleen in uiterst vage bewoordingen en niet in juridische kwalificaties aan, de regering geeft dat ook ruiterlijk toe. Het gevolg is dan toch een aantasting van de rechtszekerheid? Hoe moet een Nederlandse burger nu precies weten welke strafbare feiten er bovenop de strafbare feiten van zijn eigen rechtstelsel -- hij wordt geacht de wet te kennen -- in alle 25 lidstaten van de Europese Unie bestaan?

Ik vroeg de regering om een overzicht per lidstaat van de strafbare feiten die naar de mening van de autoriteiten aldaar onder de lijst vallen. De regering bleek niet in staat zo'n lijst te produceren. Voor Nederland werd volstaan met een indicatieve opsomming zonder enig rechtsgevolg. Als de overheid al geen zicht heeft op de strafwetten die in de 24 andere lidstaten onder de werking van de lijst gebracht worden, hoe moet de Nederlandse burger dan geacht worden zich aan de Europese strafwet te houden? Er is een grens aan wat nog een redelijkerwijs hanteerbare fictie is.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik kan het betoog van de heer Witteveen -- zeker het eerste deel -- goed volgen en onderschrijven, maar ik heb het moeilijker met dit deel van zijn betoog. Als diezelfde Nederlander in het buitenland leeft en werkt, woont of op vakantie is en zich vergrijpt aan de wet, kan hij daar wel veroordeeld worden, ook al is hij Nederlander. Dus wordt iemand als hij de grens over gaat, kennelijk geacht te weten welke wet in dat land van kracht is of is dit een vergissing?

De heer **Witteveen** (PvdA): Nee, dit valt onder precies dezelfde fictie dat iedereen wordt geacht de wet te kennen. Het is naar mijn mening echter iets anders dat je geacht mag worden de wet te kennen van het land waar je verblijft en waarschijnlijk duurzaam verblijft en dus ook redenen hebt om je te verdiepen in de gewoonten, de cultuur en de rechtsregels, dan dat je heel abstract alle regels kent die in 24 andere lidstaten van de Europese Unie mogelijk onder die lijst vallen. Mijn bezwaar richt zich met name op de vaagheid van de omschrijvingen op de lijst in het Kaderbesluit. Wat is "racketeering" bijvoorbeeld? Wat zal er in Slovenië of Cyprus allemaal onder dit Amerikaanse begrip gebracht kunnen worden? Op dit punt zou ik graag meer informatie verkrijgen. Het lijkt mij, gezien de stand van het diplomatieke verkeer, toch niet zo'n gek om aan de andere lidstaten van de Europese Unie te vragen: u heeft meegewerkt aan die dubbele lijst, wat valt naar uw mening onder de bepalingen die daarop voorkomen. Wij krijgen dan waarschijnlijk een heel lang overzicht met wetsbepalingen, maar wij krijgen

dan tenminste enig antwoord op de vraag of die fictie nog redelijkerwijs te hanteren is.

Hoe zit het nu eigenlijk met de Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in wording? De minister toont een abstract vertrouwen in de kwaliteit en de eenheid van de uiteenlopende strafvorderlijke systemen in alle Europese lidstaten en doet dus alsof die ruimte al is gerealiseerd. In de nota over de dubbele strafbaarheid heet het echter zo te zijn dat haast gemaakt moet worden met de vorming van die ruimte en dat de Overleveringswet een van de middelen is die het geharmoniseerde Europese strafrecht zullen gaan constitueren.

Sinds het Verdrag van Amsterdam is er in de vijf jaar die erop volgden slechts geleidelijk vooruitgang geboekt. Het lijkt mij dan niet reëel om te doen alsof we er al zijn en alsof de strafrechtelijke systemen van de nieuwe lidstaten ook al alle Europese rechtsstatelijke normen in de praktijk hebben verwerkt. De gedachte dat de gehele Europese Unie op dit moment al als een geïntegreerde rechtsstatelijke gemeenschap kan worden beschouwd, lijkt mijn fractie een vorm van wishful thinking.

Om toch ook nog even naar de democratische kant van deze kwestie te kijken: de wending naar een Europees strafrecht, de afschaffing van de dubbele strafbaarheid, de verregaande consequenties voor nationale soevereiniteit en burgerrechten hebben in Nederland nog niet geleid tot een publiek debat, in de media noch in het parlement. Maar er vindt al wel codificatie plaats in de voorstellen voor een Europese Grondwet en de Commissie streeft, zoals gezegd, stilte naar afschaffing van de dubbele strafbaarheid binnen 5 jaar.

Al deze overwegingen brengen mijn fractie tot de slotsom dat de gewenste snellere en doelmatigere overlevering alleen te billijken is als er een of andere vorm van toetsing komt op de rechterlijke beslissing. Ik verschil van mening met de minister over de marges die het Kaderbesluit hiervoor biedt en constateer dat de meeste andere lidstaten kennelijk een grotere bandbreedte zien omdat zij erin slagen wel een toetsing te laten uitvoeren. Ziet de minister werkelijk geen mogelijkheden voor handhaving van het cassatieberoep? Het is inderdaad denkbaar dat de maximale termijnen van het Kaderbesluit bij de gebruikelijke termijnen voor de cassatieprocedure overschreden worden, zulks moet ik toegeven, maar de vraag is dan of een geringe termijnoverschrijding in de gevallen waarin cassatieberoep wordt ingesteld, niet kan worden getolereerd. Er is wellicht een aantrekkelijker alternatief beschikbaar.

De heer **Kox** (SP): Voor mijn helderheid: betekent dit dat dit wetsvoorstel voor de PvdA-fractie zonder een mogelijkheid van beroep niet aanvaardbaar is? Bedoelde u dat te zeggen, of verstond ik het te breed?

De heer **Witteveen** (PvdA): Ja, dat bedoelde ik te zeggen, maar daarbij zeg ik uitdrukkelijk dat ik veel prijs stel op de beantwoording door de minister. Die kan ook de afweging van mijn fractie beïnvloeden.

De heer **Kox** (SP): Goed, maar dit wetsvoorstel, dat die mogelijkheid niet biedt, is voor u in deze vorm niet aanvaardbaar?

De heer **Witteveen** (PvdA): Dat is in deze vorm niet aanvaardbaar.

Er is een andere mogelijkheid om aan dit probleem tegemoet te komen. Mijn fractie lijkt dat de mogelijkheid om hoger beroep open te stellen bij het Hof te Amsterdam. Als een dergelijk beroep behandeld kan worden als een gewoon appel, kan dit zeker geschieden binnen de bandbreedte van het Kaderbesluit. Ik wijs erop dat voor deze oplossing, die de voorkeur zou hebben van mijn fractie, wel een wijziging vereist is van het Wetboek van Strafvordering om het Hof in deze zaken bevoegd te maken.

Nog een opmerking van geheel andere aard tot slot. Mijn fractie vindt de overlevering van kinderen van 12 jaar inhumain. We zien ook niet hoe een dergelijke maatregel bij kan dragen aan een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De minister antwoordt ons dat het geval zich nog nooit heeft voorgedaan en dat de officier van justitie in de praktijk een heel andere oplossing zal nastreven, namelijk het overnemen door Nederland van de strafvervolgning. Het ontgaat mijn fractie waarom de overlevering van kinderen van 12 jaar in de wet staat als de regering bij nader inzien kennelijk toch niet van plan is om ertoe over te gaan.

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik heb in deze eerste termijn een drietal opmerkingen van meer principiële aard en een vraag. Dat is overigens met enige schroom, want in de memorie van antwoord schrijft de minister enigszins kattig in de richting van degenen die een principiële opmerking maakten dat zij het recht om bezwaar te maken, hebben verspeeld, omdat zij reeds hebben ingestemd met het Europees Kaderbesluit dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. De minister zou, nog kattiger, tegen mij kunnen zeggen dat ik reeds heb meegedaan aan de schriftelijke voorbereiding. Dat laatste is juist, dat eerste niet, want mijn fractie heeft tegen het ontwerp-Kaderbesluit gestemd.

Mijn fractie betreurt het ontbreken van een vorm van hoger beroep; cassatie in het belang der wet is uiteraard voor een individuele justitiabele op dat punt niet direct van belang. Van de schriftelijke discussie tussen sommige fracties en de minister kun je op zo'n minst zeggen dat er twee redelijk verdedigbare stellingen zijn betrokken. Maar ondanks de wat cynische houding in de stukken, met name in de memorie van antwoord, over het Belgische hoger beroep -- binnen 24 uur moet ervan gebruikt worden gemaakt en binnen 15 dagen beslist -- heeft mijn fractie er echt problemen mee dat bij de overleveringsbeslissingen geen tweede beoordeling zal plaatsvinden.

Mijn tweede principiële punt is tegelijk van meer praktische aard: als ik het goed heb gezien, kan de behandeling van een overleveringsverzoek desnoods uitsluitend op basis van een Engelse vertaling plaatsvinden. Laat ik er dit aan toevoegen: de JBZ-

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

commissie zou zo'n stuk niet afdoen, dan slechts nadat er een al dan niet fatsoenlijke Nederlandse vertaling van zou zijn. Het ontwerp-Kaderbesluit is, naar ik meen, op 4 december 2001 hier aangenomen. Wellicht is het feit dat van delen daarvan geen Nederlandse vertaling beschikbaar was, althans dat in de nacht van 3 op 4 december er pas een Nederlandse vertaling binnenkwam, daar enigszins debet aan.

Verder verbazen wij ons erover dat het mogelijk wordt dat een Nederlandse minderjarige vanaf twaalf jaar kan worden overgeleverd, zeker als de minister van Justitie in zijn antwoord op de desbetreffende vragen laat weten dat zich de laatste twintig jaar geen geval van uitlevering van een minderjarige heeft voorgedaan. Waarom dan deze regeling? Eigenlijk is de ongeschreven redenering: het komt nooit voor, en als het een keer zou worden gevraagd, dan zou de bevoegde officier van justitie van Amsterdam wel helemaal gek moeten zijn dat hij daadwerkelijk tot het vorderen van een overlevering van een minderjarige, en a fortiori een twaalfjarige, zou overgaan. De bepaling is dus zeer wel verenigbaar met de door sommige fracties aangehaalde bepaling uit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De redenering is misschien geruststellend, maar niet overtuigend. Waarom dan toch deze bepaling?

Ten slotte de vraag die ik op 4 december 2001 ook al aan de toenmalige minister van Justitie stelde. Iedereen zal zich ervan bewust zijn dat het ontwerp-Kaderbesluit in een stroomversnelling is gekomen door 11 september en alles wat daarmee samenhang. Terrorismebestrijding en het Kaderbesluit zijn daarom op één hoop gegooid, wat tot een snelle besluitvorming heeft geleid, waarbij overigens een uitbreiding heeft plaatsgevonden van het aantal delictomschrijvingen waarop een en ander van toepassing zou worden verklaard. Zou de minister van Justitie, tegen die achtergrond, mij een beperkt aantal concrete, echt gebeurde casus kunnen geven, waarmee het zelfs voor mijn fractie duidelijk wordt waarom dit Kaderbesluit en de daaruit voortvloeiende wetgeving noodzakelijk is geworden? Welk logisch verband zit er? Ik geef direct toe dat de vraag uiterst demagogisch is, maar: als deze wetgeving wereldwijd had gegolden, zou het drama van 11 september dan zijn gebeurd? Wat is de logica van deze wetgeving en welke doelstelling gold oorspronkelijk? Zijn er met de huidige wetgeving zoveel problemen voor het effectief beschermen van deze rechtsstaat, dat kan worden gesproken van een gat dat moet worden gedicht? Of gaat het om een schoonheidsprijs die moet worden vergeven? Ik zou echt gediend zijn met een aantal concrete voorbeelden van zaken die hadden kunnen worden voorkomen met deze wetgeving. Ik betwijfel enigszins of die er wel zijn. Ik refereer hiervoor ook aan mijn inbreng bij de begroting voor Justitie, waarin ik ook stelde dat de instrumentele reactie mogelijkerwijs niet altijd de enig denkbare of juiste hoeft te zijn.

\*N

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De beelden van New York op 11 september 2001 staan in ieders geheugen gegrift. Kort daarna presenteerde de

Europese Commissie aan de extra JBZ-Raad van 20 september 2001 een "pakket tegen het terrorisme". Eén van de maatregelen daaruit is het Europees aanhoudingsbevel. Dit is in de Eerste Kamer behandeld in december 2001, maar het werd uiteindelijk op 13 juni 2002 neergelegd in een kaderbesluit van de Europese Raad. Bijna een jaar daarna, in mei 2003, kon de regering het wetsvoorstel tot uitvoering van het kaderbesluit voor advies aan de Raad van State zenden. Nu wij dit wetsvoorstel behandelen, zijn wij weer bijna een jaar verder. Inmiddels vonden op 11 maart van dit jaar aanslagen plaats in Madrid, in Europa, dicht bij huis.

De Europese Unie wil de burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid bieden. Zouden regering en parlement dan niet moeten proberen om de maatregelen die daarvoor nodig zijn, met meer urgentie te behandelen dan tot nu toe is gebeurd? Welke mogelijkheden ziet de regering om in een Unie van straks 25 lidstaten het noodzakelijke tempo in de besluitvorming te houden, zeker als de veiligheid van de burgers in het geding is? Op 12 september 2003 heeft de regering het voorstel voor de Overleveringswet bij de Tweede Kamer ingediend. Waarom moest het na de totstandkoming van het kaderbesluit een jaar duren voordat een wetsvoorstel gereed was?

De CDA-fractie ziet het Europees aanhoudingsbevel als een belangrijke vernieuwing in de misdaadbestrijding binnen de Europese Unie. Verdachten kunnen sneller dan voorheen worden berecht. Veroordeelden die trachten om de uitvoering van hun vonnis te ontlopen, kunnen sneller hun gerechte straf ondergaan. Over de wijze waarop de regering het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel wil implementeren, kan men van mening verschillen. Dit is al gebleken uit de bijdragen van de voorgaande sprekers. De CDA-fractie had liever gehad dat er een tweede rechterlijke instantie in stand was gebleven om de beslissing over de overlevering te kunnen heroverwegen. Beroep in cassatie in de overleveringsprocedure was daarvoor een mogelijkheid geweest. Nu toetst de rechtbank te Amsterdam of aan de voorwaarden voor overlevering is voldaan. Daarna kan de feitelijke overlevering plaatsvinden. Rechterlijke heroverweging is niet mogelijk.

Wij hebben geen reden om aan te nemen dat de Amsterdamse rechtbank haar werk niet goed zal doen. De overleveringsprocedure is echter geen automatisme waarin geen ruimte is voor rechterlijke beoordeling. In de nota naar aanleiding van het verslag noemt de minister de gronden voor het weigeren van overlevering "gesloten normen". Dit is niet vol te houden, in elk geval niet voor artikel 11 van het wetsvoorstel. Dat verbiedt namelijk overlevering die zou leiden tot flagrante schending van de fundamentele rechten van de verdachte of veroordeelde. De beoordeling of daarvan sprake is, vereist bij uitstek een onderzoek van de feiten en omstandigheden die een bedreiging voor de betrokkene vormen. Bestaat er bijvoorbeeld gegronde vrees dat hij zal worden mishandeld? Als dergelijke vragen aan de orde zijn, is de mogelijkheid van een tweede rechterlijke beoordeling gewenst.

Het is opvallend dat bij de bestaande rechtsbescherming in uitleveringszaken het ingestelde

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

beroep in cassatie zo vaak gegrond wordt verklaard. De Hoge Raad geeft op gezette tijden een toelichting op zijn jaarverslag. Volgens de laatste toelichting uit 1996 en 1997 werd het beroep in die jaren in bijna de helft van de gevallen gegrond verklaard. In 1998 was dat 34%. Er is dus nog steeds een groot aantal gevallen waarin het beroep op de Hoge Raad gegrond was. Moet niet worden gevreesd dat door het ontbreken van beroep in cassatie een aantal verkeerde beslissingen in stand zal blijven?

Een volgende vraag betreft de gevolgen van eventuele fouten. Stel dat er sprake is van een persoonsverwisseling, iets dat in de praktijk voorkomt. Dan zou Nederland iemand overleveren die onschuldig is en daardoor schade leidt. Door het ontbreken van een tweede rechterlijke toets neemt de kans op fouten toe. Daarmee bestaat de mogelijkheid dat de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor eventuele rechterlijke misslagen. Heeft de minister dit overwogen bij de keuze voor één rechterlijke instantie? Hoe ziet de minister de aansprakelijkheid van de Staat als Nederland iemand ten onrechte heeft overgeleverd? Een in Nederland gemaakte fout kan voor de overgeleverde persoon grote gevolgen hebben. De Staat zal de daardoor ontstane schade dienen te vergoeden. De Nederlandse Staat kan niet direct aansprakelijk worden gesteld voor fouten in andere lidstaten. Een fout in de overleveringsprocedure verhoogt echter wel de kans dat de overgeleverde in een andere lidstaat schade zal lijden. Het is de vraag of deze schade naar Nederlandse maatstaven zal worden berekend of naar die van het opeisende land. Dat is niet onbelangrijk voor iemand die ten onrechte is overgeleverd.

Moet vervolgens niet worden gevreesd dat, door het ontbreken van een beroep op de Hoge Raad, de behoefte zal toenemen om de feitelijke overlevering nog eens te laten toetsen door de rechter? Volgens artikel 35 kunnen ernstige humanitaire redenen de feitelijke overlevering verhinderen. De minister heeft bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer al laten weten dat hij van het opnemen bij amendement van de woorden "ernstige humanitaire redenen" eindeloos veel procedures verwacht. Het ontbreken van het beroep op de Hoge Raad zal de behoefte aan kortgedingen op grond van artikel 35 doen toenemen.

Het kan zijn dat de minister onze analyse niet deelt en ons kan geruststellen. Ik wil dat niet uitsluiten. Het lijkt mij echter beter om de problemen onder ogen te zien. Die problemen zijn het ontbreken van een tweede rechterlijke toets van de toelaatbaarheid en de te verwachten behoefte aan een rechterlijke toets in de fase van de feitelijke overlevering. Het zal dus van het grootste belang zijn hoe de rechtbank in Amsterdam haar werk gaat doen. Hoe kan de rechtbank ervoor zorgen dat haar uitspraken zo zorgvuldig zijn dat aan beroep in cassatie geen behoefte bestaat? Hoe kan zij ervoor zorgen dat de kans op fouten zo klein is dat er een geringe behoefte zal zijn om deze te herstellen in de fase van de feitelijke overlevering? Welke zekerheid heeft de minister dat de rechtbank Amsterdam deze waarborg kan bieden? Zijn er bijvoorbeeld voldoende ervaren uitleveringsrechters, straks "overleveringsrechters" geheten, beschikbaar? Het belang van een goede uitvoering van de Overleveringswet is bijzonder groot. Op dit moment vindt slechts 10 % van de uitleveringen plaats

met landen buiten Europa. De Overleveringswet komt daarmee in de praktijk grotendeels in de plaats van de Uitleveringswet.

Het is goed om bij dit wetsvoorstel ook naar de toekomst te kijken. De regering ziet het Europees aanhoudingsbevel als een tussenstap naar een situatie waarbij binnen de Unie geen behoefte meer bestaat om een arrestatiebevel van de ene staat te laten toetsen door de rechter in de staat waar de opgeëiste persoon zich bevindt. De CDA-fractie kan zich dat beter voorstellen bij een door de rechter veroordeelde persoon die probeert zijn straf te ontlopen, dan bij een verdachte. In het laatste geval moet er voldoende vertrouwen zijn dat de vervolgende instantie in een andere staat niet lichtvaardig tot vervolging is overgegaan. Het lijkt onze fractie beter om eerst ervaring op te doen met de toepassing van het Europees arrestatiebevel en dit te evalueren voordat verdere stappen in Europees verband worden ondernomen. Nu voorziet dit wetsvoorstel in een evaluatie van de Overleveringswet, maar dat geldt alleen binnen Nederland. Is op Europees niveau voorzien in een evaluatie van de werking van het kaderbesluit? Als dat niet het geval is, vraag ik de minister om een dergelijke evaluatie op Europees niveau te bevorderen. Op grond van die evaluatie kunnen wij de vervolgstap gaan zetten. Ik zie de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Wij schrijven 1830. Frankrijk levert de Napolitaanse revolutionair Galotti uit aan Napels, onder de voorwaarde dat hij niet zal worden vervolgd voor politieke delicten. Prompt wordt Galotti voor dergelijke delicten ter dood veroordeeld. Slechts een oorlogsdreiging, kracht bij gezet door de zending van een paar oorlogsschepen naar de Baai van Sorrento, kan Napels ertoe bewegen de doodstraf om te zetten in de straf van verbanning. Voorwaar, een tijd waarin wij nog een politieke exceptie hadden en een politiek-beleidsmatige toetsing van uitleveringen. De politieke exceptie bestaat in Europees verband sinds 1996 al niet meer en vandaag dreigen wij ook de politiek-beleidsmatige toetsing naar de mestvaalt van de geschiedenis te verwijzen, althans waar het gaat om de overlevering binnen de Europese Unie.

Moeten wij daar rouwig om zijn? Als wij het proefschrift van Smeulers lezen - aan wie ik overigens de geschiedenis van Galotti dank - is dat niet het geval. In haar boek *In staat van uitlevering* geeft zij aan de hand van een aantal recente voorbeelden aan dat de politiek-beleidsmatige toetsing in wezen buitengewoon weinig voorstelde. Sterker nog, zij kon voor de rechter soms een alibi zijn om zich niet te veel met heikele problemen in te laten, omdat de minister nog een laatste toets zou plegen.

Ernstiger is echter dat met dit wetsvoorstel ook de rechtspraak in twee instanties zal worden vervangen door een toetsing van één instantie, namelijk de rechtbank van Amsterdam. Ook de andere sprekers zijn daarop ingegaan. Ik kan mij aansluiten bij de kwalificatie die de heer Witteveen daarover heeft gegeven in verband met het onderhavige wetsvoorstel. De beperking van de juridische toetsing tot één instantie is onaanvaardbaar.



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

Ik ben bijna geschokt door de wijze waarop de minister in de beantwoording is ingegaan op de kritiek van de Kamer op de keuze. Alsof de overlevering een kwestie zal zijn van het invullen van een formulier of het checken van een aantal vragen, vrijwel zonder juridische afwegingsmomenten. De heer Koekkoek heeft al gewezen op artikel 11. Daarin wordt toch een heel duidelijke juridische afweging wordt gegeven. In de overleveringswet staan meer van dat soort artikelen. Denk bijvoorbeeld aan de exceptie van de humanitaire omstandigheden, die wel degelijk een juridische toetsing meebrengt, waarover verschillend kan worden gedacht en waarover in appèl nadere informatie kan worden gegeven die een ander licht werpt op de zaak. De hoofdregel in ons rechtsbestel is rechtspraak in twee instanties. Hierbij gaat het om niet de minste vragen. In aanvulling op de heer Koekkoek kan ik bovendien zeggen dat hierbij bovendien bijna de hele overleveringspraktijk in een nieuw wettelijk kader wordt geplaatst. Daarom dient rechtspraak in twee instanties te zijn verzekerd. Het argument dat dit niet kan omdat de termijnen zo kort zijn, spreekt mij absoluut niet aan. Het zijn mijn termijnen niet, ook al heeft de Kamer in meerderheid het voorstel voor het Europees arrestatiebevel gesteund. Als blijkt dat een fatsoenlijke wijze van vormgeving van de procedure niet binnen de termijnen van het kaderbesluit kan plaatsvinden, dan zal op Europees niveau opnieuw moeten worden onderhandeld. Ik ben daarvan vooralsnog niet overtuigd, te meer omdat mij is gebleken dat ten minste vier landen van de Europese Unie wel kunnen voorzien in een rechtspraak in twee instanties. Bovendien ben ik er niet van overtuigd dat het de rechtbank van Amsterdam altijd zal lukken om binnen de gestelde termijnen in één instantie recht te spreken. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de rechtbank van Amsterdam besluit prejudiciële vragen te stellen aan het Hof in Luxemburg? Ik kan de minister garanderen dat er dan niet binnen 60 dagen en zelfs niet binnen 90 dagen kan worden besloten over een verzoek om overlevering.

Ik keur derhalve de keuze af die in het wetsvoorstel is gemaakt voor rechtspraak in één instantie. Ik doe dat met een dermate grote overtuiging dat ik mijn fractie zal adviseren om tegen het wetsvoorstel te stemmen.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot dusver zeer ruime aandacht genoten tijdens de parlementaire behandeling. Die lijn lijkt zich vandaag voort te zetten. De parlementaire behandeling heeft de nodige tijd geveerd. Daardoor is niet alleen de aanvankelijke inwerkingtredingsdatum van 1 januari jl. niet gehaald, maar evenmin de latere datum van 1 maart jl. Deze werkwijze van parlement en regering steekt schril af bij het tijdsbestek waarin het onderliggende kaderbesluit van 13 juni 2002 tot stand is gekomen. Nadat het idee al enige tijd had liggen rijpen, is het kaderbesluit met het oog op vooral terrorismebestrijding in een krappe vier maanden onder onvoorstelbaar grote politieke druk tot stand gebracht. "In elkaar geflanst", aldus een gezaghebbend criticus, de heer Blekxtoon. De internationale gezindheid op Europees niveau was

kennelijk groot; in elk geval groter dan bij de uitwerking van het kaderbesluit in nationale regelgeving. Die vergt, zoals gezegd, aanzienlijk meer tijd.

De vraag rijst intussen vanzelf of de haast om het kaderbesluit te formuleren nodig is geweest. Het is ook onze vraag. Heeft de terrorismebestrijding geleden onder het feit dat nog lang niet alle landen op 1 januari gereed waren met de aanpassing van hun wetgeving? Zijn er andere problemen gerezen als gevolg van de opgetreden vertraging? Als het antwoord op deze vragen "nee" is, ware het dan niet beter geweest een meer bedachtzame weg te volgen, bijvoorbeeld via een modernisering van het bestaande Europese uitleveringsverdrag? Ik zeg dat vooral omdat het strafrecht in de Europese lidstaten aanzienlijk verschilt. De modernisering van het Europese uitleveringsverdrag zou wat onze fracties betreft in elk geval een bekorting van de termijnen hebben moeten omvatten. Wij zijn het namelijk met de regering eens dat de uitleveringsprocedures van acht maanden en meer te lang duurden.

Niet ontkend kan evenwel worden dat versnelling van procedures ongemerkt op gespannen voet kan komen te verkeren met de vereiste zorgvuldigheid. Versnelling kan zeker worden bereikt als instanties uit de procedure verdwijnen. Eenvoudiger en sneller laten zich op zichzelf wel verenigen, maar het verdient altijd aanbeveling nog eens achterom te kijken naar wat men achterliet. Zo werd met het kaderbesluit beoogd de politiek uit de uitlevering te halen. Bij de uitwerking in het wetsvoorstel is onder meer de rol van de minister van Justitie verdwenen, ongeacht wat die in de praktijk betekend mag hebben. Uitleveringsbeslissingen komen vrijwel geheel in handen van rechters te liggen en nog wel bij rechters van één instantie. De al genoemde Blekxtoon, een ervaren "uitleveringsrechter" of "overleveringsrechter", vindt dat rechters nu te veel macht krijgen. Ik verwijs naar een interview in de Staatscourant van 27 oktober 2003. Deze rechters worden niet langer getoetst. Mijn vraag is wat de minister van die stelling, die door de heer Witteveen, de heer Koekkoek en mevrouw De Wolff in veel uitvoeriger termen aan de orde is gesteld, vindt. Dient in een beroepsmogelijkheid te worden voorzien?

De al eerder genoemde uiteenlopende rechtsstelsels binnen de Europese Unie leiden ertoe dat het kaderbesluit in de verschillende landen op diverse punten verschillend zal worden uitgewerkt. Veel gehoorde kritiek wil dat door het gebrekkige kaderbesluit de toetsing van overleveringsverzoeken voor de nationale rechter niet eenvoudiger wordt, ofschoon in de stukken het tegendeel wordt gesteld. De toelichting bij en de definities in het kaderbesluit zouden tekortschieten. Eén van de meest cruciale punten zou zijn de toetsing bij een verzoek om overlevering voor een van de 32 delictscategorieën die op de zogenaamde lijst staan. Daarop concentreren wij de verdere inhoud van onze bijdrage.

Bij die 32 categorieën wordt niet langer de dubbele strafbaarheid getoetst. Bij feiten die niet op de lijst staan, blijft de dubbele strafbaarheid als vereiste bestaan. Voor die laatste feiten voorziet het kaderbesluit dan ook terecht in de verplichting om het Europees arrestatiebevel te voorzien van een volledige omschrijving van de feiten. Een groot verschil met de Uitleveringswet en het Europees

Uitleveringsverdrag is echter dat die feiten, die niet op de lijst staan, niet meer dubbel gekwalificeerd behoeven te zijn: wél naar het recht van de verzoekende staat, niet naar het recht van de aangezochte staat.

Het gaat ons nu om die 32 categorieën die op de lijst voorkomen. Doordat de definities vaag zijn, zouden er problemen rijzen, bijvoorbeeld als Nederland een onderdaan uitlevert ter berechting en daarbij de garantie eist dat de opgelegde straf in Nederland mag worden uitgezeten. Als rechters niet kunnen onderzoeken of er sprake is van dubbele strafbaarheid, hoe kan dan die garantie zinvol worden gevraagd? Een vergelijking op basis van dubbel gekwalificeerde strafbaarheid zou dan toch mogelijk en noodzakelijk moeten zijn, al was het maar om iets banaals te kunnen vaststellen, bijvoorbeeld dat het strafbare feit in de verzoekende staat een misdrijf is terwijl hetzelfde feit in de aangezochte staat misschien een overtreding is. Ik geef toe dat dit misschien een wat extreem voorbeeld is, maar het ontbreken van de dubbele maatstaf zal hierbij een rol spelen.

Een vergelijkbaar probleem als het WOTS-probleem (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen) dat ik zo-even noemde, kan zich voordoen bij de uitleveringsexceptie verjaring. Overlevering is niet mogelijk als de feiten of het vonnis naar Nederlands recht verjaard zijn en Nederland rechtsmacht heeft. Verjaring volgens het recht van de verzoekende staat wordt niet meer getoetst. Of er sprake is van verjaring, kan echter alleen gecontroleerd worden door kennis te nemen van de onderliggende feiten. Voor verschillende feiten die onder één categorie van de lijst vallen, kunnen immers heel verschillende verjaringstermijnen gelden. Is de minister het met ons eens dat problemen, zoals voorbeeldsgewijze geschetst, niet kunnen worden opgelost door het plaatsen van een kruisje in het goede hokje op een formulier? Is het kernprobleem niet, dat de lijst geen misdrijven met hun wettelijke definitie omvat maar zeer vaag omschreven categorieën van onwenselijk gedrag?

Wij vrezen dat de lijst nog voor veel onduidelijkheden zal zorgen, en dat niet alleen in Nederland.

Weliswaar zijn of komen er kaderbesluiten tot uniformering van wetgeving voor sommige van deze categorieën, bijvoorbeeld terrorisme, maar dat zal lang niet voor alle categorieën gelden. Hier wreekt zich naar onze wijze van zien de overhaaste manier waarop het kaderbesluit tot stand is gebracht. Die schade is maar ten dele in de Nederlandse uitwerking van het besluit te repareren, zo vrezen wij en zo blijkt in feite ook uit het voorliggende voorstel. Gaarne zien wij een reactie van regeringszijde tegemoet op onze bijdrage in deze termijn.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer De Graaf, die zijn maidenspeech zal houden.

\*\*

\*N

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie zegt de minister dank voor de uitgebreide en overwegend heldere beantwoording van de schriftelijke

vragen en zijn reactie op de kanttekeningen bij het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt tot implementatie in de Nederlandse wetgeving van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Unie. Doel van het kaderbesluit is vereenvoudiging en versnelling van de bestaande uitleveringsprocedure tussen de EU-lidstaten. De VVD-fractie is een groot voorstander van vereenvoudiging en versnelling van procedures, ook in Europees verband, mede omdat de bureaucratie hierdoor daadwerkelijk wordt teruggedrongen. Wij verwachten ook dat dit niet het laatste wetsvoorstel met een dergelijke strekking zal zijn, gelet op de zich steeds verder ontwikkelende Europese juridische ruimte.

Tegelijkertijd beseffen wij dat juist dit soort voorstellen vraagt om een kritische toetsing aan de in ons rechtsstelsel bestaande rechtswaarborgen. Naar onze mening heeft dit wetsvoorstel gedurende de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer en de behandeling tot nu toe in dit huis die toets der kritiek doorstaan. Waar wij wel tegen aanlopen, is het feit dat het hier een uitvoeringswet betreft. Dat impliceert dat met de totstandkoming van het Europees kaderbesluit de marges van de nationale bewegingsruimte zijn bepaald.

In de inleiding van de memorie van antwoord refereert de minister nog eens met nadruk aan de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel, te weten de onderhandeling van het kaderbesluit in de tweede helft van 2001. Voorgaande sprekers hebben hier ook op gewezen. De minister heeft hier ook aan gerefereerd bij de behandeling in de Tweede Kamer. Dat is volgens ons begrijpelijk, want de voorbereiding van de positiebepaling van Nederland tijdens de korte tijd van onderhandelingen in Brussel heeft in vrijwel wekelijks overleg met de vaste commissie voor Justitie in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Ten behoeve van dat overleg heeft de minister schriftelijk over de diverse elementen van het kaderbesluit, de knelpunten en de voortgang bericht. Onder meer het verdwijnen van de politieke toets van de minister van Justitie en de concentratie van de procedure bij één gerecht zijn toen aan de orde geweest. Een en ander heeft toen niet tot vergaande discussie geleid. Beide Kamers der Staten-Generaal hebben uiteindelijk met het kaderbesluit ingestemd, aldus de minister. En wie schetst zijn verbazing dat bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel alles nog eens dubbel en dwars wordt overgedaan. Mijn vraag is wat de minister nu eigenlijk met zijn verwijzingen naar de voorgeschiedenis bedoelt heeft te zeggen. Zint hij wellicht op een andere werkwijze bij een volgende gelegenheid van Europese regelgeving, mede met het oog op het halen van de invoeringsdatum? Kortom, welke gevolgen zouden de beide Kamers naar de mening van de minister moeten verbinden aan een intensief voortraject in Europees verband van de Nederlandse uitvoeringswetgeving?

Op grond van de Overleveringswet worden, anders dan op grond van de Uitleveringswet, de overleveringsprocedures niet langer gevoerd door de regeringen, maar door de justitiële autoriteiten van de lidstaten. Dit betekent onder meer dat de toetsing door de minister van Justitie van de beslissing van de rechter komt

te vervallen. Dat het openbaar ministerie als uitvaardigende en uitvoerende instantie van een Europees aanhoudingsbevel een zeer belangrijke rol zal gaan spelen in overleveringsprocedures, is door de minister nog eens benadrukt in zijn memorie van antwoord. Wat blijft, is de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het doen en laten van het openbaar ministerie in dergelijke procedures. De minister formuleert dit als volgt: "Het spreekt vanzelf dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie zich ook uitstrekt tot het optreden van het openbaar ministerie in overleveringszaken. Er is daarom geen sprake van vermindering van de democratische controle op de toepassing van de overlevering."

Hoe nu, indien het openbaar ministerie, ingeval van een verzoek om overlevering, om inhoudelijke of procedurele redenen niet ontvankelijk wordt verklaard door de overleveringsrechter, waardoor de zaak wordt beëindigd en vervolgens de verwijten van de uitvaardigende lidstaat niet van de lucht zijn? Hoe denkt de minister in zo'n geval invulling te geven aan zijn ministeriële verantwoording, nu in het algemeen zijn politiek toetsende rol als gevolg van het wetsvoorstel zal zijn uitgespeeld? Komt hij dan nog wel verder dan het constateren van een bedrijfsongeval? Kan de minister ons op dit punt nog eens bijlichten?

Ter afronding moet ons nog één ding van het hart. Wij hebben ons verbaasd over het feit dat in de tekst van het wetsvoorstel in dit stadium van de behandeling nog zo veel verschrijvingen en onzorgvuldigheden voorkomen. Van het ministerie van Justitie, het neusje van de zalm op wetgevingsgebied, mag toch beter worden verwacht? Gaarne wachten wij de antwoorden van de minister af.

**De voorzitter:** Mijnheer De Graaf, gefeliciteerd met uw maidenspeech. U hebt uw maidenspeech gehouden over een wetsvoorstel waarover u in de schriftelijke voorbereiding niet alleen vragen hebt gesteld, maar waarbij u ook een aantal redactionele kanttekeningen hebt geplaatst. Verder bent u schriftelijk uitgebreid ingegaan op het onzorgvuldige gebruik van het Nederlands en wel zodanig dat de op zichzelf onjuiste stelling dat u aan de Universiteit van Groningen behalve in het publiekrecht ook in de Nederlandse taal afstudeerde, zeer overtuigend is.

Uw lidmaatschap van de Eerste Kamer is een nieuwe stap in uw lange loopbaan in het openbaar bestuur. Uw ervaring, met name met het lokaal bestuur, is groot: begonnen op het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1975, via de gemeenteraad van Voorschoten, burgemeester van Leersum en burgemeester van Vught nu, sinds 1999, burgemeester van Apeldoorn. Apeldoorn biedt u als elfde stad van Nederland vele uitdagingen, maar daarnaast moet het in deze koninklijke stad voor u goed toeven zijn als oud-voorzitter van de Federatie van Oranjeverenigingen in Nederland en ook als oud-voorzitter van de Stichting Gouden Huwelijk Prinselijk Paar in 1986-1987. Bij een deel van onze bevolking hebt u zich daarnaast als burgemeester van Apeldoorn welhaast onsterfelijk populair gemaakt door -- dat is morgen precies een jaar

geleden -- een koninklijke onderscheiding uit te reiken aan de Havenzangers.

Naast vele nevenfuncties op lokaal en regionaal vlak hebt u ook landelijk van uw betrokkenheid bij onze samenleving doen blijken. Zo hebt u zich 21 jaar bestuurlijk ingezet, ook landelijk, voor het Nederlandse Rode Kruis. Ook uw plaatsvervangende voorzitterschap van het Nationaal Comité 4 en 5 mei van 1991 tot 1996 en uw lidmaatschap van het dagelijks bestuur van de Nederlandse Oorlogsgravenstichting wil ik niet onvermeld laten. Uw Kamerlidmaatschap bracht u ertoe, terug te treden als voorzitter van de Vereniging tot behartiging der belangen van burgemeesters. Juist ook vanwege de actuele discussies rondom de positie van burgemeesters getuigt dit naar mijn inzicht van zuiver denken.

Mijnheer De Graaf, zuiverheid, niet alleen in het hanteren van onze taal, maar ook in het scheiden van verantwoordelijkheden, uw lange ervaring in het lokaal bestuur en uw brede maatschappelijke betrokkenheid maken dat u bijzonder welkom bent in deze Kamer. Ik wens u van harte veel succes toe bij uw werkzaamheden hier.

\*\*

De heer **De Graaf** (VVD): Dank u wel, voorzitter.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Veel toevoegen aan onze argumentatie in de Tweede Kamer tegen dit wetsvoorstel lijkt ons niet nodig. De minister kent de bezwaren van mijn partij, maar erkent die niet, althans niet in die mate dat hij bereid is zijn voorstel aan te passen. Dat betreuren wij, maar daarmee hebben wij te leven, tenzij een meerderheid van deze Kamer de minister alsnog verplicht om die aanpassingen te doen. Ik moet zeggen dat ik met veel belangstelling en plezier naar de collega's geluisterd heb.

Ik zal nog enkele van onze bezwaren noemen zonder in herhaling te vervallen. Het punt van het terugdringen, feitelijk uitvlakken, van de politieke verantwoordelijkheid in de besluitvormende fase van de overlevering is door verschillende collega's genoemd. Ik vraag de minister of hij alles afwegende niet tot de conclusie is gekomen dat dit toch een stap te ver is. Waarom doen andere landen wel wat wij nu laten? Is de toelichting dat hij uiteindelijk verantwoordelijk is voor het openbaar ministerie niet erg vergezocht? Ik hoorde van collega Witteveen dat hij dit democratische verlies accepteert, omdat het volgens hem een bureaucratisch gewin oplevert. Dat vond ik wel erg snel geformuleerd. Ik vind dat je bij rechtsbescherming geen enkel democratisch verlies voor lief moet nemen. Wat is de opinie van de minister daarover?

Veel gememoreerd is het andere en waarschijnlijk nog veel grotere bezwaar tegen het voorstel dat nu op tafel ligt. Dat is het schrappen van de mogelijkheid van appel. Ik heb bijna geen enkele spreker horen zeggen dat hij daar vrede mee heeft. De kwalificaties verschillen. De fracties

van PvdA en GroenLinks vinden het onaanvaardbaar. De fractie van D66 heeft gezegd dat het een van haar principiële kritiekpunten op dit voorstel is. Ik heb de woordvoerder van de CDA-fractie horen zeggen dat de minister moet garanderen dat de afwezigheid van het appel niet erg is, omdat men geen appel zal willen instellen. Ik heb het zo begrepen dat de CDA-fractie alsnog een beroepsmogelijkheid wil als de minister die garantie niet kan geven. Ook senator Holdijk zei dat dit toch een stap te ver was. Is de minister inmiddels niet tot de conclusie gekomen dat hij op dit punt met een novelle zal moeten komen? Anders loopt hij wel een erg groot risico dat dit wetsvoorstel zal sneuvelen op dat punt.

De kwestie van de categorieën van delicten waarvoor de eis van dubbele strafbaarheid niet langer wordt gesteld, is ook al aan de orde gesteld, vooral de buitengewoon vage definiëring. Welke conclusies verbindt de minister daaraan? Er is gesuggereerd om andere landen uit te nodigen mee te werken aan een betere definiëring van die lijst. Voor mijn fractie is het onacceptabel dat die lijst buiten het parlement om gewijzigd of uitgebreid kan worden door de Europese Raad of de Nederlandse regering.

Ik maak nog een opmerking over de rechtstelsels en de detentievoorwaarden in de EU-lidstaten. De minister gaat er iets te gemakkelijk van uit dat het wel zal meevallen, omdat wij allemaal deel uitmaken van Europa. Binnenkort loopt Europa van Ierland tot Letland. Ik durf de stelling niet aan dat de rechtstelsels en detentievoorwaarden vergelijkbaar zijn. Ik hoor te vaak berichten dat er wel grote verschillen zijn. Is het niet beter om de overleveringswet op te schorten totdat duidelijk is dat er inderdaad vergelijkbare rechtstelsels en detentievoorwaarden zijn?

Dat brengt mij op de haast die achter dit voorstel zit. Ik zou het bijna misbruik van omstandigheden noemen dat de datum van 11 september zo vaak is genoemd in relatie tot deze wet. Ik denk dat de uitdaging van collega Kohnstamm aan de minister geheel terecht is. Hij vroeg de minister aan te geven wat het allemaal te maken heeft met 11 september. Wat hebben wij niet kunnen doen, omdat deze wet er niet was? Ik denk dat het nogal stil zal blijven aan de andere kant van de tafel. Die voorbeelden zijn er volgens mij niet en dat zouden wij ons goed moeten realiseren. Het spreekwoord "beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald" gaat op dit punt zeker op. Is het niet zo dat wij deze wet moeten doorzetten, omdat wij er nu eenmaal aan begonnen zijn?

Mijn laatste opmerking betreft het uitleveren van minderjarigen. De minister heeft zelf gezegd dat het in de afgelopen twintig jaar niet aan de orde is geweest en dat wij een lijst zullen verzinnen om geen gehoor te hoeven geven aan het overleveringsverzoek als het in de komende twintig jaar aan de orde zal komen. Dan moeten wij zeggen dat die bepaling er niet in hoort. Het is een overleefde gedachte. Is de minister bereid die bepaling uit dit voorstel te halen? Daar zit niemand op te wachten. Een van de punten van dit kabinet was dat wij overbodige regelgeving moeten voorkomen. Dit is volgens mij een voorbeeld van een onnutte regel. Ik wacht het antwoord van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.25 tot 14.30 geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep) (27563).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de Voorzitter. Onlangs verscheen bij het 65-jarig bestaan van de Vereniging voor bestuursrecht, de VAR, een rapport over De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. De voornaamste stelling die hierin wordt betrokken, is dat de bestuursrechtspraak zich ontwikkelt van een toetsing op de rechtmatigheid van overheidsbesluiten naar een volwaardige rechterlijke rol bij geschilbeslechting; in schadevergoedingsacties is dit feitelijk al het geval, de lijn zal in de toekomst ook verder kunnen worden doorgetrokken. In dit interessante rapport komen ook de bestuurlijke voorprocedures ter sprake, het thema waarover wij vandaag spreken. De bezwaarschriftprocedure is daarbij de hoofdregel. In het rapport staat: "De "zeef" van de bezwaarschriftprocedure is op veel terreinen volstrekt onmisbaar om de belasting van de rechterlijke macht tot hanteerbare proporties te beperken. Bovendien is zij vaak een eis van doelmatigheid. Bij grote "beschikkingsfabrieken" is een zeker percentage administratieve fouten onvermijdelijk. Een procedure bij de rechter is een onevenredig omslachtige en kostbare manier om dergelijke fouten te herstellen."

Met deze redenering zullen wij het allemaal wel eens zijn, neem ik aan. De commissie die het rapport heeft opgesteld ziet op deze hoofdregel wel een uitzondering, een situatie dus waarbij rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dat rechtstreekse beroep kan volgens de commissie uitsluitend worden toegestaan in gevallen "waarin alle betrokkenen hun argumenten reeds bij de voorbereiding van het besluit zo uitputtend hebben gewisseld, dat bij voorbaat vaststaat dat een bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben."

Nadat ik deze passage eveneens met instemming had gelezen, heb ik mij wel even achter de oren gekrabd. Want in de uitvoerige schriftelijke voorbereiding op dit debat heeft de regering een ander standpunt betrokken, het standpunt namelijk dat er geen inhoudelijk richtinggevend criterium door de wetgever geformuleerd kan worden waarmee wordt aangegeven om welke reden en in welke gevallen de bezwaarschriftprocedure mag worden overgeslagen, uiteraard altijd met goedvinden van beide partijen. De regering wil niet verdergaan dan de introductie van een vage norm: het moet gaan om een geschikt besluit. Wat is dan zo'n geschikt besluit? De

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

wetgever wil dat niet preciseren, maar de regering ziet hooguit mogelijkheden om op bepaalde terreinen door middel van beleidsregels enige lokale duidelijkheid te verschaffen.

Ik begon mij al met al af te vragen, toen ik de woorden van de commissie nog eens overlas, of het niet mogelijk en wenselijk is, in de wet de overweging over te nemen van de commissie: dat het overslaan van de bezwaarschriftprocedure alleen kan als beide partijen van mening zijn dat bij de voorbereiding van het besluit de argumenten al zo uitputtend zijn gewisseld dat voor beide partijen bij voorbaat vaststaat dat de bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben. En natuurlijk is het nu wat laat om die gelukkige formule in de wetstekst tot uitdrukking te brengen, dat besef ik heel goed, maar het is dan nog wel mogelijk om in dit huis uit te spreken dat de wetgever onder het begrip "geschikt" de situaties verstaat waarin geheel aan het door de commissie geformuleerde criterium is voldaan. Want als wij dat hier met elkaar vaststellen, kan dat deel van de wetsgeschiedenis worden. Graag hoor ik de opvatting van de regering op dit voor mijn fractie wezenlijke punt.

Wellicht kan dit ook een manier zijn om althans enigszins tegemoet te komen aan het door de Raad van State gesignaleerde risico dat er in de praktijk zo'n onduidelijkheid gaat bestaan over de situaties waarin rechtstreeks beroep mogelijk is, dat partijen zich tot de rechter gaan wenden om uitsluitel te krijgen over die voorvraag. Als blijkt dat dit ten onrechte is, wordt de rechter met nieuw en overbodig werk opgezadeld. Als dit door de Raad van State geschetste negatieve scenario zich gaat voordoen, schieten wij weinig op met het rechtstreekse beroep; tegenover de snellere procedures staat dan vertraging door een tussentijdse gang naar de rechter waarna alsnog die bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd.

Dat is vervelend voor de partijen en het vergroot de werklust van de rechter. Om dit negatieve scenario te voorkomen, zal de wet dus maximale duidelijkheid moeten bieden over de situaties waarin de uitzondering op de hoofdregel van de bezwaarschriftprocedure van kracht is. En dat lijkt mij ook meer in het algemeen geen onredelijke eis aan de bestuursrechtwetgever.

Ik voeg daar nog aan toe dat het bestuur als sterkste partij in het bestuursrecht allicht sneller met een vage norm uit de voeten zal kunnen dan private partijen. Ik blijf het vreemd vinden dat de regering geen noodzaak ziet voor een mededelingsvereiste over de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij het nemen van het besluit, een mededeling die uiteraard gepaard zou moeten gaan met het vermelden van de reden waarom eventueel tot overslaan van de bezwaarschriftprocedure kan worden overgegaan. Het is te vrezen dat in deze onduidelijke en asymmetrische situatie advocaten voor de zekerheid de weg zullen bewandelen van het rechtstreeks beroep op de rechter, verlost door de winst in snelheid of vertrouwend op de hoge kwaliteit van de bestuursrechtspraak. De vrees van de Raad van State lijkt mijn fractie dan ook niet zonder grond. Bij navraag onder deskundigen op het terrein van het bestuursprocesrecht bleek mij ook dat zij geen erg

uitgesproken voorkeur hebben voor het rechtstreeks beroep, waarvan ze alleen in sommige gevallen, die ze met name kunnen noemen, de nodige winst verwachten en dat zij zich, net als de Raad van State, de onbedoelde effecten van de wet wel kunnen voorstellen.

Kortom, mevrouw de voorzitter, mijn fractie moet nog overtuigd worden van de wijsheid van het wetsvoorstel. Ik zie de antwoorden van de minister dan ook met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Vereenvoudiging van procedures en dejuridisering zijn inmiddels befaamde slagwoorden in het politieke debat geworden. Dit wetsvoorstel past in die trend die al ruim twintig jaar geleden is ingezet, althans is beleden. Toch is de Raad van State vrij negatief en zijn oordeel weegt voor onze fractie traditioneel behoorlijk mee. Het zijn echter niet zozeer juridische bezwaren die dit Hoge College van Staat uit, als wel scepsis over het effect van het wetsvoorstel. De Raad van State heeft ernstige twijfels over het nut, vindt de empirische onderbouwing zwak en verwacht tegenover geringe besparingen in tijd en energie ernstige nadelen. Onze fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding op onderdelen vergelijkbare twijfels geuit. Meer in het bijzonder hebben wij ons afgevraagd of rechtspersonen, al dan niet gestimuleerd door assertieve juristen, niet te gemakkelijk afzien van de bezwaarschriftenprocedure. Zeker als het betrokken bestuursorgaan soepel instemt met verzoeken om rechtstreeks beroep kan een boze of teleurgestelde burger te gemakkelijk voorbij zien aan de kansen die in de doelmatigheidstoetsing liggen, een doelmatigheidstoetsing die in de praktijk voornamelijk wordt gestempeld door (deels) extern samengestelde adviescommissies. De zeefwerking wordt op die manier niet bepaald bevorderd. Mijn persoonlijke ervaringen in bezwaarschriftencommissies in Groningen zijn dat veel mensen afzien van de gang naar de rechter (ongeveer 92%) en het lijkt mij dat dat niet alleen verklaard kan worden uit de wellicht minder assertieve houding van noorderlingen. De regering verwacht dat de zaken anders zullen lopen. Hier past het cliché "de tijd zal het leren". Maar veel tijd mag het niet kosten. Daarom is mijn fractie erg blij met de toezegging van de regering in de memorie van antwoord om de evaluatie naar voren te halen, dus een eerste evaluatie na een jaar. Die evaluatie moet gericht zijn op aspecten als de druk op rechters, het verzoeken door burgers om rechtstreeks beroep, een eventuele marginale toets door de rechter op de geschiktheid enz.

Mevrouw de voorzitter. Er blijven na de schriftelijke voorbereiding nog vier punten over die wij in dit debat aan de orde willen stellen. Als een burger vraagt om rechtstreeks te kunnen doorgaan, moet het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de geschiktheid van de onderhavige kwestie voor rechtstreeks beroep, de term waarover ook de heer Witteveen sprak. Blijkens de schriftelijke voorbereiding vindt de regering dat hier niet een advies van de commissie voor de bezwaarschriften past of van haar voorzitter. In de praktijk betekent dit dat de toets of iets wel of niet geschikt is voor

rechtstreeks beroep wordt voorbereid door ambtenaren van het bestuursorgaan. Wij zijn het overigens eens met de stelling van de regering dat bij twijfel de bezwaarschriftenprocedure vooral moet doorgaan.

Instemming met een verzoek om rechtstreeks beroep dient dan achterwege te blijven, maar dit terzijde. Onze fractie meent dat de opstelling van de regering in deze situatie wellicht iets te rigide is. Het zou toch denkbaar zijn dat juist die ambtenaren die functioneel in dienst zijn van de adviescommissie en waarin, als het althans goed is, een grote kennis is belichaamd, het bestuursorgaan adviseren over een kwestie waarbij een burger of rechtspersoon vraagt om rechtstreeks door te gaan? Is die opstelling inderdaad niet ietwat te rigide?

Een andere kwestie is de positie van derde belanghebbende die geen bezwaar heeft ingediend tegen een besluit, bijvoorbeeld omdat hij daardoor nu juist begunstigd werd. Stel dat de besluitnemers en de bezwaarde elkaar rechtstreeks beroep toestaan? Wat is dan de positie van die derde belanghebbende die zich op grond van artikel 8:26 (zonder betaling van griffiegeld) kan voegen in het geding? Het is niet uitgesloten dat deze derde belanghebbende, indien die zich op uitnodiging of zelfstandig in een bezwaarschriftenprocedure had kunnen voegen, had kunnen meewerken aan een oplossing die de bezwaarde had kunnen bevredigen en dat hem voor hem gunstige besluit al dan niet gewijzigd had kunnen worden gehandhaafd. Het overslaan van die bezwaarschriftenfase is ten opzichte van die derde belanghebbende volgens ons wellicht een geringe maar toch onmiskenbare reductie van mogelijkheden, in ieder geval voor die derde belanghebbende.

Voorzitter. Onze vragen met betrekking tot de aanwijzing van categorieën besluiten door middel van beleidsregels als besluiten die in beginsel in aanmerking zouden komen voor rechtstreeks beroep, voor zover het van het bestuursorgaan afhangt, hebben kennelijk tot enige verwarring geleid. De regering stelt dat dit niet kan, dat er geen categorieën kunnen worden aangewezen waarover op grond van ervaringen kan worden gezegd dat dit besluiten zijn waarvoor rechtstreeks beroep wordt toegestaan. Wel zegt de regering op blz. 3 van de memorie van antwoord dat beleidsregels mogelijk zijn indien de omschrijving van deze categorieën voldoet aan het geschiktheids criterium. Onze fractie verzoekt de regering een voorbeeld te geven van zo'n omschrijving. Dat zou goed zijn voor de toekomst en de oriëntatie.

Zou indien een bestuursorgaan in een beleidsregel heeft vastgelegd of op andere wijze te kennen heeft gegeven dat het in beginsel instemt met rechtstreeks beroep de vermelding van die mogelijkheid van rechtstreeks beroep nu juist niet wel nodig zijn? In het algemeen wil de regering geen vermelding, maar zou die in dit geval juist niet wel nodig zijn?

Mevrouw de voorzitter. Wij hebben nog wel wat andere vragen, zoals over de veronderstelde werkdruk die veroorzaakt wordt door het terugstuuronderzoek door de rechter, maar die kunnen wellicht beter blijven rusten tot het eerste evaluatieonderzoek over een jaar is verricht. De antwoorden van de regering op de net gestelde vragen wachten wij met belangstelling af.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. De grondhouding van de fracties van SGP en CU ten aanzien van dit wetsvoorstel is niet los te zien van de totstandkominggeschiedenis. Het wetsvoorstel is door het voorvorige kabinet ingediend, ondanks het feit dat de Raad van State zonder meer afwijzend was. Hij gaf blijk van ernstige twijfel over het nut van de maatregel. De Raad zag slechts beperkte (tijds)voordelen, waartegenover ernstige nadelen zouden staan en hij vreesde voor overbelasting van de rechter.

De regering gaf in het nader rapport echter geen krimp. De meeste kritiek van de Raad van State werd afgewezen. De regering lijkt door de Tweede Kamer in het gelijk gesteld te zijn. Immers, het wetsvoorstel werd, na een nota van wijziging, door die Kamer zonder beraadslaging of stemming aangenomen. Dat ligt in deze Kamer wellicht anders.

Wat onze fracties betreft, kunnen wij twee uitgangspunten die ook voor de regering belangrijk zijn, delen. Ten eerste dat het verkorten en vereenvoudigen van bestuursrechtelijke procedures nastrevenswaardig is en ten tweede dat procedures over procedures zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. De vraag waarvoor wij vandaag staan, is derhalve of het middel van het rechtstreeks beroep in de vorm waarin ons dat wordt voorgelegd, aan deze dubbele doelstelling beantwoordt.

Los van de argumenten waarop de Raad van State zijn negatief advies baseert, lijkt ons in elk geval duidelijk dat we niet weten wat we met deze regeling over ons heen halen. Daarom zou het onze voorkeur hebben gehad, evenals dat het geval was bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, dat er eerst praktijkervaring was opgedaan. Daar wilde de regering echter niet van weten, omdat het volgens haar dan allemaal te lang zou gaan duren. Ervaring die in dit opzicht relevant zou kunnen zijn, bestaat er, voor zover mij bekend, slechts met het ontbreken van een bezwaarschriftprocedure bij enkele belangrijke beslissingen op grond van de Mededingingswet. Andere relevante voorbeelden ken ik niet. Mijn vraag aan de minister is of het ontbreken van een bezwaarschriftprocedure in de Mededingingswet tot onoverkomelijke problemen heeft geleid. Kan hij ons over die ervaring informeren?

Als algemene benadering staat voor onze fracties vast dat de hoofdregel moet blijven dat de bezwaarschriftprocedure moet worden gevolgd voordat in beroep kan worden gegaan bij de rechter. Naast rechtsbescherming biedt de bezwaarschriftprocedure de mogelijkheid van verlengde besluitvorming. Het betrokken bestuursorgaan kan naar aanleiding van het bezwaar zijn besluit aan een herbeoordeling onderwerpen en eventuele gebreken aan dit besluit herstellen. Deze bijdrage aan de rechtsbescherming en geschilbeslechting is in de ogen van onze fracties onmiskenbaar en wezenlijk.

Het volgen van de procedure van rechtstreeks beroep vormt een uitzondering op deze regel. Een van de kernvragen daarbij is hoe te voorkomen valt dat daarvoor onrijpe zaken bij de bestuursrechter terechtkomen. Als ultimum remedium bestaat er de terugverwijzingsmogelijkheid -- die karakterisering

hanteren wij bewust. Maar het preventieve effect zal toch vooral moeten uitgaan van het verzoekcriterium aan de kant van de burger en het geschiktheids criterium aan de kant van het bestuursorgaan. Beide criteria vormen in onderlinge samenhang een rem op de ingang tot het rechtstreeks beroep, zeg de prorogatie.

Een van de vragen die zich bij de bestuurlijke beoordeling van een verzoek voordoet, is naar onze mening de tweeledigheid van die beoordeling. Zien wij het goed, dan is het beoordelingscriterium enerzijds objectief geformuleerd. Dat wil zeggen: alleen prorogatie als de zaak daarvoor "geschikt" is -- in de termen van het wetsvoorstel -- waarbij het bestuur volgens de memorie van toelichting overigens wel een zekere beoordelingsvrijheid heeft. Maar anderzijds wordt het bestuur de bevoegdheid toegekend -- ik moge verwijzen naar artikel 7.1a, derde lid -- om met prorogatie in te stemmen als de zaak daarvoor geschikt is. Ik wijs op de woorden: "kan instemmen". Die formulering duidt op een discretionaire bevoegdheid, hetgeen impliceert dat het bestuur een prorogatieverzoek zou mogen afwijzen, óók als de zaak op zichzelf voor prorogatie geschikt zou zijn. Deze tweeslachtigheid in de beoordeling komt ons niet erg logisch voor. Is de minister dat met ons eens?

Van de andere kant gezien, zou deze dubbele beoordeling door het bestuur, even afgezien van de last voor het bestuur zelf van het tweevoudig beoordelingsmoment, wel eens de grootste praktische rem op een al te uitbundig gebruik van het middel van prorogatie kunnen vormen. Deelt de minister deze visie? Zo ja, dan zou dit impliceren dat er in elk geval buitengewoon grote voorzichtigheid van de kant van het bestuur verwacht mag worden bij de beslissing om in te stemmen met een prorogatieverzoek en alleen in bijzondere, zich daartoe lenende gevallen af te wijken van de bezwaarschriftprocedure.

In het voorlopig verslag hebben onze fracties enkele vragen gesteld met betrekking tot het verschuldigde griffierecht. De antwoorden zijn helder, al spreken zij ons inhoudelijk niet bijzonder aan. Hoe dat zij, in elk geval is duidelijk geworden dat de burger die om rechtstreeks beroep mocht verzoeken, nu moet weten dat hij in elk geval van terugverwijzing en vervolgens alsnog beroep bij de rechter, tweemaal het verschuldigde griffierecht kwijt is. Ook die wetenschap kan wellicht een remmend effect hebben op het doen van een verzoek.

Ten slotte, onze vragen met betrekking tot bezwaren die worden ingediend nadat het bestuursorgaan reeds heeft ingestemd met verzoeken van andere bezwaarden om rechtstreeks beroep -- zie de situatie van artikel 7.1, zesde lid -- betreffen een complicatie die zich niet vaak zal voordoen. Wat dat oordeel betreft zijn wij het met de regering eens. Het zal gaan om bezwaarschriften die na ommekomst van de bezwarentermijn worden ontvangen en waarvan de te late indiening verschoonbaar is. Dat zal zelden het geval zijn.

Niettemin zou de enkele mogelijkheid van deze complicatie de zoveelste reden voor het bestuur moeten zijn om met prorogatie alleen in te stemmen als het gaat om tweepartijengeschillen, waarbij de feiten en hetgeen partijen verdeeld houdt doorgaans overzichtelijker zullen zijn dan bij meerpartijengeschillen. Wij zouden het op

prijs stellen, ook op dit punt van de minister te vernemen of hij het met onze visie en conclusie ter zake eens is.

Afsluitend zou ik nog willen zeggen dat onze fracties op dit moment nog een ambivalente positie ten opzichte van het wetsvoorstel innemen. Eén ding is voor ons echter duidelijk, namelijk dat de relatie die de regering uitdrukkelijk legt tussen het rechtstreeks beroep en het terugdringen van de juridisering van het openbaar bestuur theoretisch weliswaar correct is, maar dat het praktisch effect vrijwel te verwaarlozen zal zijn. Wij zullen met aandacht naar de reactie van de regering luisteren.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel Rechtstreeks beroep dat wij vandaag behandelen, is onderdeel van het pakket maatregelen dat nog in het regeerakkoord van het kabinet Kok 2 is aangekondigd met als doel de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. In dat regeerakkoord is bepaald dat rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk zal zijn als de belanghebbenden en het bestuur het eens zijn over het overslaan van de bezwaarfase. Door toe te staan dat deze procedure wordt overgeslagen als alle partijen daarmee instemmen, wordt bijgedragen aan een vereenvoudiging en verkorting van procedures, aldus de Memorie van toelichting. Door rechtstreeks beroep mogelijk te maken, wordt de juridisering van het openbaar bestuur teruggedrongen. Dat is de inzet van het wetsvoorstel. Maar is dat nu wel zo? Wordt niet juist met dit wetsvoorstel het tegenovergestelde bereikt van wat ermee beoogd wordt? Leidt rechtstreeks beroep niet juist tot juridisering en extra belasting van de bestuursrechter? Mijn fractie meent dat het antwoord op deze vragen ja is. Ik zal dat nader toelichten. Ik zal allereerst aandacht besteden aan de bezwaarfase in het bestuursrecht en vervolgens zal ik specifiek ingaan op de inhoud van het wetsvoorstel.

De bezwaarfase. De minister is een voorstander van het ontlasten van de rechterlijke macht door bijvoorbeeld alternatieve geschillenbeslechting zoals mediation. In zijn notitie "Mediation en het rechtsbestel" van 19 april jongstleden aan de Tweede Kamer merkt de minister op pagina 4 op dat er niet al te snel een beroep moet worden gedaan op de rechterlijke macht om conflicten in de samenleving op te lossen. De overheid heeft daarin een voorbeeldfunctie te vervullen, aldus de minister. Hij noemt in dat verband het succesvolle project van mediation in de bezwaarfase van de provincie Overijssel. De bezwaarfase in het bestuursrecht is niet een vorm van alternatieve geschillenbeslechting in strikte zin, zoals mediation. Anderzijds kunnen juist in de bezwaarfase partijen tot elkaar gebracht worden, omdat in die fase belanghebbenden en het bestuursorgaan op min of meer informele wijze hun standpunten kunnen verduidelijken en naar een oplossing zoeken. In de bezwaarfase kunnen dikwijls ook formele problemen worden opgelost, zoals een gebrek aan motivering. Ik kan dat bevestigen vanuit mijn bijna twaalfjarige ervaring als lid van een Commissie voor de bezwaarschriften.

In de Memorie van toelichting bij de eerste tranche van de thans tienjarige Algemene wet

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

bestuursrecht wordt op pagina 318 van de Parlementaire Geschiedenis opgemerkt: "Om twee redenen hebben wij besloten .... een algemene verplichting tot het volgen van de bezwaarschriftprocedure in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen. Ten eerste zouden de niet geringe belangen die met het volgen van de bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan het beroep op een administratieve rechter zijn gediend onvoldoende tot hun recht komen indien de justitiabele en het bestuursorgaan in beginsel vrij zouden zijn al dan niet van de bezwaarschriftprocedure gebruik te maken." De Memorie van antwoord vervolgt op pagina 319 van de Parlementaire Geschiedenis:

"De vraag of het mogelijk moet zijn de bezwaarschriftprocedure over te slaan en direct beroep bij de rechter in te stellen indien bestuursorgaan en burger beiden daaraan de voorkeur geven, is bij de voorbereiding van deze bepaling voorwerp van discussie geweest. Zij is echter negatief beantwoord." ... "Alles afwegende menen wij dat een regeling die het laten vallen van de bezwaarschriftprocedure mogelijk maakt ingeval alle partijen," ...", daarmee instemmen, de bepalingen over de bezwaarschriftprocedure beduidend zou compliceren, terwijl de voordelen twijfelachtig of althans zeer beperkt zouden zijn. Dat laatste wordt ook bevestigd door de praktijk van het belastingrecht."

De vraag van mijn fractie aan de minister is dan ook: waarom is de minister enerzijds voorstander van alternatieve vormen van conflictoplossing met als doel een afname van het beroep op de rechter en waarom stelt de minister anderzijds voor, een beproefde methode als de bezwaarfase over te slaan met als uitkomst een rechtstreeks beroep op de rechter? Hoe moet mijn fractie deze tegenstrijdigheid duiden?

Ik kom te spreken over de inhoud van het wetsvoorstel. Rechtstreeks beroep kán de bestuursrechtelijke procedure vereenvoudigen en versnellen, wanneer duidelijk is dat de bezwaarfase werkelijk niets zal opleveren, als het louter gaat om een rechtsvraag. Aan de in het wetsvoorstel gekozen oplossingen kleven echter de nodige bezwaren. Ik noem er een aantal.

De indiener van een bezwaarschrift kan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep. Dit staat in artikel 7:1a van het wetsvoorstel. Dit is dus een soort verlostelsel. Het merkwaardige van dit verlostelsel is echter dat het bestuursorgaan dat zélf het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt, heeft genomen, de instantie is die het verlostelsel moet verlenen. Dit is derhalve geen neutrale instantie, maar een belanghebbende bij de procedure. Mijn fractie meent dat deze gekozen oplossing niet bepaald bevorderlijk is voor het vertrouwen van de burger in de overheid. En wij willen zo graag een betrouwbare overheid. Hoe ziet de minister dit?

Het bestuursorgaan beoordeelt of de zaak "geschikt" is voor rechtstreeks beroep. Het bestuursorgaan zal een zaak "geschikt" beoordelen als er, naar het oordeel van het bestuursorgaan, louter sprake is van een rechtsvraag. Maar zal het bestuursorgaan daartoe niet al te gemakkelijk beslissen? Als het bestuursorgaan een zaak niet "geschikt" beoordeelt, zit er kennelijk nog ruimte in

de beleidsbeslissing. Is het bestuursorgaan bereid dat te erkennen? Geeft dat niet meteen al een opening voor de belanghebbende in de bezwaarfase? Graag verneem ik hierop de reactie van de minister.

Wanneer een bestuursorgaan een zaak "geschikt" heeft beoordeeld voor rechtstreeks beroep, kan desalniettemin de rechter tóch nog, na bestudering van de zaak, vaststellen dat de zaak terug moet naar de bezwaarfase. Dit is dus een soort doelmatigheidstoetsing van de rechter; dat is evenwel niet de taak van de bestuursrechter. Er zit dus kennelijk nog ruimte in de beleidsbeslissing. Wordt daardoor de procedure versneld? Mijn fractie betwijfelt dat. Wat betekent dit voor de belasting van de rechter?

De zaak gaat dan terug naar de bezwaarfase. Wanneer de zaak in die fase behandeld is, kan de zaak opnieuw aan de bestuursrechter voorgelegd worden. Meent de minister werkelijk dat dit alles tot een vermindering van het beroep op de rechter leidt?

Naar de mening van mijn fractie zou een verzoek van de belanghebbende om rechtstreeks beroep, beoordeeld moeten worden door een onafhankelijke instantie. Een commissie voor de bezwaarschriften of de voorzitter van een dergelijke commissie zou zo'n onafhankelijke instantie kunnen zijn. Het hele terugverwijscircus door de bestuursrechter is dan ook niet nodig. De onafhankelijke commissie of de voorzitter daarvan heeft dan beoordeeld of er op beleidsmatig terrein écht niets meer in de zaak zit. Er wordt vervolgens verlostelsel gegeven voor rechtstreeks beroep, mits vanzelfsprekend het bestuursorgaan ook instemt met het overslaan van de bezwaarfase. Met zo'n procedure kan wél winst worden geboekt. Wij horen graag de mening van de minister hierover.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie stelt vast dat de bedoelingen van de minister met het wetsvoorstel inzake rechtstreeks beroep goed zijn. Vorm en inhoud van het wetsvoorstel zijn dat echter niet, zoals ook de Raad van State vaststelde in zijn advies over het wetsvoorstel. De voorgestelde regeling is té omslachtig, opent de mogelijkheid voor willekeur, levert een extra belasting op voor de rechterlijke macht en staat haaks op de inzet van de minister om het beroep op de rechter terug te dringen. Mijn fractie is dan ook niet overtuigd van nut en noodzaak van dit wetsvoorstel.

Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

**De voorzitter:** Ik schors de beraadslaging over dit wetsvoorstel tot na de afhandeling van de Overleveringswet.

\*\*

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt voor enkele ogenblikken geschorst.

**De voorzitter:** De minister van Justitie heeft de Tweede Kamer moeten behagen om te verschijnen bij het vragenuur, terwijl ik hem tijd wilde geven om zich voor te bereiden op het volgende wetsvoorstel.



\*\*

De vergadering wordt van 15.14 uur tot 15.30 uur geschorst.

\*B

\*!Overleveringswet\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europese aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (Overleveringswet) (29042).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel dat op dit moment aan de orde is, moet u zien tegen de achtergrond van het proces van Europese integratie. Wij zitten midden in dit proces. Je kunt verschillend denken over de mate waarin wij daarmee gevorderd zijn, maar het is duidelijk dat er een ontwikkeling gaande is en dat dit een ontwikkeling is die in deze Kamer, maar ook in de andere Kamer en door de regering gewenst wordt. Het Europees aanhoudingsbevel is daarvan een symbool.

De gedachte dat de uitlevering en de uitleveringsprocedures vereenvoudigd zouden kunnen en moeten worden, lag al besloten in het programma van Tampere. Dat die gedachte momentum kreeg door de aanslagen in de Verenigde Staten, is duidelijk. Toen drong het besef door dat uitleveringsprocedures en de uitlevering zelf die een potentieel nuttig en nodig instrument zijn voor het voor de rechter brengen van terrorisme maar jaren duren, niet meer bij de tijd waren en niet bevorderlijk waren voor die bestrijding. Deze duur gold misschien niet zozeer voor de situatie in Nederland. Wij hebben één van de kortste procedures, maar desondanks duurt de procedure in Nederland altijd nog acht maanden. In andere landen zijn die procedures echter vaak veel langer en daarbij zijn ook de moeilijkheden doorgaans veel aanzienlijker. Het betreft lange procedures, besluitvorming op het hoogste regeringsniveau, ongelijksoortige weigeringsgronden en andere signalen van veroudering.

De pogingen om via de verdragen van 1993 en 1996 te komen tot modernisering, hadden in 2001 niet tot resultaat geleid doordat die verdragen nog steeds niet door alle landen geratificeerd waren. Dit is tevens het antwoord op de vraag van de heer Holdijk, waarom niet naar aanpassing van de bestaande verdragen is gestreefd. Immers, die verdragen waren nog niet eens in werking getreden vanwege de moeilijkheden. Ik hoop dat dit eveneens een antwoord is op de vraag van de heer Kohnstamm, waartoe het kaderbesluit precies dient en voor welke gevallen het dient. Het ging niet zozeer om concrete gevallen waar een oplossing voor gevonden

moest worden. Het ging om een modernisering van het instrument van uitlevering in het kader van een integratieproces waarin de verschillende lidstaten steeds meer op elkaar aangewezen raken voor de hele strafrechtspiegeling en in het bijzonder ook bij de bestrijding van terrorisme.

Het Europees aanhoudingsbevel wordt ingevoerd door middel van een kaderbesluit. Dat is een instrument op basis van het Verdrag van Amsterdam en brengt verplichtingen voor de lidstaten met zich mee. Op grond daarvan zijn, na vaststelling door de Raad, de lidstaten verplicht het daarin beoogde resultaat te bereiken. Het is als het ware een richtlijn, maar dan in het kader van de derde peiler. Van de onder het Verdrag van Maastricht nog geldende vrijblijvendheid is geen sprake meer en bij de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam is dan ook door beide Kamers het instemmingsrecht bedongen ten aanzien van de besluiten die verplichtingen met zich meebrengen voor de Nederlandse staat.

De Nederlandse regering werkt mee aan een kaderbesluit en dat wordt hier ook besproken. Over dat kaderbesluit en de verplichtingen die dit inhoudt, wordt in het licht van de instemming van beide Kamers vervolgens door de Nederlandse regering en de Raad besloten. Dat houdt echter in dat men vervolgens niet hier opnieuw -- dat is de reden waarom er in de stukken verwezen is naar de voorgeschiedenis -- de verplichting aan de orde kan stellen. Dit nog afgezien van het feit dat Nederland dan niet zou voldoen aan zijn verdragsverplichtingen. Vervolgens kan er gediscussieerd worden over de vraag of een bepaalde zaak wel of niet onder het resultaat van het kaderbesluit valt. Echter, als wij het hebben over de zaak van een twaalfjarige minderjarige, dan is dat een punt dat uitdrukkelijk in het kaderbesluit staat en waar dan niet hier weer van gezegd kan worden: dat doen wij toch maar eens anders.

Wat is het doel van de overlevering? Het betreft hier een fundamenteel uitgangspunt en dat is ook de reden waarom gesproken wordt van overlevering in plaats van uitlevering. Dit is het uitgangspunt dat het, gegeven de stand van de integratie, juist is dat wij uitgaan van het algemene beginsel dat de pleger van een strafbaar feit wordt beoordeeld door de rechter ter plaatse van het delict. Het betekent dat wij in wezen iets anders krijgen dan de uitlevering. Het is niet meer een daad van bestuur van ons óf wij personen uitleveren aan de rechtsmacht van een ander land. Nee, het kaderbesluit berust op het beginsel -- dit is aanvaard met het kaderbesluit -- dat lidstaten afstappen van dat beginsel en dat in wezen de beoordeling plaatsvindt ter plaatse van het delict.

Ik meen dat daar weinig tegenin gebracht kan worden. Wij wensen ook in staat gesteld te worden om inbreuken die hier plaatsvinden, hier te kunnen beoordelen en dat dit niet afhankelijk is van het oordeel van een andere lidstaat of men de betrokken persoon wel aan ons wil uitleveren en of daar gronden voor zijn. Nogmaals, het is een belangrijke stap. Wij vragen gemiddeld 100 keer per jaar aan één van de lidstaten om uitlevering. Ons wordt dat ruim 300 keer per jaar gevraagd. Het zijn geen grote aantallen maar het geeft wel aan dat er een duidelijke behoefte bestaat aan het instrument van uitlevering.

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

Bij uitlevering en overlevering heeft de opgeëiste persoon de keuze om zijn overdracht aan het andere land aan het oordeel van de rechter te onderwerpen. In Nederland gebeurt het 50 à 60 keer per jaar dat men daarvan afziet. Betrokkene vindt de rechterlijke toetsing dan overbodig.

In de Overleveringswet wordt nu een andere procedure uitgewerkt dan bij de uitlevering het geval is. Voordat er ook maar een letter van het wetsvoorstel op papier was gezet, is over de afschaffing van het cassatieberoep en over de concentratie bij één gerecht advies ingewonnen bij de Raad voor de rechtspraak. Nogmaals, in de bestaande procedure is er dus een beslissing door de rechter, er is geen mogelijkheid tot hoger beroep en alleen een mogelijkheid tot cassatieberoep. Op dit moment is er dus geen hoger beroep in de uitleveringsprocedures.

Uit het advies van de Raad voor de rechtspraak bleek dat van die zijde geen bezwaar bestond tegen die ingrijpende wijziging. Vroegtijdige raadpleging van de Raad voor de rechtspraak heeft ertoe geleid dat zowel het parket als de rechtbank Amsterdam van meet af aan betrokken kon zijn bij de uitwerking van de nieuwe procedure in de wet. In de eigen kring van de rechterlijke macht is nagedacht over de organisatorische consequenties daarvan. Die samenwerking is vruchtbaar gebleken en heeft ertoe geleid dat de consultatie over het conceptvoorstel niet leidde tot verrassende resultaten.

Het is echter niet verbazend wakkend dat de voorbereiding van een dergelijk omvangrijk wetsvoorstel tien maanden heeft gevegd, juist omdat in die voorbereiding zorgvuldig is omgegaan met de commentaren en de bezwaren van de rechterlijke macht. Het wetsvoorstel is vervolgens op 19 mei 2003 naar de Raad van State gegaan en teruggekomen op 25 augustus 2003. Vervolgens is het op 10 september 2003 vastgesteld door de ministerraad en op 12 september 2003 ingediend bij de Tweede Kamer. Op 2 december 2003 is het door de Tweede Kamer vastgesteld. De langste fase in het proces is de Eerste Kamer. Deze Kamer kan zelf het beste beoordelen wat de redenen zijn dat het zo lang moet duren.

De afschaffing van het cassatieberoep roept in deze Kamer vragen op die variëren van bezorgdheid over het rechtstatelijke gehalte van de procedure tot een afwijzing door sommigen. Ik denk dat bij die afwijzing en kritiek een aantal aspecten een rol speelt. Men kan zich daarbij de vraag stellen of die passend zijn in het verband van de Europese Unie. Er is bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op de toetsing van de overlevering aan het EVRM. Het is absoluut van het grootste belang dat lidstaten niet meewerken aan een berechting die niet aan de eisen van het EVRM voldoet. Die zorg is echter niet veel anders dan de zorg die wij zelf moeten betrachten bij onze eigen berechting.

Met andere woorden, mijn uitgangspunt is dat het samenwerkingsverband tussen de lidstaten van de Europese Unie berust op het respect voor de mensenrechten in theorie en praktijk.

Dat laat onverlet dat er in de praktijk lidstaten kunnen zijn die voor het Hof worden gebracht voor inbreuken op de mensenrechten. Voor Nederland is dat niet anders dan voor andere landen. Ik noem de laatste

zaak over de EBI en de vraag of ons uitzettingsbeleid in strijd is met de grondrechten. Maar dan gaat het om die zaken en niet om andere gevallen. Als wij op dat punt twijfels hebben over het beleid in de lidstaten dat het proces van berechting principieel en structureel niet past binnen het kader van de rechten van de mens, dan houdt daarmee in wezen de basis voor samenwerking op binnen de Europese Unie en moeten wij ophouden met strafrechtelijke samenwerking. Door een meerderheid in deze Kamer wordt evenwel aangedrongen op meer harmonisatie, intensievere samenwerking en de sprong vooruit. Dat wijst erop dat de Kamer van mening is dat er geen reden is voor een conclusie anders dan dat ten principale de lidstaten van de Europese Unie in de praktijk in de regel beantwoorden aan de rechten van de mens. Derhalve is de mogelijkheid beperkt dat er in een concreet geval sprake is van flagrante schending van de mensenrechten in het proces. Maar het zou in alle gevallen geen voorwerp van cassatie zijn, omdat het om de feiten van het geval zou gaan en niet om de vraag of een lidstaat structureel daarvan afwijkt. Als dat het geval zou zijn en als Nederland dat zou menen, dan staat dat los van het concrete geval. Nederland heeft dan binnen het kader van de Europese Unie mogelijkheden om rechtstreeks een lidstaat aan te spreken dan wel via de Commissie te wijzen op de verplichtingen die een lidstaat in dezen heeft. Met de eventuele aanvaarding van een nieuw verdrag zal in dat kader ook een niet onaanzienlijk aantal nieuwe grondrechten worden opgenomen die mede hun gevolg zullen hebben binnen de Europese Unie.

Ik meen dan ook niet en kan er zelfs niet de hand voor in het vuur steken dat er in Nederland zelf nooit sprake zal zijn van de mogelijkheid van inbreuken op de rechten van de mens. Maar het gaat dan niet om inbreuken die aanleiding zijn om af te wijken van in beginsel het uitgangspunt dat wie in een andere lidstaat wordt beoordeeld daar een behoorlijk proces krijgt en alle kansen heeft om zijn onschuld te bewijzen, als daar aanleiding toe is. Ik wijs erop dat hij daarvoor veelal aanzienlijk meer tijd heeft dan in het Nederlandse proces, dat tot de kortste behoort binnen de Europese Unie.

Dat geldt ook voor de kandidaat-lidstaten. Het is een van de punten geweest die hoog op de lijst van toetsingspunten hebben gestaan in de aanloop naar de toetreding, die aanstaande zaterdag zal plaatsvinden: is voldaan aan de fundamentele voorwaarden voor toetreding tot de Europese Unie? In de toetredingsverdragen zijn vrijwaringsbepalingen opgenomen waarop een beroep kan worden gedaan, als er aanleiding zou zijn om het anders te doen. Derhalve denk ik dat de Kamer niet enerzijds toetredingsverdragen met die landen kan ratificeren en anderzijds in het kader van dit wetsvoorstel kan zeggen fundamentele bedenkingen te hebben bij het gehalte van het strafproces in die landen en de strafprocesrechtelijke kaders. Nogmaals, als er op dat punt twijfels zijn aan een land, dan leggen die de bijl aan de wortel van de Europese Unie en met name aan de samenwerking op strafrechtelijk terrein, waarvoor in deze Kamer zeer vaak is gepleit.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister stelt het proces van integratie voor als een proces waarin een nieuwe

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

toestand van integratie is ingetreden. Eerst was het er niet, nu is het er wel, en nu het er is, hebben wij het beginsel maar te accepteren dat overal in de EU in voldoende mate behoorlijke procedures en rechtstatelijke kwaliteitsmaatstaven worden gewaarborgd. De realiteit is echter dat het proces van Europese integratie ook voor de bestaande lidstaten zeer vele jaren neemt. Er is nog geen sprake van harmonisatie van het strafrecht en de uitgangspunten daarvoor. Op dat punt moeten wij met een zekere voorzichtigheid kijken naar het recht van de nieuwe lidstaten. Je kunt toch niet van bovenaf zeggen: vanaf vandaag of morgen is die integratie een feit? Het is een proces dat zich over tientallen jaren uitstrekt. Je kunt niet blindvaren op het abstracte beginsel dat het overal al behoorlijk geregeld is. Ik begrijp dat eerlijk gezegd niet goed.

**Minister Donner:** Het gaat niet om een abstract beginsel, het gaat om de toepassing van het Europees verdrag inzake de rechten van de mens. Als u dat een abstract beginsel vindt, dan zijn wij het oneens. Het EVRM is de toets. Ook door u is gezegd dat dit rechtvaardigt dat er een hoger beroep is. Het is geen abstract beginsel. Het verdrag was al van toepassing vóór de toetreding van de nieuwe lidstaten. Het gaat niet om de vraag of het procesrecht, het proces of het strafrecht in die landen gelijk is aan het Nederlandse recht, het gaat erom of in het strafrecht de naleving van de rechten van de mens, zoals belichaamd in het EVRM, gewaarborgd is. Dat wordt verzekerd door het klachtrecht, dat wordt verzekerd door de rechtspraak. U kunt niet nu na toetreding zeggen: ja, maar dat is een abstract beginsel, dat geldt helemaal niet, dat moeten wij heel voorzichtig doen.

**De heer Witteveen (PvdA):** Het beginsel is niet abstract. Ik ben het met u eens dat al die rechten in het EVRM concreet aangeven waarom het zou moeten gaan. Ik vind uw vertrouwen echter abstract, uw vertrouwen ligt op het niveau van beginselen, terwijl wij kritisch moeten kijken naar de praktijk en naar wat er gebeurt. Een rechterlijke toetsing van die praktijk is op zijn plaats.

**Minister Donner:** Het is niet een toetsing in het kader van de uitlevering van één persoon waar de rechter in het algemeen toetst of hij de praktijk in een ander land behoorlijk vindt. Als er twijfels zijn over de praktijk in een ander land, dan dient de Nederlandse Staat dan wel naar de Commissie te gaan, dan wel naar het Europese Hof te gaan, dan wel naar andere instrumenten te grijpen die het EU-verdrag biedt. Natuurlijk moeten wij zorgvuldig kijken. Als u beweert dat in een van de bestaande lidstaten structureel inbreuken plaatsvinden, dat daar geen aanspraak is, dat er geen vertrouwen kan bestaan in de rechtspraak, in de strafrechtspraak, in het strafprocesrecht ter plaatse, dan moeten wij ophouden met praten over samenwerking op strafrechtelijk gebied, dan moeten wij ophouden met praten over uitlevering, dan moeten wij ophouden over het invoeren van het systeem van Schengen, want dan is er ten principale niet voldaan aan de voorwaarden op basis waarvan wij kunnen samenwerken. Je moet je überhaupt afvragen of er dan Europese integratie kan plaatsvinden.

**De heer Witteveen (PvdA):** Ik zie dat enigszins anders. Ik zie het als een geleidelijk voortgaand proces. Samenwerking betekent niet dat overal dezelfde mate van realisering van rechten en wenselijke maatstaven tot stand is gekomen. Verschillen kunnen zinvol zijn, mits over en weer duidelijk is waar de verschillen liggen en stapje voor stapje gewerkt wordt naar een eenwordende Europese rechtstatelijkheid en strafrechtelijke praktijk. Ik verschil met u van mening, niet zozeer over dit grote proces, als wel over de inschatting die u maakt dat wij de wenselijke situatie al bereikt hebben en daarom kunnen afzien van de traditionele waarborgen. Daar heb ik zo mijn twijfels over.

**Minister Donner:** U stelt in wezen dat u twijfels hebt over de vraag of de rechten van het EVRM in de bestaande en nieuwe lidstaten op gelijke wijze zijn gewaarborgd. U zegt in wezen dat er variaties zijn en dat er lidstaten zijn -- die moet u dan ook noemen -- die niet voldoen aan de rechten van het EVRM.

**De heer Witteveen (PvdA):** Ik beschik niet over de kennis die nodig is om daarover uitspraken te doen. Ik vind wel dat de regering er kennis van moet hebben. De regering moet gedetailleerd weten hoe het toe gaat in alle strafrechtelijke systemen van de nieuwe lidstaten. Daar weten wij heel weinig van. Als ik vraag naar de mening van de autoriteiten van bijvoorbeeld Slovenië of Cyprus over de delicten die vallen onder de lijst, zoals die is opgenomen, dan krijg ik daar geen antwoord op, omdat de regering dat niet weet. Wat is de stand van de integratie als de regering niet eens weet hoe dat zit?

**Minister Donner:** Ik kom straks op die vragen terug, maar u haalt nu tien dingen door elkaar. U zegt dat het EVRM pas is gewaarborgd als iedereen het Nederlandse strafprocesrecht en het Nederlandse strafrecht heeft overgenomen. Daar komt uw verhaal in wezen op neer. Wij hebben het nu echter over de toetsing in het uitleveringsproces van de vraag of er sprake is van een flagrante schending van het EVRM. Daarvoor wilt u een tweede beoordeling. U heeft het in dat kader over een geleidelijk proces, maar dat geleidelijke proces heeft betrekking op het naar elkaar toegroeien van het strafrecht en het strafprocesrecht in de lidstaten. Ik ben het er wel mee eens dat er verschillen op dat terrein bestaan. We kunnen met die verschillen leven, omdat we de grondrechten en het EVRM hebben en omdat we weten dat, ondanks alle verschillen, de mogelijkheid bestaat om te toetsen of het recht in die lidstaten voldoet aan die wij ons ook oplegen op dat terrein. Als u beweert dat er op dat punt ook verschil bestaat, dat dit een geleidelijk proces is en dat een aantal van de huidige lidstaten en een aantal nieuwe lidstaten op dit moment niet voldoet aan het EVRM, dan is niet voldaan aan de voorwaarden voor toetreding. Dan kan er geen toetreding plaatsvinden.

**De heer Witteveen (PvdA):** Wij hebben het hier niet over de voorwaarden voor toetreding. De minister wil mij allerlei uitspraken ontlokken over de toetreding, maar dat doe ik niet in dit debat. Het gaat nu om het beoordelen van

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

---

de vraag of het verstandig is op dit moment zo ver te gaan als de regering doet. Daar houd ik mijn twijfels over.

Minister **Donner**: Het gaat er niet om of wij op dit moment zo ver moeten gaan. U stelde dat hoger beroep nodig is om te beoordelen hoe het staat met de flagrante schending van het EVRM. U weet niet of alle lidstaten voldoen aan het EVRM. Als dat het geval is, dan stelt u met zoveel woorden dat er niet is voldaan aan de voorwaarden voor toetreding.

De heer **Witteveen** (PvdA): Als ik pleit voor hoger beroep, beroep ik mij op één van de maatstaven van het EVRM zelf, namelijk artikel 6.

Minister **Donner**: Op dit moment hebben we in Nederland geen hoger beroep in uitleveringszaken. We hebben alleen cassatieberoep. Als het erom gaat of in een concreet geval, vanwege de feiten van de zaak, de kans bestaat op een flagrante schending, dan is dat geen vraag die in cassatie aan de orde komt, maar een vraag voor de feitenrechter, waarvan wij ook maar één instantie hebben. Daar zit de winst niet in. Het gaat bij een cassatierechter om de algemene vragen. U zegt impliciet iets anders, namelijk dat op dit moment de situatie bestaat dat in de lidstaten en in nieuwe lidstaten niet wordt voldaan aan het EVRM.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het impliciete dat de minister mij in de schoenen schuift, is mij vreemd, maar het zou mij een lief ding waard zijn te vernemen wat hij vindt van het voorstel om hoger beroep in te voeren in plaats van cassatieberoep, zodat we in elk geval een of andere vorm van toetsing houden, zoals dat ook gebeurt in een aantal andere lidstaten in de EU dat kennelijk precies dezelfde gedachten heeft over de strafrechtelijke integratie.

Minister **Donner**: Dan gaat het erom, gelet op de andere vragen die in de uitleveringsprocedure aan de orde komen, of er een zodanige beoordeling en toetsing plaatsvindt dat het zinvol is de procedure in eerste instantie in tijd te halveren of tot eenderde terug te brengen, omdat we binnen het totale proces moeten blijven, en op een gegeven moment hoger beroep in te voeren. Ik kom er nog op terug, maar wat mij betreft kan er geen recht op hoger beroep bestaan bij een substantiële beoordeling, de veroordeling. Het gaat hier echter niet om de veroordeling, maar om een beslissing van de rechter in het kader van rechtshulp, namelijk het overleveren van iemand die zich hier bevindt naar een ander land waar hij berecht zal worden en waar hij recht heeft op beoordeling in twee instanties en eventueel in cassatie kan gaan.

Aan die rechten wordt geen afbreuk gedaan. Het gaat erom of de feitelijke vragen die in het kader van de geleverde rechtshulp ter beoordeling staan, rechtvaardigen dat er in twee instanties naar gekeken wordt. Dat gebeurt nu al niet bij het veel ruimere stelsel. Er is nu alleen een cassatierechtspraak. Ik heb aangegeven dat er gronden zouden zijn om cassatierechtspraak te handhaven in de procedure die nu gevoerd wordt. Cassatierechtspraak is geen hoger beroep. Er werden hier ook cijfers genoemd. In de jaren 2002 en 2003 is de Hoge Raad in zes uitleveringszaken tot cassatie gekomen om vervolgens in

vijf van de zes zaken als feitelijke rechter over te gaan tot uitlevering, terwijl in de zesde zaak nog geen uitspraak is gedaan.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag op twee punten verheldering hebben. De discussie was tot nu toe wat abstract. Bij de toepassing van artikel 11, de vraag of er sprake is van het gevaar van flagrante schending van de fundamentele rechten en vrijheden, gaat het er niet om of deze situatie in het algemeen in een land van de Europese Unie aan de orde is. Het gaat erom of in het concrete geval de opgeëiste persoon het risico loopt mishandeld te worden en vergaand in zijn vrijheid van meningsuiting beknot te worden. Deze feiten en omstandigheden kunnen door de rechter beoordeeld worden en zijn eventueel voor nadere toetsing vatbaar. De minister heeft gelijk met zijn opmerking dat er nu geen hoger beroep is maar cassatie. Hij gaf zojuist ook aan dat de Hoge Raad als cassatierechter in uitleveringszaken, wanneer er een gebrek is, meestal de feiten zelf moet beoordelen. De vraag is dan of een rechter in hoger beroep dat niet beter kan doen.

Minister **Donner**: U haalt twee dingen door elkaar. Het feitelijke karakter van het oordeel over de toepassing van artikel 11e staat eraan in de weg dat er cassatie kan worden toegepast. Het gaat om feitelijke vragen en niet om algemene vragen van het recht. Dat is de aard van de cassatie.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is mij bekend. Als iemand echter gemotiveerd aangeeft dat hij vervolging, schending van zijn fundamentele rechten vreest, zal de rechter daar gemotiveerd op moeten reageren. Als dat niet gemotiveerd gebeurt, zal de Hoge Raad casseren wegens een motiveringsgebrek. Via die weg komt dan in cassatie aan de orde of er sprake is van gevaar voor vervolging. Dat is nu althans het geval in de uitleveringsprocedure.

Minister **Donner**: Het gaat niet om de vraag of er gevaar is. Wij moeten die vraag met deze procedures nu juist vermijden. We gaan dan aan de rechter van iedere staat een oordeel vragen over de potentiële kansen. We spreken daarom in artikel 11e van een flagrante schending. Deze moet natuurlijk gemotiveerd worden. Daarom is in de procedure de uitlevering vervolgens een zaak van de officier van justitie. Er is altijd een kort geding mogelijk als strijd dreigt met de humanitaire gronden. Voor het overige gaat het om de concrete feiten van het geval, die ook geen aanleiding tot cassatie zouden geven. We hebben een dergelijke procedure nu al niet nodig binnen de Europese verhoudingen, het gebeurt ook niet. De aantallen waarom het gaat bij de Hoge Raad geven aan dat dit geen rol speelt. Als de Hoge Raad tot cassatie komt, treedt de Hoge Raad op als feitenrechter. U mag dat niet omdraaien in die zin dat de Hoge Raad in het huidige bestel de zaak beoordeelt als een rechter in hoger beroep. Als de raad om redenen die eigen zijn aan de cassatie, tot het oordeel komt dat de uitspraak in eerste instantie mis is, gaat de Hoge Raad als feitenrechter verder. In het afgelopen jaar hebben zich zes van deze gevallen voorgedaan. In vijf van deze gevallen is de Hoge Raad tot

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

hetzelfde praktische resultaat gekomen; het zesde geval is nog onder de rechter.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het lijkt erop dat het om heel weinig gevallen gaat, maar enkele jaren geleden lag het aantal nog rond de honderd. Dat was dus aanmerkelijk meer. In 1996 en 1997 moest de Hoge Raad in de helft van de gevallen passeren en de zaak vervolgens feitelijk beoordelen. Dan zal het in het algemeen om een motiveringsgebrek gaan.

Minister **Donner**: Dat klopt. Als het daarbij niet gaat om een concrete motivering maar om een algemene motivering, is er des te meer reden. Het fundamentele uitgangspunt is juist dat er steeds minder gronden zijn waarop geweigerd kan worden en dat wij ervan uitgaan dat ook in de lidstaten waarnaar wij overdragen aan de rechten van het EVRM wordt voldaan. Wordt daar niet aan voldaan, dan bestaat ook in die landen adequate rechtsbescherming om volgens die rechten beschermd te worden. Om die reden is het terecht dat in dit wetsontwerp de toetsing wordt beperkt tot een flagrante schending en dat dit in die gevallen door één rechter in één instantie kan worden gedaan. De cassatieprocedure die nu geldt, zou daar in ieder geval geen antwoord op zijn. Dat blijft ten principale het punt.

Er wordt ook in deze Kamer bij voortdurend gesteld dat wij verder moeten komen met de strafrechtelijke samenwerking. De Kamer kan dan niet gelijktijdig stellen dat zij helemaal niet weet of in die andere landen wel wordt voldaan aan de rechten van het EVRM. Als wij dat niet weten en ervan uitgaan dat er op dat punt verschillen zijn, dan moeten wij stoppen. Nogmaals, dat is niet de beoordeling van de regering en ik meen dat dit ook niet de beoordeling is van deze Kamer. Als wij verder willen komen en een adequaat systeem van strafrechtelijke handhaving willen hebben, dan zullen wij af moeten van procedures die zelfs in het kortste geval acht maanden vergen voordat kan worden verdergegaan.

Het punt dat hier is aangevoerd, namelijk dat de rechter alleen maar toetst en dat er onduidelijkheid bestaat over de lijst, is een hardnekkig misverstand. Conform het model dat bij de richtlijn is gevoegd, moet er in alle gevallen -- of er nu een dubbele strafbaarheid is of niet -- een volledige omschrijving zijn van de feiten op basis waarvan de uitlevering wordt gevraagd. Vervolgens wordt alleen in de lijst daaronder een kruisje gezet om aan te geven onder welke brede categorie de verzoekende lidstaat die feiten klasseert. De vraag moet volstrekt voldoende zijn voor de beoordeling in de aangezochte lidstaat. Er is dus geen sprake van een kruisje. Kijk naar het formulier. Er is sprake van een volledige omschrijving van de feiten die de rechter hier volledig de mogelijkheid biedt om te beoordelen of de lijst van dubbele strafbaarheid van toepassing is. Gaat het om feiten die in Nederland volstrekt niet strafbaar zijn, dan is dat doorgaans een aanwijzing dat zij niet vallen onder de lijst. Er is nou net afgezien van dubbele strafbaarheid voor zaken op de lijst omdat werd geconstateerd dat er bij al deze categorieën in de lidstaten in wezen sprake is van dubbele strafbaarheid. Het ging namelijk om feiten die in alle lidstaten strafbaar zijn. Dan

is het vervolgens aan de verzoekende lidstaat om te beoordelen of aan een en ander wordt voldaan.

Verder is voorgesteld om een hoger beroep in te stellen en ons daarbij wat minder aan de termijnen te houden. Dat betekent dat wij de verplichtingen van het Europees recht in deze Kamer op voorhand aan onze laars lappen als ons dat uitkomt.

Nogmaals: de termijnen zijn verplichtend en beperkt. Dan kan men kiezen. De regering heeft gemeend dat het, gegeven die termijnen, onverantwoord is om de beoordeling in eerste instantie in elkaar te drukken teneinde ruimte te krijgen voor een hoger beroep of een cassatierechtspraak, juist omdat dat hoger beroep weinig meer aan toetsing kan opleveren dan de feitelijke toetsing of voldaan is aan de voorwaarden voor rechtshulp. Daarbij is geen sprake van een beleidsbeslissing; het is een rechterlijk oordeel. Dat is ook de rechtvaardiging voor het feit dat de minister vervolgens niet meer besluit of tot overlevering kan worden overgegaan, omdat het een feitelijke en genormeerde toetsing is door de rechter, ook met het gegeven van artikel 11e. In die zin menen wij dat het met hoger beroep op papier bevredigender kan staan, maar dat het in de praktijk niet bevredigender is omdat dat onvermijdelijk tot gevolg zal hebben dat er minder tijd zal zijn voor de beoordeling in eerste instantie, terwijl de beoordeling in tweede instantie weinig meerwaarde heeft.

De heer Holdijk heeft gevraagd naar een evaluatie. Artikel 73 van het wetsvoorstel bevat een bepaling over de evaluatie. In dat kader zal zeker ook geëvalueerd worden of er in één instantie kan worden afgedaan en of dat werkt. Het systeem van het kaderbesluit kan te allen tijde geëvalueerd worden als daar samen met de commissie toe besloten wordt, maar er is niet voorzien in een vaste evaluatietermijn. De elementen die wij zelf uitvoeren, kunnen echter in dat kader worden meegenomen. Uit artikel 17 van het kaderbesluit blijkt dat in ieder geval ook de termijnen voorwerp van evaluatie zullen zijn in het kader van het kaderbesluit.

Ik kom nu bij een aantal meer specifieke punten. De heer Witteveen maakt onderscheid tussen enerzijds de overlevering van buitenlanders aan het land van herkomst en anderzijds de overlevering van Nederlanders. Hij aanvaardt dat je voor de eerste categorie wellicht iets meer beperking aan de rechtsbescherming zou geven dan aan de tweede categorie. Als wij dat zouden doen ten aanzien van Europese onderdanen, zouden wij vierkant binnen de termen van "discriminatie naar nationaliteit" vallen. Ook overigens zou dat onterecht zijn. Er is geen verschil: in wezen moet zowel voor de Europese onderdaan -- überhaupt voor iedere onderdaan -- als voor Nederlanders dezelfde overleveringsprocedure gelden als je zegt dat Nederland ten opzichte van dit soort gevallen geen bijzondere beschermende positie meer inneemt. Dat berust op het gegeven dat dat binnen de EU niet opnieuw een beoordeling moet zijn van de afzonderlijke lidstaten.

Het enige verschil dat wij voor Nederlanders niet accepteren, is dat zij de eventueel in het verzoekende land opgelegde straf in het buitenland moeten uitzitten. Die redenering is logisch, omdat het in het kader van de resocialisatie, maar ook in het kader van de bestraffing logisch is dat de Nederlanders hier hun straf uitzitten.

Derhalve eisen wij bij Nederlanders en bij buitenlanders die duurzaam hier wonen, een terugkeergarantie bij de overlevering. Het is ook een misverstand dat de eis van dubbele strafbaarheid vooral strekt tot bescherming van Nederlandse burgers. De eis vloeit voort uit de soevereiniteit van een land en uit de eisen die wij stellen ten aanzien van de vraag wanneer de overheid overheidsmacht kan inzetten ter handhaving van het strafrecht. Dat is geen onderscheid voor Nederlanders ten opzichte van buitenlanders; daar gelden gewoon voorwaarden. Vandaar die eis van dubbele strafbaarheid. Alleen in gevallen die bij ons strafbaar zijn, is het uitoefenen van overheidsmacht gerechtvaardigd. Het schrappen van de dubbele strafbaarheid berust op de gedachte dat de strafbare feiten op de lijst in alle lidstaten strafbaar zijn. Een aparte toetsing op dat punt is derhalve niet gerechtvaardigd.

Is het mogelijk om bij een overleveringsprocedure een voorlopige voorziening bij het Europese Hof te vragen? Het antwoord is bevestigend, in de zin dat er een mogelijkheid bestaat tot een voorlopige voorziening. Die houdt in dat het Hof de regering van de staat tegen wie de klacht is gericht, kan verzoeken om geen dingen te doen die verdere schade aan de zaak aanrichten. Het verzoek is niet bindend voor de betrokken regering, maar wordt doorgaans wel opgevolgd. Er is geen sprake van rechtsplicht.

De klachtprocedure bij het Europese Hof moet zeker niet gezien worden als een beroepsprocedure tegen de eindbeslissing in de nationale rechtszaak. Het is allerminst gebruikelijk om in Nederlandse strafzaken de betrokken justitiabelen te wijzen op klachtmogelijkheden bij het EVRM.

De heer Witteveen vraagt of de omschrijving van de feiten op de lijst niet uiterst vaag en niet juridisch is. Die vraag is een vraag naar de eisen van het legaliteitsbeginsel. Ingevolge het kaderbesluit is de uitvaardigende justitiële autoriteit verplicht om in het aanhoudingsbevel een omschrijving te geven van de feiten. Kortom, het is niet het aanstrepen of het zetten van een kruisje. De wettelijke kwalificatie die wordt gegeven aan de feiten moet ook aangegeven worden. De tekst van de toepasselijke wetsteksten moet ook opgenomen worden in het uitleveringsbevel. Kijk naar het model dat toegevoegd is aan de richtlijn. In voorkomende gevallen mag die ook aangeven of het gaat om een van de feiten vermeld op de lijst. Voor de goede orde, ook bij de lijstfeiten moet in het aanhoudingsbevel de omschrijving plaatsvinden. Deze gang van zaken voldoet aan de rechtszekerheid. Er is toetsing in het verzoekende land onder welk strafbaar feit het valt. Er is de mogelijkheid van toetsing in Nederland of het valt binnen een van de termen op de lijst. De opgeëiste persoon kan bovendien exact zien om welke strafbare feiten het in concreto gaat. Het lex certa-beginsel vereist niet dat het voor een burger kenbaar moet zijn of een door hem gepleegd strafbaar feit ook in andere landen een overtreding van de strafwetgeving oplevert dan wel tot een uit- of overlevering aanleiding kan geven. Als ik iets doe in Frankrijk, wordt ik geacht de Franse wet te kennen net als welke andere Fransman ook. Er is geen apart vereiste dat ik moet bezien of hetzelfde feit ook in Nederland

strafbaar is. De lijstfeiten zullen zonder uitzondering in beide landen strafbaar zijn.

Is de uitlevering van 12-jarigen inhumain? Het gaat om een verplichting die uit het kaderbesluit voortvloeit. Ook op dit moment is de mogelijkheid niet uitgesloten van uitlevering van 12-jarigen. Dat hangt samen met de systematiek. Het staat niet in de uitleveringswet dat het kan. Vanwege de systematiek van het kaderbesluit van beperking van de gronden moest het opgenomen worden. Er moet aangegeven worden in welke gevallen het niet kan. Daarom is in de memorie van toelichting aangegeven dat er in de praktijk in dergelijke gevallen andere oplossingen zullen zijn. Ik wijs er tevens op dat het niet ondenkbaar is, en onder omstandigheden zelfs wenselijk, om een 12-jarige over te leveren. Ik doel op het geval dat zijn familie of logische omgeving in het buitenland verkeert en hij daar vrienden heeft. Het gaat tenslotte om de staat waar hij een strafbaar feit heeft gepleegd. Dat rechtvaardigt uit- of overlevering.

De heer Kohnstam vraagt of het mogelijk en wenselijk is dat een behandeling van het aanhoudingsbevel van een andere lidstaat plaatsvindt op uitsluitend een Engelse vertaling. Het antwoord daarop is "ja". Het kaderbesluit en het wetvoorstel laten dat toe. Dat hoeft allerminst aan een zorgvuldig behandeling in de weg te staan.

Ik wijs erop dat dit in de Nederlandse wet is opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van de rechtbank Amsterdam. Men zegt zich in de praktijk doorgaans zekerder te voelen als men de tekst in het Engels heeft, dan als men op basis van een vertaling moet gaan werken, waarin onduidelijkheden zitten over de vertaling van de Engelse termen. Daarom en ook uit een oogpunt van snelheid is het doorgaans beter om te werken op basis van een Engelse vertaling dan om de Engelse tekst eerst weer te vertalen in het Nederlands. Ongeacht of het een buitenlander betreft of een Nederlander kan er zonder meer een tolk op de zitting aanwezig zijn voor de inhoud van de stukken en zodat duidelijk gemaakt kan worden wat er ter zitting behandeld wordt. Dat er met de Engelse tekst wordt gewerkt, is een uitdrukkelijk verzoek geweest van de rechters die bij de voorbereiding betrokken waren.

Er is gevraagd of ik een aantal casussen kan noemen in verband met de terrorismebestrijding die de behoefte aan het kaderbesluit en aan de overleveringswet duidelijk maken. Het kaderbesluit is tot stand gekomen in de nasleep van 11 september, maar er is geen sprake van een één op één relatie. Er is gebruik gemaakt van het moment, zonder dat ik kan zeggen dat het direct noodzakelijk was voor de bestrijding van het terrorisme. Als wij echter in Europa de uitleveringsprocedures niet vereenvoudigen en als wij de procedures handhaven die er nu tussen een aantal lidstaten bestaan, zat dit onvermijdelijk tot gevolg hebben dat in sommige lidstaten juist die procedures bescherming bieden aan de plegers van terroristische daden.

De heer Koekkoek vroeg mij waarom het een jaar moest duren voordat het wetsvoorstel gereed was. Die vraag heb ik beantwoord door u de feiten te noemen. Hij vroeg mij of er met het ontbreken van een tweede instantie de kans op rechterlijke fouten toeneemt. Door de zaak te

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

concentreren bij een deskundige rechter, probeer ik de kans op rechterlijke fouten juist te reduceren. Het gaat in dit kader niet om een beoordeling van de feiten en van het plegen van de daad, maar om een beoordeling van een aantal elementen uit de aanvraag. Het is in wezen een rechtshulpverzoek dat beoordeeld moet worden. Vanuit die optiek biedt dit betere waarborgen tegen rechterlijke fouten dan de invoering van een hoger beroep zou bieden, dat wij op dit moment ook niet hebben. Wij hebben nu slechts een beoordeling van de vraag of het recht dat moet worden toegepast, juist moet worden toegepast.

Een andere vraag betrof de toerekenbaarheid en de aansprakelijkheid voor schade bij onrecht overleveren. Er kan altijd schade geclaimd worden als vastgesteld moet worden dat er sprake is van verwijtbaar handelen. Als betrokkene echter in het verzoekende land veroordeeld zou worden, dan wordt Nederland daarmee niet ook aansprakelijk voor de schade van die veroordeling.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat laatste begrijp ik, maar het gaat juist om het geval dat iemand niet veroordeeld wordt en dat hij ten onrechte overgeleverd is door een fout van bijvoorbeeld de Nederlandse rechter. Dan is de staat aansprakelijk en dan moet je aannemen dat het gaat om omstandigheden die ook een rol zullen spelen in het land waaraan de persoon is overgeleverd. Je zou dan kunnen spreken van vervolgschade ten gevolge van het uitleveren. De volgende vraag is naar welke maatstaven je die schade berekent. Doe je dat naar Nederlandse maatstaven of naar de maatstaven van het land waaraan iemand ten onrechte is overgeleverd?

Minister **Donner**: Het is de vraag of die persoon ten onrechte is overgeleverd. Of die persoon daar vrijgesproken wordt, is één vraag. Het is een andere vraag of wij terecht voldaan hebben aan het verzoek tot overlevering. Dat zijn dus twee vragen. Het is een hypothetisch geval, waarbij ik mij vooralsnog niet kan voorstellen om welke situaties het zou kunnen gaan.

De heer **De Graaf** (VVD): Het kan toch nooit zo zijn dat de uitslag van de strafrechtprocedure in het land dat overlevering heeft gevraagd, bepalend is voor het antwoord op de vraag of de overleveringsrechter in Nederland iemand terecht heeft overgeleverd? Volgens mij zou dat de zaak op haar kop zetten. De overleveringsrechter in Nederland wordt slechts gevraagd om te beoordelen of er terecht een verzoek om overlevering is gedaan. Vervolgens voltrekt het strafproces zich in het land dat de overlevering heeft gevraagd. Het is dan goed dat er in het ene geval veroordeling volgt en in het andere geval vrijspraak. In weer een ander geval zal er sprake zijn van ontslag van rechtsvervolging. Dit is althans mijn mening. Er kan dus nooit sprake zijn van een causale relatie, als het om schadebepaling gaat.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik begrijp dat deze vraag aan mij is gericht. Uiteraard gaat het om fouten die in de overleveringsprocedure in Nederland gemaakt worden. Ik noem als voorbeeld de vraag ingevolge artikel 11, wanneer

aangevoerd wordt dat er sprake is van flagrante schending van fundamentele rechten: heeft de rechter ter zake een goede beslissing genomen of heeft hij ten onrechte bepaalde feiten en omstandigheden niet in aanmerking genomen? Zou dat laatste het geval zijn, dan zou er sprake zijn van schending van de procedure in Nederland, met alle gevolgen van dien. De vraag naar schadevergoeding kan dan rijzen. Immers, als de rechter in Nederland zijn werk goed had gedaan, was iemand niet overgeleverd.

Minister **Donner**: Ik herhaal dat het een sterk hypothetisch geval blijft. U geeft ook aan dat het niet voorstelbaar is waar het bij de schendingen van de mensenrechten in concrete gevallen om gaat. In wezen zegt u: als je naar Italië gaat, is het denkbaar dat de mensenrechten daar flagrant geschonden worden en dat de remedies die het Italiaanse recht daarvoor geeft, onvoldoende zijn. Dat is dus een onderdeel van de bescherming van de mensenrechten. Als er adequate remedies zijn, kun je namelijk ook niet zeggen dat er sprake is van flagrante schending.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voor de helderheid merk ik op dat het gaat om de situatie waarin de opgeëiste persoon het gevaar loopt van flagrante schending van de mensenrechten, dus niet in het algemeen. Dat zal dan moeten blijken uit feiten en omstandigheden. Dit is bijvoorbeeld de wijze waarop iemand al eerder in een gevangenis is mishandeld, in welk land dan ook van de Europese Unie. Dat zal de grond moeten opleveren voor toepassing van artikel 11. Iets anders zie ik niet.

Minister **Donner**: Dit geeft al het hypothetische gehalte aan. Het verleden is namelijk in die zin geen bewijs. Het gaat in wezen ook om de vraag of de lidstaat waarom het gaat, daartegen geen adequate bescherming biedt, ook niet in de procedure. U zegt eigenlijk dat er op dit moment lidstaten zijn die zich niet houden aan het EVRM en geen adequate remedies bieden. Wij zijn het erover eens dat de kans vrij gering is dat een dergelijke situatie zich voordoet.

Ik vermoed dat, waar het handelen in Nederland fout geweest is, daarop dan primair de criteria van het Nederlandse recht daarop van toepassing zijn, tenzij u het onder het Europese executieverdrag brengt. Dan zal de rechter van de plaats waar de schadelijke gevolgen waren, bevoegd zijn in gevallen van onrechtmatige daad. Dat is mogelijk. U weet echter dat alle vragen van IPR tot op zekere hoogte niet onmiddellijk met "ja" of "nee" te beantwoorden zijn.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik vraag de minister om een van zijn opmerkingen te verduidelijken. Hij zei dat, als er in een land een adequate remedie bestaat, er geen sprake kan zijn van een flagrante schending van mensenrechten. Er is toch eerst een flagrante schending en daarna een adequate remedie?

Minister **Donner**: Een onderdeel van het bestel is dat rechtsbescherming wordt geboden indien rechten worden geschonden. Zodoende garanderen andere landen mij dat daar geen stelselmatige schendingen voorkomen. Pas als

daar wel sprake van is, kan ik tegen een individu zeggen dat hij of zij risico loopt. Als een persoon in Nederland die moet worden overgeleverd aan een van de lidstaten van de Europese Unie, zegt dat hij het gevaar loopt dat daar stelselmatig inbreuk wordt gemaakt op zijn mensenrechten, moet die aantonen dat daarvoor geen veroordeling is uitgesproken. Aan die persoon zal ook worden gevraagd hoe waarschijnlijk het is dat dit hem of haar zal overkomen en dat dit niet kan worden voorkomen op grond van het rechtsstelsel van de betreffende lidstaat.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik maak uit uw woorden op dat u zich helemaal niet kunt voorstellen dat in Europese lidstaten mensenrechten worden geschonden. Dit past mooi bij uw abstracte benadering van dit verschijnsel. Stel echter dat iemand klaagt over iets dat hem of haar eerder is overkomen dat naar onze maatstaven wordt beschouwd als een schending van de mensenrechten in het land waaraan die persoon moet worden uitgeleverd, dan kan dit een flagrante schending betekenen. Het is toch logisch dat dit losstaat van het feit dat in dat land wellicht zeer goede mogelijkheden tot rechtsbescherming bestaan en dat schendingen inderdaad niet stelselmatig voorkomen, maar wel incidenteel? Die persoon kan toch gegronde vrees hebben waardoor de uitlevering niet moet doorgaan?

Minister **Donner**: Op grond van artikel 11e moet die persoon aantonen gegronde vrees te hebben voor herhaling van dit feit. Dan is het mogelijk. Ook al komt iemand echter vertellen, slachtoffer te zijn geweest in het verleden, dan zal ik vragen of die kan vertellen welke rechtsmiddelen hij of zij toen heeft aangewend om rechtsbescherming te krijgen en waarom er geen bescherming werd geboden. Uit de jurisprudentie blijkt dat er geen sprake van flagrante schending is. Er zijn kwesties die inderdaad voortdurend moeten worden bijgesteld, zoals in Nederland het geval was met de EBI. Uit de rechtspraak bleek echter ook in dat geval dat er volgens het Hof geen sprake was van een flagrante schending; wij vonden gewoon bij nader inzien dat het niet kon. Om te zeggen dat het een typisch geval was van flagrante schending van Europese rechten door Nederland, gaat dus te ver. Als de vrees van de Kamer voor schendingen gegrond was, zouden wij moeten stoppen met de samenwerking op strafrechtelijk terrein ondanks alle harmonisaties van rechten.

De heer **Holdijk** heeft gevraagd hoe het met de verjaring in het systeem van de dubbele strafbaarheid zit. Als de strafbare feiten naar behoren worden beschreven, heeft de Nederlandse rechter een basis om te toetsen of dubbele strafbaarheid is vereist en of in Nederland de op het delict van toepassing zijnde verjaringstermijn is verlopen. Is die verlopen, dan is de persoon niet meer strafbaar in Nederland; is die niet verlopen, dan wordt de persoon gewoon overgeleverd. Het is geen kwestie van afvinken, want de strafbare feiten worden volledig omschreven.

Gevraagd is ook in hoeverre het zin heeft om een terugkeergarantie voor Nederlanders te vragen. Het is mogelijk om een dergelijke garantie te vragen. De Nederlandse rechter bestudeert wat de omschrijving van het strafbare feit in het Europese arrestatiebevel oplevert

naar Nederlands recht. Als er geen terugkeergarantie wordt gegeven, wordt de persoon niet overgeleverd. Dat laat zich dus handhaven.

Ik ben mijns inziens ingegaan op de vraag van de heer De Graaf wat werd bedoeld met de verwijzing naar de voorgeschiedenis. Ten slotte is gevraagd hoe de minister van Justitie invulling kan geven aan zijn of haar verantwoordelijkheid. Dat doet hij of zij op de gebruikelijke wijze. De officier van justitie beoordeelt of na de overlevering nog redenen van humanitaire aard bestaan die maken dat de overlevering niet kan plaatsvinden.

Zouden daar klachten over ontstaan, dan zou het eventueel ook bij een kort geding vastgesteld kunnen worden. Dat biedt altijd de mogelijkheid aan de Kamer om de minister te vragen hoe hij dit rijmt met zijn verantwoordelijkheid.

Hiermede meen ik de vragen van de Kamer te hebben beantwoord, mevrouw de voorzitter.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Graag zeg ik de minister dank voor zijn beantwoording en ook voor de vele principiële opmerkingen die hij heeft gemaakt. Het leidde ertoe dat wij af en toe in wat abstracte woordenwisselingen terecht kwamen. Ik zal proberen in mijn tweede termijn in elk geval weer de concrete kwesties in het vizier te krijgen waar wij vandaag over moeten beslissen.

Wij moeten constateren dat men verschillend kan denken over de stand van zaken van het integratieproces in de Europese Unie en de consequenties daarvan voor de strafrechtelijke samenwerking. Ik heb de minister horen zeggen dat, in zijn visie op dit integratieproces, de stand van zaken daarvan zodanig is dat wij een niveau hebben bereikt waarbij wij volledig kunnen vertrouwen op datgene dat bij politie en justitie gebeurt in alle lidstaten van de Europese Unie, ook in de lidstaten die zich zeer binnenkort zullen aansluiten bij de Europese Unie. Dit heeft dan in beginsel tot consequentie dat de pleger door een rechter ter plaatse van het delict wordt beoordeeld. De minister zei dat daar heel weinig op kan worden afgedongen. Wellicht zal ooit de situatie worden bereikt dat het Europese strafrecht zodanig op elkaar lijkt of in zijn verschillen zodanig dezelfde waarborgen van rechtstatelijke kwaliteit over en weer weet vorm te geven en te respecteren, dat wij ons inderdaad veilig aan dit beginsel kunnen overgeven. Echter, de inschatting van mijn fractie is op dit moment een andere.

Wij zien het integratieproces in de Europese Unie als iets dat pas kort op gang gekomen is, daar waar het gaat om de strafrechtelijke samenwerking. Het Verdrag van Amsterdam ligt nog niet zo heel erg ver achter ons. Daarna zijn er allerlei voorzichtige stappen genomen om de samenwerking te intensiveren en uit te breiden. Het lijkt mij dat wij erg vooruitlopen op de stand van zaken als wij nu als beginsel zouden aanvaarden dat al de waarborgen gerealiseerd zijn, respectievelijk dat wij die ordening van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in feite al hebben gerealiseerd.



Goed, dat is een andere inschatting. Misschien moeten wij daaraan verder niet al te veel woorden vuil maken. Het gaat per slot van rekening om de beoordeling van deze Overleveringswet. Ik stel met enige teleurstelling vast dat de minister geen millimeter wil afdoen van zijn eerder stellingname maar nog stelliger verdedigt dat het bij overleving niet gaat om een kwestie waarin een of andere tweede instantie er goed aan zou doen nog eens te kijken hoe de rechter die zaak heeft beoordeeld. In dat verband onderrichtte de minister mij ook over het verschil tussen cassatie en hoger beroep. Daarvoor was ik hem natuurlijk buitengewoon dankbaar. Ik probeer in mijn werk in Tilburg mijn studenten ook uit te leggen dat er verschil bestaat tussen cassatie en hoger beroep. Dat is heel moeilijk, juist in deze kwestie. Omdat er geen hoger beroep bestaat, is de Hoge Raad bij die uitleveringszaken zijn taken steeds meer feitelijk gaan opvatten en in feite iets gaan doen dat meer op hoger beroep lijkt dan op cassatie. In de handboeken wordt altijd gezegd dat er verschil bestaat tussen cassatie en hoger beroep, maar dan komen er een heleboel uitzonderingen en afwegingen. Die brengen onze beroemde strafpleiters tot de stelling dat je nergens zo feitelijk moet pleiten als wanneer je voor de Hoge Raad staat. Daar kun je dan gelijk krijgen. Dit is een heel moeilijke materie.

Laat ik mij eens verplaatsen in de positie van iemand die een Europees arrestatiebevel op zijn deur heeft gekregen en die moet worden overgeleverd. Heeft iemand die beoordeeld is door een rechter die mens is, die in een organisatie werkt waar te weinig geld is, waar men het Sloveens niet erg goed beheerst, waar men misschien moeite heeft met het ontcijferen van het arrestatiebevel en niet beschikt over de teksten van de wetten waar het eigenlijk om gaat en helemaal geen zicht heeft op de omstandigheden waaronder het delict begaan is, er geen recht op dat er een tweede instantie is die met alle distantie en rust de zaak nog eens bekijkt en dat doet binnen de termijnen die het kaderverdrag daarvoor biedt? Het kan ook gaan om een dertienjarige Nederlandse jongen die in Griekenland per ongeluk naar vliegtuigen gekeken heeft, niet beseffend dat dit misschien naar Grieks recht een verschrikkelijk misdrijf zou kunnen zijn. Ik denk dat het heel wenselijk is dat iemand anders naar zo'n uitspraak kijkt. Dit recht komt de mensen toe. Bovendien is het kaderverdrag zodanig opgesteld dat dit hoger beroep vormgegeven kan worden zonder daarbij in te leveren op de kwaliteit van de procedure in eerste aanleg. Ik vrees dat de minister hierover heel anders denkt. Dat zal waarschijnlijk betekenen dat wij het niet eens kunnen worden over dit voor mijn fractie buitengewoon wezenlijke punt. Dat spijt mij erg want wij onderschrijven de gedachte van dit kaderbesluit en van de Europese samenwerking. Wij vinden dat daaraan hard gewerkt moet worden omdat er veel moet gebeuren, maar liefst wel met de belangrijke rechtstatelijke waarborg van zo'n tweede instantie die op een of andere manier een toetsing uitoefent. Ergens is er een grens bereikt en dat is naar mijn mening op dit punt.

De heer **De Graaf** (VVD): De heer Witteveen vertelt een hemelschreiend verhaal van een Nederlandse jongen die naar Sloveens recht wordt beoordeeld omdat hij in

Griekenland vliegtuigen heeft gespot. Heeft de heer Witteveen zo weinig vertrouwen in de Nederlandse rechter in eerste aanleg? Denkt hij niet dat die rechter al op voorhand zou zeggen dat deze persoon niet voor overlevering in aanmerking komt? Waarom moet er dan een tweede instantie zijn? Gemakshalve wordt de rechter in eerste aanleg maar overgeslagen want die zal het toch wel fout doen! Zo'n betoog houdt de heer Witteveen naar mijn mening.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik vind dat een heel belangrijke opmerking. Natuurlijk heb ik vertrouwen in de rechter in eerste instantie. Als ik kijk naar de wijze waarop de Amsterdamse rechtbank zijn taak vervult, is er ook veel reden voor vertrouwen. Toch is er een aantal gevallen waarbij achteraf blijkt dat enige controle op zijn plaats was. Helaas kunnen wij niet vooraf zeggen welke gevallen dat zijn. Dat is precies de reden waarom hier een of andere vorm van controle – laten wij het hoger beroep noemen – wenselijk zou zijn. Laten wij het maar losmaken van die casus, want ik wilde het niet compliceren door de jongen die in Griekenland vliegtuigen had gekeken naar Sloveens recht te laten berechten. Dat gaat zelfs in het overleveringsrecht een tikje te ver!

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn indringende betoog. Ik blijf hangen op het punt van hoger beroep of cassatie. De minister betoogt dat het kaderbesluit een dwingend besluit is; dat zullen wij ten uitvoer moeten leggen. Uitlevering nu is al zonder een tweede feitelijke instantie, maar met cassatie. Er is informatie ingewonnen bij de NVVR en bij het OM en dit bleek op zichzelf een goede regeling te zijn, heel kort en bondig samengevat. Dat is op zichzelf een vrij overtuigende redenering, zij het dat ik de minister vraag om zijn licht nog over twee elementen te laten schijnen.

De eerste vraag heeft in de schriftelijke voorbereiding zeker een rol gespeeld. Het kaderbesluit moet ook in de andere EU-landen dwingend ten uitvoer worden gelegd binnen de zesmaandentermijn. Niettemin hebben wij begrepen dat een aantal andere landen erin is geslaagd om wel degelijk een procedure voor hetzij cassatie, hetzij hoger beroep in hun nationaal recht neer te leggen. Waarom is dan niet dienovereenkomstig besloten? Het kan kennelijk wel binnen dat dwingende element in het kaderbesluit.

De tweede vraag is van meer feitelijke aard. De minister zegt niet zonder trots dat in Nederland uitlevering gemiddeld in acht maanden tijd tot besluiten leidt. Ik neem tenminste aan dat het een gemiddelde termijn is. Ik moet ook aannemen dat dit inclusief cassatie is, want het is een gemiddelde. Wij willen er nu graag maximaal zes maanden over doen. Is het dan niet op de een of andere manier toch zo te plooiën dat je beroep in cassatie tot de mogelijkheden laat behoren en binnen die termijnen blijft?

Het eerste punt is dus de buitenlandse vergelijking, het tweede punt de afwijking van het gemiddelde van acht maanden nu naar zes maanden straks. Waarom gaat de cassatie er helemaal af?

\*N

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter. Graag dank ik de minister voor zijn beantwoording. Ik ben begonnen met het uitspreken van mijn zorg, aangezien het begin van het kaderbesluit toch al geruime tijd achter ons ligt, over de lange tijd die het duurt voordat je een wetsvoorstel behandelt. Ik heb de minister gevraagd wat hij er in Europees verband aan kan doen om, als het nodig is voor de veiligheid van de burgers, de besluitvorming daar te versnellen. Hij heeft de bal teruggekaatst naar de Eerste Kamer: het had hier ook wel wat sneller gekund, want jullie hebben er het langste over gedaan. Ik moet dat toegeven. Maar ik wil er bij de minister begrip voor vragen; als democraat zal hij dat ongetwijfeld kunnen opbrengen. Als er bij een of meer fracties in deze Kamer behoefte bestaat aan een tweede ronde in de schriftelijke voorbereiding, plegen wij zo'n tweede ronde toe te staan. Daardoor heeft het wellicht iets langer geduurd dan had gekund, maar dat hoort erbij. Verder wijs ik erop dat wij op 5 april jongstleden de nota naar aanleiding van het verslag hebben ontvangen en dat vandaag de eerste gelegenheid is waarop de minister wederom in dit huis kan zijn.

Ik dank de minister voor zijn antwoord op mijn vraag over de aansprakelijkheid van de Staat. Dat was helder. Uitgangspunt is dat die aansprakelijkheid er is naar Nederlands recht, mochten er fouten worden gemaakt in de overleveringsprocedure in Nederland.

Er is enige discussie geweest over de wenselijkheid van het handhaven van het bestaande beroep in cassatie. Het betoog van de minister dat hij heeft gekozen voor een grondige behandeling in een instantie laat zich verdedigen.

Bij de evaluatie van deze wet zal moeten blijken of de keuze verstandig is geweest. Laat ons hopen dat situaties waarin een rechtbank moet oordelen of sprake is van feiten en omstandigheden waardoor er een vermoeden bestaat van flagrante schending van de mensenrechten, zich niet al te vaak voordoen. De rechtbank te Amsterdam kan er de tijd voor nemen.

Ik heb de minister uitdrukkelijk gevraagd of de rechtbank te Amsterdam er klaar voor is. Men heeft zich voorbereid, aldus de minister. Ik vraag hem echter om een uitdrukkelijke verzekering dat er voldoende ervaren rechters zijn om deze wet toe te passen. De zorgen die breed in dit huis leven, moeten door de praktijk kunnen worden weggenomen.

Ik heb gevraagd naar de mogelijkheid van een evaluatie op Europees niveau. De minister is daar heel kort op ingegaan met een verwijzing naar artikel 17 van het kaderbesluit, maar dat ziet op uitzonderlijke omstandigheden of op situaties waarbij een lidstaat bij herhaling geen uitvoering aan het kaderbesluit geeft. Dat zijn bijzondere situaties, die ik niet op het oog had. Het gaat ons om de algemene praktijk van de uitvoering van het kaderbesluit. Ik herhaal mijn vraag of de minister in Europees verband wil bepleiten dat er een evaluatie van de implementatie en de praktijk van het kaderbesluit komt,

zodat op basis daarvan vervolgstappen kunnen worden gezet.

Als de minister ons bevredigend beantwoordt, zal de CDA-fractie gaarne met dit wetsvoorstel instemmen.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Rechtspraak in één of twee instanties, dat is de kerndiscussie van vandaag. Waarom rechtspraak in twee instanties als hoofdregel? Omdat rechters fouten kunnen maken, omdat klagers, procespartijen een herkansing nodig kunnen hebben omdat er in eerste instantie te weinig informatie is verstrekt, maar ook om rechters scherp te houden. Er kan discussie ontstaan tussen twee colleges die elkaar beïnvloeden in de rechtspraak en die daarmee tot een beter resultaat komen dan één rechter. De minister heeft mij niet met zijn tegenargumentatie overtuigd. Hij heeft zich erg geconcentreerd op artikel 11, terwijl in andere artikelen ook beslismomenten verpakt zitten. Ik noem de artikelen 9, 10, 12, 13 en 14. Daarover zou men in hoger beroep anders kunnen denken. Daarover zou in hoger beroep nieuwe informatie kunnen worden verschaft die een ander licht op de zaak werpt. De minister wijst op de hermetische formulering van artikel 11 en is er niet bang voor dat zich in de praktijk in Europese lidstaten vaak een flagrante schending voordoet. Dat lijkt mij geen voldoende reactie op de inbreng in eerste termijn.

Ik kom op de 60 dagen. De minister zegt dat er tijd nodig is voor het bieden van kwaliteit. Hij zet die 60 dagen liever in één procedure in, dan dat hij de periode voor twee procedures gebruikt. Ik meen te weten dat wij 30 dagen over hebben voor uitzonderingsgevallen. Als ik de cijfers die vanmiddag zijn gewisseld op mij laat inwerken, dan is appel bij de Hoge Raad een uitzondering. Misschien kunnen wij die 30 dagen voor een beroepsprocedure, een procedure in tweede termijn gebruiken. Ook een constructie van 6 plus 2 weken kan tot een adequate procedure leiden.

De heer **Kohnstamm** (D66): De minister stelt dat in de huidige uitleveringsprocedures weliswaar sprake is van cassatie, maar niet van een tweede feitelijke rechter. Het verschil tussen de nieuwe overleveringsprocedure en de uitleveringsprocedure is in die zin wellicht iets minder groot dan in eerste aanleg over de bühne kwam. Ik vind dat dit moet worden meegewogen. Misschien kan mevrouw De Wolff daarover haar oordeel geven.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Dat klopt, maar dit argument is al van verschillende kanten gerelativeerd, in die zin dat de Hoge Raad zich in uitleveringszaken weliswaar niet formeel, maar feitelijk wel als een soort feitenrechter heeft ontpopt. Het lijkt mij beter, als je voor een tweede instantie kiest, dat je die zo vorm geeft dat er werkelijk sprake is van een feitenrechter. Ik zou het ermee eens zijn geweest als de Hoge Raad eruit was geschreven en als een tweede feitenrechter in appel was toegevoegd.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Als wij spreken over uit- en overlevering en over doorlevering, "verderlevering" en wat dies meer zij, dan bewegen wij ons op een heel specialistisch terrein, een terrein waarop ik geen specialist ben. In mijn bijdrage ben ik afgegaan op experts op dit gebied, maar ik begrijp uit de reactie van de minister dat die experts wellicht ook nog iets te leren hebben. Als wij op het verkeerde spoor zouden zitten, dan geldt dat ook voor die experts. De vraag van de heer Koekkoek of de rechtbank Amsterdam op dit ogenblik voldoende geëquipeerd is qua kennis is wat dat betreft intrigerend. Ik ben erg benieuwd naar het antwoord van de minister, want het is de vraag of alle specialisten daar wel op de hoogte zijn.

De behandeling van het wetsvoorstel heeft relatief gesproken de meeste tijd in deze Kamer gevergfd, al zijn er kanttekeningen bij te plaatsen. Dat is ook gedaan door de heer Koekkoek. Daar valt weinig aan af te doen. Ik wil slechts vaststellen wat ik in eerste termijn vaststelde, namelijk dat er kennelijk, ondanks alle druk in het voorafgaande jaar, ook aan de overzijde, geen ongelukken zijn gebeurd en dat terroristen daardoor niet de dans zijn ontsprongen.

Dan kom ik op de kwestie van hoger beroep en cassatie. We hebben nu ook geen hoger beroep. Er is zojuist gefilosofeerd over de vraag of de Hoge Raad die taak wellicht deels vervult. Ik ben het met mevrouw De Wolff eens dat dit niet de taak van de Hoge Raad zou moeten zijn. Als er behoefte is aan hoger beroep, dan moet dat een normale appelinstantie zijn, zodat er ook over de feiten kan worden geoordeeld. Wat betreft de menselijkheid van hoger beroep wijs ik er nog op dat één van de experts van de rechtbank Amsterdam te kennen heeft gegeven dat hij dit stelsel zonder toezicht op de beslissingen van de rechter en zonder een tweede termijn, dus geen appel, ondanks zijn 18-jarige ervaring griezelig vindt. Een dergelijk getuigenis maakt op mij toch wel enige indruk, al zou ik dat op eigen gezag niet naar voren kunnen brengen.

Voorzitter. Ik kom nog even terug op de kwestie van de lijst en de dubbele strafbaarheid. De minister heeft in alle duidelijkheid gezegd dat in alle gevallen een volledige omschrijving van de feiten in het Europese arrestatiebevel moet zijn opgenomen. Als dat het geval is, hebben anderen het mis, maar dan ben ik gerustgesteld.

De conclusie van onze fracties is dat wij met het wetsvoorstel zullen meegaan, zij het schoorvoetend. Wij blijven onze reserves hebben en houden tegen het kaderbesluit dat onveranderbaar is en dat wij niet kunnen repareren, voor zover er gebreken zijn. Wij kunnen hoogstens proberen de gebreken te ondervangen en we hebben dat ook geprobeerd. We moeten in de evaluatie, ook op Europees niveau -- ik ben dat met de heer Koekkoek eens -- bekijken of het systeem niet alleen hier maar ook in de andere lidstaten naar behoren en verwachting blijkt te functioneren, op basis van het grote vertrouwen van de minister in de leden van de Europese Unie.

\*N

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie dankt de minister voor zijn robuuste verdediging. Ik zou bijbelse bevrologenheid in dit geval als Europese bevrologenheid willen aanduiden. Ik ben het met mevrouw De Wolff eens dat de discussie zich in wezen heeft toegespitst op de vraag of er al dan niet een tweede beroepsinstantie moet zijn in de procedure van overlevering.

Ik heb de indruk dat het langzamerhand een principekwestie is geworden die wat los is komen staan van de kwestie waar het om gaat. Ik zeg de minister na dat het hier niet om een volledig strafproces gaat maar om een rechtshulpverzoek, een overlevering. Deze overlevering kan twee categorieën mensen betreffen. Enerzijds mensen die al veroordeeld zijn in het land dat de overlevering vraagt en anderzijds mensen die verdachten zijn in het land dat de overlevering vraagt. In het laatste geval volgt er dan nog een strafproces in ten minste twee instanties. Dat is voorgeschreven in het EVRM voor alle lidstaten van de Europese Unie. De inhoudelijke beoordeling volgt dus nog.

Ik meen in de discussie een ondertoon van gebrek aan vertrouwen in de rechtstelsels van andere lidstaten in de Europese Unie te moeten constateren, zoals ook de minister heeft gedaan. Er ontstaat dan een merkwaardige tegenstelling, mevrouw de voorzitter. Ik koppel de opmerkingen van zojuist aan een opmerking van de heer Koekkoek. Hij maakte een onderscheid tussen mensen die al veroordeeld waren en verdachten. Hij vond dat er bij verdachten meer zorgvuldigheid moest worden betracht bij de vraag van overlevering dan bij veroordeelden. Hebben we dan in het geval van een veroordeelde die wordt opgeëist, geen twijfels meer aan het rechtstelsel van de andere lidstaat, waarin de veroordeelde veroordeeld is? Die situatie lijkt niet goed te rijmen met de benadering in geval van de verdachte. De VVD-fractie is het in dit opzicht eens met de opvattingen van de minister en gaat akkoord met dit wetsvoorstel.

De heer **Koekkoek** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil de heer De Graaf graag een verduidelijking geven. Het maakt verschil of er sprake is van een veroordeling door een onafhankelijke rechter of van een vervolging, die mogelijk lichtvaardig is of waarbij sprake is van een persoonsverwisseling. Het maakt verschil of er aan een overlevering een beslissing van een onafhankelijke rechter ten grondslag ligt.

De heer **De Graaf** (VVD): Dat begrijp ik. Maar het gaat in beide gevallen in het algemeen om het rechtstelsel van de opeisende lidstaat, los van het feit of de rechter een oordeel heeft uitgesproken of het OM van het vervolgende land. De rechtstelsels waren hier in discussie. Het ging om het vertrouwen dat we kunnen hebben in de rechtstelsels van andere lidstaten in geval de overlevering wordt gevraagd. Daarom maakte ik die vergelijking.

De heer **Koekkoek** (CDA): Het gaat niet om de vraag of wij in het algemeen vertrouwen kunnen hebben in het

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

---

rechtsstelsel van de andere lidstaten. Ik heb dat vertrouwen. Het gaat echter om het concrete geval waarin iemand eventueel gevaar kan lopen en dat door de overleveringsrechter beoordeeld moet worden.

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik heb in dit opzicht vertrouwen in de Nederlandse rechter.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik denk dat het nodig is om nog even terug te komen op het punt dat de heer Witteveen in tweede termijn noemde: de noodzaak van een tweede instantie in verband met de waarborgen die nodig zijn door de stand van de integratie. Ik stel niet dat de strafrechtprocedures en het strafrecht in de landen op dit moment zover naar elkaar zijn toegegroeid dat je kunt spreken van een vergelijkbaarheid. Dat is ook niet de voorwaarde die in de wet wordt gesteld. Dat proces van samenwerking zal in de komende jaren verdergaan. Nederland en deze Kamer hebben het kaderbesluit aanvaard. Daarin ligt besloten dat ondanks de bestaande verschillen kan worden overgeleverd. Die overlevering kan alleen maar worden geweigerd op een limitatief aantal gronden, zoals aangenomen in het kaderbesluit onder de artikelen drie en vier, en zoals uitgewerkt in een aantal artikelen in het wetsvoorstel. Ik ga hier straks op in.

De beoordeling in Griekenland van vliegtuigspotters is onder de huidige uitleveringswet al geen grond om uitlevering te weigeren en zal in het kaderbesluit onder de Overleveringswet al helemaal geen grond zijn om te weigeren. Dat aanvaardden wij niet met deze wet, maar dat hebben wij aanvaard bij het aannemen van het kaderbesluit. Wij gaan ervan uit dat ondanks alle verschillen, de procedures in de verschillende lidstaten voldoende waarborgen bieden. Op één punt is er gemeenschappelijkheid, en dat is dat het systeem van toetsing, beoordeling en bewaking van het EVRM in de huidige lidstaten werkt. Dat is ook een voorwaarde voor de toetreding van een nieuwe lidstaat. Ik heb aangegeven dat ik daar vertrouwen in heb. Als de heer Witteveen meent dat op dit punt niet is voldaan aan de voorwaarden die moeten worden gesteld, dan had hij tegen de toetredingsverdragen moeten stemmen. Dan is immers niet voldaan aan een fundamenteel gegeven. Voor het overige zal hij mij niet horen beweren dat er geen verschillen zijn of dat er geen onderscheid is. De situatie die hij schetste, namelijk dat moet worden bekeken of bij de beoordeling van de jongens in Griekenland wel is voldaan aan de voorwaarden, is geen voorwaarde van toetsing. Bij die toetsing kan naar een limitatieve lijst van punten worden gekeken. Juist vanwege het strikte feitelijke karakter van die toetsing is er geen reden om een hoger beroep in te stellen. De kans op fouten bij die toetsing en de feiten die wel ter beoordeling staan, is immers vrij gering. Dat rechtvaardigt het niet om het hele systeem anders te maken.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister blijft ook in deze allerlaatste instantie maar proberen om mij uitspraken te ontlokken over de toetreding van nieuwe landen. Dat is in dit debat helemaal niet aan de orde. Ik constateer met enige vreugde dat ook hij van mening is dat de Europese samenwerking nog een hele weg te gaan heeft en dat wij nog zeker niet in de eindtoestand terecht zijn gekomen die aan het begin van het debat bleek uit de bespreking van dit beginsel. Misschien zijn wij elkaar uiteindelijk toch een beetje genaderd.

Minister **Donner**: U hebt dus al eerder aanvaard dat, ondanks al die verschillen, kan worden overgegaan tot overlevering na toetsing aan een zeer beperkt aantal feiten. Het kaderbesluit onderscheidt drie gronden voor verplichte weigering: in de eerste plaats of er sprake is van amnestie, in de tweede plaats of al een veroordeling heeft plaatsgevonden en in de derde plaats of de betrokkene in eigen land op grond van zijn leeftijd niet strafrechtelijk veroordeeld kan worden. Dat zijn de drie verplichte weigeringsgronden. Daarvan kun je niet zeggen dat je hoger beroep nodig hebt omdat de rechter in eerste instantie ten aanzien van die feiten fouten kan maken die de rechter er in tweede instantie uit kan halen. Het zijn puur feitelijke beoordelingsvragen: er is amnestie, is er sprake van "nebis in idem" ofwel van een eerdere veroordeling of is er sprake van een bepaalde leeftijd. Het punt van de leeftijd voeren wij uit: beneden de twaalf jaar kan er niet overgeleverd worden, want boven de twaalf jaar is leeftijd geen reden meer voor uitzondering. Dat is dus een pure toetsing op leeftijd, op de vraag of voor de feiten waarop het arrestatiebevel berust, al een veroordeling heeft plaatsgevonden en op de vraag of voor die feiten in het aangezochte land amnestie bestaat. Dat is geen reden om te komen tot toetsing in hoger beroep of daarbij fouten zijn gemaakt.

Vervolgens is er een limitatieve lijst van facultatieve weigeringsgronden die in het Nederlandse wetsvoorstel zijn uitgewerkt in de artikelen 7 e.v. Artikel 7 is de toetsing van de dubbele strafbaarheid. Dat is de omschrijving van de feiten. Daarbij gaat het dus alleen om de vraag of de dubbele strafbaarheid geldt of niet. Die toetsing vindt plaats op basis van de feiten zoals zij neergelegd zijn. Artikel 9 gaat over het beginsel van "nebis in idem" en een aantal andere beginselen. Artikel 10 betreft de eis van meerderjarigheid. Artikel 11 betreft het EVMR en artikel 12 gaat over de vraag of er sprake is van een verstekvonnis. Artikel 13 gaat over de vraag of de desbetreffende feiten in Nederland hebben plaatsgevonden. Dat zijn de enige elementen waaraan getoetst wordt. Vervolgens is er nog de toets of er voldaan is aan de terugkeereis. Kortom: dat is aan de orde bij de beoordeling. Wij hebben met het kaderbesluit aanvaard dat wij op niet meer gronden het overleveringsverzoek kunnen weigeren.

Vandaar de beslissing ten aanzien van de vraag of ik de tijdsspanne -- daarin zit dus een fout: het gaat niet om zes maanden, maar om zestig dagen, met eventueel dertig dagen erbij -- moet gebruiken voor een zodanige inrichting dat ik na een beslissing in eerste instantie nog een hoger

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

---

beroep kan hebben vanwege de mogelijke fouten die bij die toetsing in eerste instantie gemaakt kan zijn of dat ik er verstandiger aan doe om in die eerste fase de tijd te nemen. De uitzonderingsgevallen kan ik niet zonder meer gebruiken voor de cassatieprocedure. Ook dan, met de termijn die ik dan moet geven om tot bezinning te komen, voer ik een cassatietermijn in die niet redelijk recht doet aan het karakter van cassatie of van hoger beroep. Daarom en onder die omstandigheden vind ik het nog steeds een verantwoorde keuze. Zoals ik in eerste termijn al heb aangegeven, ben ik echter gaarne bereid om dit punt voorwerp te maken van toetsing: hoe werkt dit nu in de praktijk? Dan wil ik dat evalueren om te bekijken of er grond is om terug te komen op die keuze.

De heer Holdijk verwijst mij naar het gezag van één persoon, waarop hij zich beroept. Daartegenover staat dus het gezag van een hele rechtbank, waarvan hij lid was, en van de Raad voor de rechtspraak, die meent dat -- gegeven het karakter van de toetsing -- daaroverheen kan worden gestapt.

In die zin is het de anonimiteit van de veelheid van gezagen tegenover het gezag van een persoon die vraagt of het wel verantwoord is. De keuze daarbij lijkt mij dan ook juist.

Tegen mevrouw De Wolff zeg ik dat in het Nederlandse rechtsbestel beoordeling in twee instanties geen hoofdregel is. Dat geldt voor de vraag van een veroordeling en een materiële beslissing over rechten. In het bestuursrecht is een beoordeling in een instantie altijd het uitgangspunt geweest. Wij hebben twee instanties ingevoerd waar vanwege de eenheid van rechtspraak de eerste instantie over meerdere rechters verdeeld moet worden. Een hogere beroepsinstantie is dus nodig om de rechtspraak in eerste instantie op een lijn te houden. Het is dus niet zo, zeker niet bij rechtshulpvragen, dat twee instanties het uitgangspunt of de hoofdregel is. Gelet op de vragen die ter toetsing staan in die instantie, is het onder deze omstandigheden niet logisch om hieraan een tweede instantie toe te voegen. Dat legt een onnodig beslag op de tijd.

De heer Kohnstam wijst erop dat andere lidstaten een hoger beroep hebben ingevoerd in het systeem. Dat klopt. Ik wijs op het Belgische voorstel met onmogelijk korte tijden voor de beslissing in hoger beroep of cassatie. In wezen maakt dat het hoger beroep tot een formaliteit. Er moet aan de formaliteit voldaan worden. Men neemt het risico dat de termijnen niet in acht genomen kunnen worden. Ik meen dat het niet verantwoord is om dat te doen. Ik heb daarvoor de gronden aangegeven. Op papier is alles mogelijk. Het is dus ook mogelijk om in een tijdsbestek van 60 dagen of drie maanden twee procedures te persen. Het advies van zowel de Raad voor de Rechtspraak als de praktische ervaring van de rechtbank Amsterdam, die betrokken was bij de voorbereiding, is om het niet te doen.

De heer Koekkoek vraagt of de Amsterdamse rechtbank gereed is. Het antwoord daarop is "ja". Men heeft zich voorbereid. Ook op dit moment is men bezig om de benodigde rechters voor te bereiden en te specialiseren. Dat is het voordeel. In een vrij vroeg stadium is gesproken over de vraag of er met twee instanties of met concentratie gewerkt moet worden. Toen is een keuze gemaakt. In die

zin is de gehele wetgeving uitgewerkt met ondersteuning van de betrokken rechters.

Er is gevraagd naar de evaluatie op Europees niveau. Ik moet excuses maken. Ik verwees naar het verkeerde artikel. Artikel 34, lid 4, van het Kaderbesluit laat zien dat het Kaderbesluit al in het jaar 2003 voorwerp van evaluatie zou zijn, met name ten aanzien van de praktische toepassing.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dat is correct. De minister heeft eerder op een vraag geantwoord dat de evaluatie in 2003 niet heeft plaatsgevonden.

Minister **Donner**: Uiteraard niet. Nederland was toen nog geen lidstaat die het had ingevoerd.

De heer **Koekkoek** (CDA): Precies. De vraag is dus op welke wijze de evaluatie zal plaatsvinden. De minister gaat ervan uit dat in Europees verband de praktische toepassing van bepalingen van het Kaderbesluit zal plaatsvinden.

Minister **Donner**: Ik ga daarvan uit. Indien daartoe geen aanzet wordt gegeven, zal ik namens Nederland erop staan dat er een evaluatie plaatsvindt conform de bepalingen van de richtlijn. Ik heb aangegeven gaarne bereid te zijn, in Nederlands verband de werking van het systeem van beoordeling in een instantie te beoordelen.

Daarmee dacht ik tot een besluit te kunnen komen van mijn beantwoording. De heer Koekkoek stelde mij nog een vraag ten aanzien van het proces. Hij gaf mij vervolgens ook de verklaring waarom uw Kamer enige tijd genomen heeft om dit wetsvoorstel te beoordelen. Ik heb daar geen kritiek op willen geven. U stelde mij de vraag waarom het nodig was om zoveel tijd te nemen en ik heb in antwoord daarop gewezen op het feit dat de meeste tijd hier in deze Kamer nodig was. Dat bewijst dat reflectie meer tijd vergt dan het oorspronkelijke nadenken. Leest u dat niet als kritiek, maar het is wel het antwoord op uw vraag.

Toen dit wetsontwerp bij uw Kamer kwam, hadden pas vier landen het arrestatiebevel ingevoerd. Inmiddels is Nederland het op één na laatste land dat het nog moet invoeren. Als het systeem niet gaat werken, dreigt een veel verdergaande consequentie, namelijk dat ons hele uitleveringssysteem niet meer zal werken. Met de inwerkingtreding van het kaderbesluit vervallen namelijk de bestaande uitleveringsbepalingen. Derhalve wil ik er bij uw Kamer op aandringen dat u het liefst vandaag nog hierover stemt, zodat ik overmorgen in Luxemburg in de Raad met zekerheid kan meedelen dat ook Nederland op dit punt op voorzienbare termijn aan zijn verplichtingen zal voldoen. Ik doe een beroep op uw Kamer om dit wetsvoorstel te aanvaarden, wat ook de bedenkingen mogen zijn, omdat Nederland anders op ernstige wijze niet voldoet aan zijn verplichtingen en daarmee het hele strafrechtelijke systeem in Europa en in Nederland dreigt te ondergraven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

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

\*\*

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!Rechtstreeks beroep\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep) (27563).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Door alle woordvoerders is eigenlijk gewezen op het belang van de bezwaarschriftprocedure. Uit eigen ervaring bij de Raad van State kan ook ik het belang daarvan onderschrijven. In wezen is dat dus niet aan de orde bij dit wetsontwerp.

De heer Witteveen citeerde uit het rapport van de commissie rechtsbescherming van de VAR. Mevrouw Broekers citeerde frasen uit de toelichting op de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht over het belang van de bezwaarschriftprocedure. De heren Dölle en Holdijk lieten zich in dezelfde zin uit. Zij kunnen wat dit betreft ook citeren uit stukken die onder mijn verantwoordelijkheid zijn uitgebracht. Over het belang van de bezwaarschriftprocedure en het nut van een bezwaarschriftprocedure als regel verschillen wij dus niet van mening.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, berust op het inzicht dat er op deze regel uitzonderingen bestaan. Uit beide evaluaties van de Algemene wet bestuursrecht, alsook uit ander onderzoek komt overigens telkens naar voren dat er in een beperkt aantal gevallen de bezwaarschriftprocedure juist niet nuttig is en slechts tijdverlies oplevert. Dat heeft de Kamer als wetgever ook aanvaard bij andere wetten, waarin al dergelijke vormen zijn aanvaard. Welnu, het onderhavige wetsvoorstel wil het als algemene regel mogelijk maken dat voor die uitzonderingsgevallen maatwerk geleverd kan worden in plaats van dat er rigide moet worden vastgehouden aan de hoofdregel.

Wat zijn de uitzonderingsgevallen? De heer Witteveen citeert de omschrijving van de VAR: gevallen waarin alle betrokkenen hun argumenten reeds bij de voorbereiding van het besluit zo uitputtend hebben gewisseld dat bij voorbaat vaststaat dat een bezwaarschriftenprocedure geen toegevoegde waarde zal hebben. Met de heer Witteveen meen ik dat dit inderdaad gevallen zijn die in de zin van het wetsvoorstel geschikt

zijn voor rechtstreeks beroep. Dit zijn echter niet de enige gevallen.

In een andere categorie gevallen gaat het geschil bijvoorbeeld uitsluitend over een rechtsvraag. Daarin zijn met andere woorden de feiten of het beleid niet in geschil. Daarbij is vervolgens duidelijk dat de partijen een antwoord van de rechter op die rechtsvraag willen. Ook in die gevallen kan de bezwaarschriftprocedure geen toegevoegde waarde hebben. Te denken is het geval dat na een wijziging van de belastingwet tussen de fiscus en een belastingplichtige verschil van inzicht ontstaat over het antwoord op de vraag of een bepaald veel gebruikte fiscale constructie nog steeds toelaatbaar is. Veelal zullen in die situatie beide partijen er belang bij hebben dat die vraag door de Hoge Raad of straks in tweede instantie de belastingrechter zo snel mogelijk beantwoord wordt.

Dit laat ook zien dat het praktisch nut van het rechtstreekse beroep niet alleen maar kan worden afgemeten aan het aantal keren dat er gebruik van wordt gemaakt en dat het wordt toegepast, zo merk ik op aan het adres van de heer Holdijk. De versnelling van één proefprocedure kan ertoe bijdragen dat een groot aantal soortgelijke gevallen sneller afgehandeld kan worden dan wel überhaupt niet ingediend wordt.

Ik kan ook uit eigen ervaring vertellen over situaties in het milieurecht en in het ruimtelijke ordeningsrecht die in wezen neerkwamen op een burenruzie, een geschil tussen twee bewoners. Wat het bestuur ook beslist, het geschil wordt voorgelegd aan de rechter. Het gaat alleen om de vraag hoe de situatie moet worden beoordeeld zoals de partijen die zien. Ook in een dergelijke situatie heeft men er belang bij dat er een eindoordeel wordt geveld. Men wil niet dat nog een aantal tussenfasen moeten worden doorlopen.

Op voorhand valt niet te zeggen om welke categorieën het gaat. Ook valt niet te verwachten dat dit vaak wordt toegepast. Uit evaluaties blijkt alleen dat het in een beperkt aantal uitzonderingsgevallen juist nuttig kan zijn. Ik herhaal dat dit ook nuttig blijkt te zijn in de zin dat er een aantal voorstellen voor een dergelijke procedure is gedaan. Dat is het tweede belang van dit wetsontwerp, los van de vraag of het ook veelvuldig op andere terreinen zal worden toegepast. Deze regeling hebben wij nodig om te voorkomen dat door afzonderlijke regelingen en soorten aanpak er een verscheidenheid aan figuren, aan procedures en aan rechtsposities van belanghebbenden ontstaat. In essentie is de functie van de Algemene wet bestuursrecht dat ervoor wordt gezorgd dat de verscheidenheid in de bestuurswetgeving wordt voorkomen. Hieraan bestond behoefte. Hierom gaat het in dezen. Tegelijkertijd ligt in dit maatwerk besloten dat het niet voor de hand ligt, zoals de heer Witteveen suggereert, om het bestuur in het algemeen te verplichten tot wijzen op de mogelijkheid van de uitzondering. Nu de uitzondering beperkt is, zou het alleen maar verwarrend en misleidend zijn om daar iedere keer op te wijzen. Als het bestuur op voorhand denkt dat een concreet geval vatbaar is voor rechtstreeks beroep, dan staat het dat bestuur vrij om dit te vermelden in het besluit. Een tegenvraag kan zijn hoe wij weten dat het middel om rechtstreeks beroep in te stellen alleen in uitzonderingsgevallen zal worden benut. Daarvoor zijn nu juist de waarborgen ingebouwd. De belangrijkste waarborg

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

op dit punt is dat partijen ermee moeten instemmen. Het bestuur dus ook. Dat is geen rechtsvraag, maar een beleidsvraag. Er is ook een belangrijke rem, want de belanghebbende moet uitdrukkelijk een verzoek doen. Daarmee moeten het bestuur en alle betrokkenen instemmen. De rechter heeft de mogelijkheid om zonder motivatie terug te verwijzen. Dat is de laatste waarborg in het systeem tegen het risico dat beide partijen in onderlinge overeenstemming de problemen op het bordje van de rechter leggen terwijl die er nog niet rijp voor is. Mevrouw Broekers maakte zich hier ook zorgen om. De rechter kan het onderzoek onderbreken en de zaak naar het bestuur terugverwijzen voor behandeling in bezwaar. Als de rechter aanleiding ziet om dat veelvuldig te doen, ontstaat de nodige normering van de vraag wat al dan niet geschikt is. Ook in die zin is het aan de rechter om te beoordelen waar de lat moet worden gelegd als er misbruik wordt gemaakt. Ik wijs er ook nog op dat het bestuur een extra risico loopt dat het besluit wordt vernietigd, de zaak wordt terugverwezen naar het bestuur voor behandeling en het bestuur wordt veroordeeld in de kosten en eventueel in de inmiddels betaalde griffierechten als dat bestuur zaken al te lichtvaardig geschikt acht. Ook wordt er tijd verloren. De terugwijsmogelijkheid van de rechter fungeert dus als noodrem.

Ik betwijfel dat dit schering en inslag is, maar mocht het toch blijken, dan normeert de rechter op die wijze in wezen het gebruik dat van de procedure wordt gemaakt. In dat geval ben ik het met mevrouw Broekers eens dat de procedure weinig zin heeft.

Dat veronderstelt echter een situatie dat er veelvuldig terugverwezen moet worden. In andere gevallen, waar twee partijen het erover eens zijn, zal uit de uitspraken van de rechter moeten blijken wie van de partijen gelijk heeft. Dan zal ook kunnen blijken wat de winst is van de bezwaarschriftenprocedure. Ik verwacht niet dat de rechter veel zaken zal moeten terugsturen naar de bezwaarfase, want dan zou de tijdswinst in tijdverlies veranderen.

Het oogmerk van het wetsvoorstel is tijdswinst behalen in die gevallen waar dit kan. Daarom is er ook alles aan gedaan om de procedure zo eenvoudig mogelijk te maken. Anders dan de heer Witteveen veronderstelt, kan er dan ook geen sprake van zijn dat partijen zich tussentijds tot de rechter wenden om uitsluitel te krijgen over de vraag of een zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep. Die mogelijkheid sluit het wetsvoorstel nu juist uitdrukkelijk uit. Dat is ook de reden waarom het begrip niet verder genormeerd wordt, want dat heeft geen functie. Daar waar een normering nodig zou zijn, zal dit blijken uit het terugverwijzingsbeleid van de rechter. Voor het overige gaat het, zoals bij alle prorogatie van een instantie, om onderlinge overeenstemming tussen partijen omdat zij menen dat afstand kan worden gedaan van een instantie. Het is in wezen een simpel, digitaal systeem. Zodra één van de betrokkenen neen zegt, gaat de bezwaarschriftprocedure door. Als de rechter meent dat het bestuur ten onrechte de zaak doorverwijst, gaat de zaak door als bezwaarschrift en wordt er gewoon onderbroken.

De toetsing in de bezwaarschriftenfase is, anders dan mevrouw Broekers veronderstelt, niet noodzakelijkerwijze een doelmatigheidstoetsing. De rechter toetst bij de terugverwijzing ook niet op de doelmatigheid. De primaire vraag -- dat is de reden voor

de bezwaarschriftenprocedure -- betreft doorgaans de toetsing of alle feiten beschikbaar zijn. Dat blijkt ook uit het beroep, namelijk of het beroep gaat over nieuwe feiten die gesteld worden en die opnieuw beoordeeld moeten worden. De tweede vraag die bij een bezwaarschriftenprocedure doorgaans aan de orde komt, is of het beleid duidelijk is en voldoende gemotiveerd. Ook die gevallen laten zich onmiddellijk en vrij snel schiften van de zaken waarin duidelijk is dat er een beslissing nodig is en waarbij in wezen alle elementen voor het besluit beschikbaar zijn. Tegelijkertijd ligt daar ook in besloten dat met het oordeel van het bestuursorgaan dat een zaak niet geschikt is, het bestuursorgaan aangeeft dat er zelfs nog ruimte is voor een beleidsbeslissing. Het kan heel wel zijn dat dit berust op de constatering dat het nieuwe feiten betreft die in de motivering meegenomen moeten worden, zonder dat het beleid een grotere ruimte geeft. Men wil dan in het licht van het bezwaar het besluit zekerder maken tegen vernietiging. Dat is vaak ook waar de bezwaarschriftenprocedure toe dient.

In antwoord op de vragen van mevrouw Broekers en de heer Dölle wijs ik erop dat het wetsvoorstel met opzet niet regelt wie binnen het bestuursorgaan beoordeelt of een zaak al dan niet geschikt is voor rechtstreeks beroep. Ook in dat opzicht moet het zo eenvoudig mogelijk gehouden worden. Dit sluit niet uit dat als een bestuursorgaan het nuttig oordeelt, het de deskundigen van de bezwaarschriftencommissie kan raadplegen. De wetgever moet dit echter niet als voorwaarde gaan voorschrijven, want in wezen zijn wij dan bezig om de bezwaarschriftenprocedure te handhaven maar deze op een andere wijze in te richten. De wet sluit niet uit dat het bestuur tot het oordeel komt dat de zaak geschikt is en laat dit geheel aan de beoordeling van het bestuur. Zelfs is inschakeling van de bezwaarschriftencommissie niet verboden, zij het dat het niet voor de hand ligt bij een beslissing die vooral snel moet worden genomen. Het feit dat niet een onafhankelijke instelling oordeelt over de geschiktheid, is inherent aan de bezwaarschriftenprocedure waarbij het altijd het bestuur is dat beslist op het advies over de bezwaarschriftenprocedure. De bezwaarschriftenprocedure is derhalve niet een onafhankelijke rechter in andere gedaante. Ook de vraag of daaraan voorbijgegaan kan worden, is een kwestie die het bestuur zelf kan oordelen. De procedure van het bezwaarschrift gaat om een hernieuwde afweging. Het is dan ook aan het bestuur om te bezien of een hernieuwde afweging zinvol is of niet.

De heer Dölle heeft de kwestie van de derde belanghebbende aangesneden. Als een derde belanghebbende bijvoorbeeld niet betrokken geweest is bij het vooroverleg over een bouwvergunning en er wordt een bezwaarschrift ingediend, ligt het niet voor de hand dat men kiest voor direct beroep. Dan zijn er immers nieuwe feiten en argumenten die niet meegewogen zijn in het besluit. Zou het bestuur dat wel doen en zou de rechter niet terugverwijzen, nogmaals, dan is de uitkomst van zo'n procedure dat het besluit vernietigd wordt en de zaak alsnog moet worden overgedaan. Daarvoor zal een bestuur niet kiezen in die situatie. Dat moet u zien in de praktische operatie. Het bestuur zal instemmen met direct beroep als zij de verwachting heeft dat het besluit zoals het er ligt in

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

beroep bevestigd zal worden. Idem dito zal in die situatie degene die bezwaar indient akkoord gaan met direct beroep als hij de verwachting heeft dat zijn argumenten steekhoudend zijn. Juist daarin en in het vereiste van instemming van beide partijen ligt de waarborg dat het niet zal leiden tot veel onnodige procedures maar juist gebruikt zal worden in die zaken waar het tot een versnelling kan leiden.

Voorts vraagt de heer Dölle om een voorbeeld van een categorie van besluiten waarvoor nu al in een beleidsregel zou kunnen worden vastgelegd dat in beginsel rechtstreeks beroep mogelijk is. Die voorbeelden zijn nog niet te geven, anders dan de voorbeelden van een aantal wetvoorstellen waarin een dergelijke procedure wordt voorgesteld in de wettelijke regeling zelf. Ik verwacht niet dat er veelvuldig gebruik van gemaakt zal worden. Dat sluit niet uit dat in de praktijk na verloop van tijd zal blijken dat het bij een bepaalde categorie besluiten regelmatig wordt toegepast. In die situatie kan eventueel een beleidsregel worden opgenomen. Ook dan moet men niet meteen van de uitzondering regel gaan maken, want dan verliest men de situatie. Het blijft maatwerk.

Deze regeling biedt een experimentenregeling aan het bestuur om er mee in te stemmen in die situaties die het bestuur ervoor geschikt acht. Ik heb gewezen op het veel grotere gevaar dat op dit moment dreigt, namelijk dat het in verschillende regelingen verschillend georganiseerd gaat worden. Dan zijn wij veel verder van huis dan met deze regeling die het in het algemeen mogelijk maakt. Als een bestuursorgaan wel een beleidsregel opstelt, zal daar uiteraard naar verwezen kunnen worden in het besluit.

De heer Holdijk vroeg mij nog naar de ervaringen met de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen beslissingen van de NMa. De regeling waarin die voorziening is opgenomen, heeft nog geen kracht van wet. Wij hebben daarmee dus nog geen ervaringen opgedaan. De enige ervaring die wij met rechtstreeks beroep hebben, dateert van voor 1994. Toen bestond een dergelijke mogelijkheid in het belastingrecht, waarvan toen spaarzaam gebruik werd gemaakt.

De vraag van de heer Holdijk of het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft een prorogatieverzoek af te wijzen, ook als de zaak wel geschikt zou zijn, beantwoord ik met "ja". Nogmaals, er is geen toetsing van de vraag "geschikt of niet geschikt". In dat geval zal ook het bestuursorgaan dat kunnen herbeoordelen. Er is inderdaad sprake van een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan. Er kan voor worden gekozen om in beginsel geen instemming te verlenen met verzoeken om rechtstreeks beroep. De aanwezigheid van een objectief criterium dat de zaak geschikt moet zijn voor rechtstreeks beroep vormt alleen maar een waarborg dat het bestuursorgaan zorgvuldig omgaat met de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid, met name wanneer de zaak kan worden terugverwezen door de rechter indien men van mening is dat die nog niet geschikt is voor beoordeling door de rechter. Zelfs dat gebeurt zonder criterium.

De heer Holdijk stelt dat het bestuur in de praktijk redenen kan zien om alleen bij tweepartijgeschillen in te stemmen met rechtstreeks beroep. Ik denk ook dat het bij tweepartijgeschillen vaker zal voorkomen dan bij

meerpartijgeschillen. Maar ook bij meerpartijgeschillen is het niet ondenkbaar. Het komt wel eens voor dat bij het vooroverleg over een bouwvergunning ook burens zijn betrokken. Het is mogelijk dat alle partijen besluiten het bestuur te verzoeken om hun geschilpunt direct aan de rechter voor te leggen. Ik heb vele malen meegemaakt, ook in het milieurecht, dat dit het verstandiger zou zijn. Daarbij is niet gegarandeerd dat met deze regeling het verstand zal zegevieren in die zaken. Nog vaak zal een bezwaarschriftenprocedure worden gevolgd, als rechtstreeks beroep geen uitkomst biedt.

De heer Dölle werpt de problematiek op van de derdebelanghebbende die geen bezwaar indient. Ook als het besluit geheel aan zijn oorspronkelijke verzoek tegemoet komt en er geen reden is voor bezwaar, blijft hij voor de rechter potentieel partij bij de zaak en kan hij opmerkingen maken. In die zin verliest hij geen rechten, maar is het redelijk dat hij niet uitdrukkelijk bij gebrek aan bezwaar zal moeten instemmen met de eventuele prorogatie. Dan wordt zijn standpunt in wezen behartigd door het bestuursorgaan.

Mevrouw Broekers vraagt zich af hoe dit verenigbaar is met het streven van het kabinet om geschillen te voorkomen. De tegenspraak die zij signaleert zie ik niet. Het proces van mediation wordt inderdaad ingegeven door de wens om onnodige geschillen te voorkomen. Direct beroep, de prorogatie, berust nu net op het gegeven en op de beoordeling van beide partijen dat het rechtsgeschil onvermijdelijk is en dat de bezwaarschriftenprocedure er niets aan wijzigt. In al die gevallen waarin de verwachting is dat de bezwaarschriftenprocedure het geschil voor de rechter kan voorkomen, is het waarschijnlijk dat een van de partijen niet zal instemmen met de prorogatie.

De prorogatie direct beroep is alleen zinvol wanneer en gaat uit van de vooronderstelling dat er geschillen zijn waarbij het geschil voor de rechter onvermijdelijk is. Dan is het niet zinvol om de procedure te rekken met een bezwaarschriftenprocedure. Ik ben mij ervan bewust dat wij in zekere zin een vooronderstelling doen over de toekomstige praktijk. Als hier veelvuldig gebruik van wordt gemaakt en als dat niet leidt tot terugwijzen door de rechter en niet tot andere oordelen door de rechter, dan is dit wetsvoorstel een succesvolle operatie. Zou dit wetsvoorstel leiden tot veelvuldig terugwijzen door de rechter of zou in prorogatie veelvuldig het besluit vernietigd worden waardoor alsnog een besluit door het bestuur moet worden genomen, dan zullen wij moeten bezien of dit een verstandig besluit is geweest.

Nogmaals, ik schat in dat de rechter met de terugwijsmogelijkheid die situatie kan voorkomen. Door de balans van standpunten kan een situatie ontstaan waarin de waarborgen zullen verzekeren dat de prorogatie niet leidt tot onnodig beslag op de rechter, maar juist kan functioneren om het onnodig rekken van procedures te voorkomen. Vandaar dat ik heb toegezegd om al na een jaar de werking van de wet te evalueren. Dat is van belang in dezen. Inderdaad, wij begeven ons hier tot op zekere hoogte op onbetreden terrein op basis van schattingen, evaluaties en behoeften in andere procedures. Juist de behoefte in specifieke gevallen rechtvaardigt een algemene



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

regeling, ook als wij de verwachting hebben dat het in het algemeen een uitzondering zal worden.

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Het stelsel van rechtsbescherming tegen bestuursbeslissingen dat wij in Nederland gaandeweg ontwikkeld hebben, heeft de grote deugd dat het rechtvaardig is en eenvoudig en goed uit te leggen. Je hebt altijd eerst een bezwaarschriftprocedure en daarna pas toegang tot de rechter. Dat werkt in de praktijk ook buitengewoon goed. De bezwaarschriftprocedure voldoet in alle opzichten aan de verwachtingen die men ervan had toen zij werd ingevoerd. Het is een manier waarop conflicten kunnen worden bijgelegd en het voorkomt dat massaal gebruik wordt gemaakt van de gang naar de rechter, met alle nadelen van dien.

Het is de vraag of het wel verstandig is om aan dat systeem te gaan tornen met het risico dat het nieuwe systeem minder goed functioneert en veel lastiger is uit te leggen aan alle betrokkenen. Die zorg bij mijn fractie is in het geheel niet ingegeven door een verschil van mening over de doeleinden. Daar zijn wij het helemaal over eens. Wij schatten de gebeurtenissen echter anders in. Het feit dat de Raad van State zulke waarschuwend geluiden heeft laten horen, heeft indruk op ons gemaakt.

Ik heb de minister horen zeggen dat hij niet verwacht dat het in de praktijk veel zal voorkomen dat rechters gaan terugverwijzen. Als dat wel zou gebeuren, zou dat natuurlijk tijdverlies opleveren. Waar is die verwachting eigenlijk op gebaseerd? Kunnen wij in de logica van de situatie van zo'n rechtstreeks beroep redenen vinden om aan te nemen dat men dat toch niet zal gaan doen? Zal het niet toch regelmatig voorkomen dat bestuur en burger met elkaar afspreken om maar eens naar de rechter te gaan, omdat dat voor beide partijen tijdwinst oplevert? De rechter moet dan constateren dat er nog allerlei onbenutte mogelijkheden zijn die in de bezwaarschriftprocedure hadden kunnen worden bekeken. Daar moet dan jurisprudentie over worden gevormd met commentaar door bestuursrechtsjuristen.

Op lange termijn zou dat wel eens averechts kunnen werken. Daar maakte ik mij zorgen over. Ik dacht dat er dan geen tussentijdse uitspraak zou kunnen worden gedaan, want daar kennen wij geen voorziening voor in het bestuursprocesrecht. Ik dacht veeleer aan de situatie dat bestuur en burger met elkaar afspreken dat zij de kans nemen dat zo'n rechtstreeks beroep succes oplevert, terwijl ze nog niet goed hebben bekeken of de bezwaarschriftprocedure misschien geschikter zou zijn.

De vragen van mijn fractie hadden ook betrekking op het vage begrip "geschiktheid". De minister meent dat dit niet scherper te formuleren is en dat we beleidsregels of regels uit de praktijk moeten afwachten om dat begrip duidelijker te krijgen. Als dat het geval is, dan is het geen eenvoudig systeem meer. Dan zit je de hele tijd met bestuurders en burgers met hun raadsliden die zich afvragen of een besluit geschikt is voor rechtstreeks beroep, met het aantrekkelijke perspectief van tijdwinst, of dat toch de bezwaarschriftprocedure moet worden

gevolgd. Uit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt mij dat een riskante weg. Vandaar dat mijn fractie de argumenten van mevrouw Broekers-Knol heel interessant vond. Zij bracht een aantal thema's naar voren dat ik in het geheel niet onder ogen had gezien. Ik denk met name haar suggestie om de vraag van de geschiktheid, als burger en bestuur beide denken aan rechtstreeks beroep, voor te leggen aan de bezwaarschriftencommissie. Als die commissie een en ander niet geschikt vindt, dan zit je eigenlijk al aan het begin van de bezwaarfase. Dan heeft dat in ieder geval niet tot tijdverlies geleid. Dit lijkt mij een aanpassing van het systeem die misschien beter zou werken. Het risico van onzekerheid en tijdverlies door een nodeloze rechtsgang bij het rechtstreekse beroep en het niet benutten van het bezwaarschriftsysteem lijkt mij dan beter gewaarborgd.

Ik vind dat er heel zware overwegingen moeten zijn, goed onderbouwd, om een zo efficiënt, doelmatig en snel systeem als wij nu hebben te veranderen. Het risico is aanwezig dat het daardoor minder snel en misschien minder goed gaat werken.

\*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Op één punt dat wij in eerste termijn naar voren hebben gebracht, heeft de minister niet als zodanig gereageerd. De evaluatie komt echter snel. Ik neem aan dat een aantal vraagstukken dat de PvdA naar voren heeft gebracht, daarin wordt meegenomen. Ik sprak over de kans dat met name mensen die weinig idee hebben van de rechtsgang, niet zijnde instituties of professionele organisaties, maar mensen die kwaad zijn over een bepaald besluit, te snel doorschieten naar de rechter en daarmee afzien van de mogelijkheden van vooral de doelmatigheidstoets, die soms dicht in de buurt komt van mediation-achtige situaties. De minister zal waarschijnlijk reageren met de stelling dat sprake is van een waarborg, omdat het bestuursorgaan het er ook mee eens moet zijn. Als dat bestuursorgaan het ermee eens is, terwijl de kwestie vervolgens wordt terugverwezen, moet men griffierechten en dat soort dingen betalen. Die kwestie regelt zichzelf volgens de minister. Dat zou kunnen, maar ik zou het op prijs stellen als dat element in de evaluatie wordt onderzocht, op een manier die methodologisch verantwoord is.

Dan iets over de adviescommissie. Deze is in de schriftelijke voorbereiding gesuggereerd. De minister zegt er nu iets anders over. Ik ben daar blij mee. In de memorie van antwoord zegt hij dat het inschakelen door een bestuursorgaan van bijvoorbeeld de voorzitter van een adviescommissie niet past. Nu stelt de minister echter dat dit een mogelijkheid is, maar dat dit wordt overgelaten aan het bestuursorgaan. Als ik dat goed heb begrepen, dan is dat een goede ontwikkeling. Geen enkele situatie is hetzelfde, maar in de situaties die ik ken, kan ik me goed voorstellen dat advisering, zeker in de aanvang, over de vraag of iets geschikt is, niet wordt verricht door de mensen die later bij het bestuursorgaan moeten adviseren over de uiteindelijke beslissing als er is terugverwezen

door de rechter, maar door mensen die er vanwege hun ervaring verstand van hebben. Zij zien vrij snel, gelet op de standaardpraktijk in een gemeente of provincie, wat er aan de hand is. Dat versnelt. Ik ben blij dat de minister, als ik hem goed heb begrepen, deze verruiming ten opzichte van wat in de memorie van antwoord staat, mogelijk acht. Dat is een belangrijk punt.

Voorzitter. Ik heb me in geval van de derde belanghebbende misschien niet correct uitgedrukt. Het gaat om de derde belanghebbende die zich in eerste instantie afzijdig houdt, ten gunste van wie beschikking is genomen, over wie een geding ontstaat tussen degene die het besluit heeft genomen en een bezwaarde. De laatste twee besluiten vervolgens de instantie van de bezwaarschriftenprocedure over te slaan en direct naar de rechter te gaan. De derde belanghebbende is dan uiteraard ook gerechtigd om mee te doen. Het zou wellicht mogelijk zijn geweest dat men in een bezwaarschriftenfase tot een oplossing was gekomen, die had verhinderd dat het conflict was doorgaan. Kortom, de begunstigde schikt hier en daar wat in. Ik geef onmiddellijk toe dat dit niet het belangrijkste punt is. Ik wilde echter de bedoeling van onze vraag nog even verduidelijken. Mijn fractie zal het voorstel steunen.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn concrete, rechtstreekse beantwoording van de vragen, die onze fracties in eerste termijn hebben voorgelegd. Ik kan mij goeddeels in deze antwoorden vinden. Ik kom op een enkel aspect terug.

Er is bij de behandeling van het voorstel gebleken dat de waarde van de bezwaarschriftenprocedure als zodanig in confesso is en dat daarover geen verschil van mening tussen de regering en de Kamer bestaat.

Het komt er bij dit wetsvoorstel op aan welke gedachten, voorstellingen of misschien zelf vooronderstellingen men huldigt ten aanzien van de verwachte effecten ervan. Om die reden hadden onze fracties, zoals in eerste instantie gemeld, graag een wat breder experiment gezien. De minister zegt dat ik met deze regeling bediend word, omdat zij een experimenteerpositie biedt. Dat is waar, zeker in combinatie met de toezegging dat de regeling uiterlijk na een jaar geëvalueerd zal worden.

Dan kan duidelijk worden of de verwachtingen die we nu ventileren, op de feiten berusten. Ik heb inderdaad gevraagd naar ervaringen die met de NMa en de Mededingingswet waren opgedaan. Het antwoord was heel duidelijk. De minister verwees nog even naar de ervaringen in het belastingrecht. Deze gaven weinig aan over positieve of negatieve verwachtingen rondom dit experiment. De minister zei dat hier zeldzaam gebruik van werd gemaakt. Hieruit valt heel weinig af te leiden.

Blijft in onze visie staan dat we aan een experiment beginnen. Er bestaan verschillende verwachtingen over wat het effect daarvan zal zijn.

De minister heeft gezegd dat deze regeling is bedoeld om te voorkomen dat in de bestuurswetgeving

verscheidenheid van procedures ontstaat. Ik heb mij afgevraagd of het nou wel zo'n ramp is als op specifieke terreinen in de bestuurlijke sector ervaring wordt opgedaan met prorogatie. Ik denk dat wij daar alleen maar winst mee behalen voor een meer algemene regeling zoals nu wordt voorgelegd.

Onze fracties zijn niet vrij van de ambivalentie waarvan ik in eerste instantie melding maakte, maar gegeven de korte experimenteerperiode willen wij het voorstel een kans geven.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik sluit aan bij de laatste woorden van de heer Holdijk. De wet zal over een korte periode geëvalueerd worden, namelijk een jaar. Het is dus een experiment van een jaar en daarom zouden zijn fracties maar in moeten stemmen met dit wetsvoorstel.

Een dergelijke situatie is al eerder voorgekomen. In het aprilnummer van *Ars Aequi* is een artikel verschenen van Rolf Ortlep. Hij schrijft het volgende.

Uit de eerste evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht in 1994-1996 kwam naar voren dat de bezwaarschriftprocedure in veel gevallen wel degelijk een grote toegevoegde waarde heeft en bovendien noodzakelijk is om de omvang van het beroep op de bestuursrechter binnen redelijke grenzen te houden. Echter, dat deed niets af aan het feit dat de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht aanleiding zag om een beperkte uitbreiding van de uitzondering op de bezwaarschriftprocedure te heroverwegen. Uiteindelijk werden zes varianten bedacht. Na lang gesteggel bleek de mogelijkheid om met instemming van partijen de bezwaarschriftprocedure over te slaan, de voorkeur te genieten.

"Na lang gesteggel". Na twee jaar is de Algemene wet bestuursrecht, na het in werking treden van de wet in 1994, geëvalueerd. Nu zouden wij dit wetsvoorstel moeten aannemen, een experimentenregeling moeten treffen en over een jaar moeten evalueren. Misschien komen wij dan tot de conclusie dat het toch niet werkt of alleen in een heel uitzonderlijk geval.

Ik wil even terugkomen op het belang van de bezwaarschriftprocedure en het belang van de Algemene wet bestuursrecht. Het belang van de ABW is dat zij rechtsbescherming biedt aan de burger. De bezwaarschriftprocedure daarin is een buitengewoon effectieve methode voor de burger, die niet alles weet, die niet alles goed kan motiveren en die ook niet precies weet hoe de regeltjes in elkaar zitten als hij bezwaar wil maken tegen een besluit van een bestuursorgaan. De mogelijkheden om de gronden nog aan te vullen, om met de termijn rekening te houden of om te corrigeren als de handtekening niet klopt, zijn er om de burger een maximale rechtsbescherming te bieden. Ik heb de minister, die ik overigens hartelijk dank voor zijn beantwoording, horen zeggen dat de mogelijkheid van rechtstreeks beroep moet bestaan als partijen het erover eens zijn dat het alleen maar een juridisch probleem is. Dat is immers efficiënt en snel. Dan kan men opschieten en dan hoeft men niet

eindeloos lang in procedures te blijven steken. Daar hoort de minister mij niet over piepen. Ik ben het met hem eens dat dit nuttig is, maar de minister gaat daarbij wel uit van gelijkwaardige partijen die precies weten waar het over gaat en die precies doorhebben wat de problemen zijn. Dan hebben wij het niet over de burger die bezwaar maakt tegen een besluit van een bestuursorgaan omdat hij daar niet tevreden of gelukkig mee is en die niet weet hoe de zaak precies juridisch moet worden aangepakt. Dat doet zich dus inderdaad in een heel uitzonderlijk klein aantal gevallen voor. Moet deze mogelijkheid dan via de AWB worden geregeld of kan dat ook met de bestaande bezwaarschriftprocedure?

Als het zo duidelijk is dat beide partijen ervan overtuigd dat het alleen een rechtsvraag betreft, dat alle andere zaken dus niet aan de orde zijn en dat je dus het beste meteen naar de bestuursrechter kunt stappen, is het tussenstapje van de bezwaarfase toch geen enkel probleem? Dat is dan toch heel snel afgehandeld? Om het heel eenvoudig te zeggen: dat is dan toch een eitje? Daar hebben wij toch geen problemen mee? Daar hoeven wij toch niet eindeloos over te doen?

Bezwaar maken doe je meestal binnen zes weken; die termijn staat daar altijd voor. Dat het vervolgens langer duurt voordat de bezwaarfase is afgerond, ligt niet zozeer aan degene die bezwaar maakt, want die heeft maar zes weken de tijd om bezwaar te maken. Als wij tempo willen hebben, kijk ik dus naar het bestuursorgaan.

De antwoorden van de minister hebben de VVD-fractie er niet van overtuigd dat dit wetsvoorstel op dit moment op deze wijze zou moeten worden aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Omdat de heer Witteveen bij het begin van mijn betoog niet aanwezig was, benadruk ik dat het belang van de bezwaarschriftenprocedure ons niet verdeeld houdt. Daar gaat het dus niet over. De eerdere evaluatie in 1994 heeft dat bevestigd, maar tegelijkertijd is er geconstateerd dat het blindelings vasthouden aan de bezwaarschriftenprocedure in een aantal gevallen tot overbodige procedures en tot een overbodige lengte leidt. Daar is de zaak mee begonnen. In de praktijk is echter te zien dat de onvrede met de lengte van de bezwaarschriftenprocedure iedere keer de wetgever in verleiding brengt om die procedure af te schaffen of de procedure facultatief te maken. Op dit moment liggen bij de Eerste Kamer drie wetten voor, de Gaswet, de Elektriciteitswet en de Mededingingswet, waarbij op het punt van de bezwaarschriftenprocedure wijzigingen worden voorgesteld met een voor bestuur dan wel partijen nadelige positie. Het risico dat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd is bovendien groter dan in de voorgestelde procedure. In die gevallen kan de betrokkene immers rechtstreeks naar de rechter. Het bestuur kan eventueel achteraf zeggen het toch als bezwaar te willen behandelen als men het proces heeft verloren. In het andere geval kan zelfs dat niet.

Bij de zorgen over het belang van de bezwaarschriftenprocedure stel ik vast dat de wetgever op een aantal terreinen zonder meer aanstuurt op het beperken van de bezwaarschriftenprocedure. Dat klopt. Dat is bevestigd door de evaluatie. De heer Holdijk vindt het helemaal niet bezwaarlijk om verschillen te creëren. Als wij die eenmaal hebben gecreëerd, zal het echter zeer moeilijk zijn om ervan af te komen. Iedere sector zal zijn eigen voordelen willen veiligstellen. Binnen de kortste keren zullen wij dan weer de situatie zien waaruit de Algemene Wet Bestuursrecht is geboren, namelijk die van onduidelijkheid voor mensen over de procedure waarin zij zich bevinden. Dit is de achtergrond. Het gaat om de reële behoefte, met de erkenning dat er sprake is van een uitzondering.

De heer **Witteveen** (PvdA): De regering is toch medeverantwoordelijk voor het scenario dat opdoemt van drie wetten waarin de bezwaarschriftprocedure wordt afgeschaft?

Minister **Donner**: In de loop van de tijd zijn deze wetten in discussie met de Tweede Kamer ontstaan. Daarom is ook in ieder van die wetten voorzien dat bij aanvaarding van het huidige wetsvoorstel de procedure in de plaats treedt van de procedure die in die wetten wordt voorzien. Aanvaarding van dit wetsvoorstel heeft dus harmoniserende werking. Als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen, moet de Kamer besluiten om de drie wetsvoorstellen te verwerpen vanwege dit aspect dan wel de toenemende verscheidenheid te aanvaarden. Er is door de regering juist door de amendering en de roep om het systeem te veranderen voorzien in deze regeling.

De heer Witteveen vraagt waarom er geen beoordeling komt van de adviescommissie, of de voorzitter van die commissie, of de zaak geschikt is voor doorverwijzing. In antwoord op de vraag van de heer Dölle heb ik aangegeven dat het wetsvoorstel dat op zichzelf niet uitsluit. Als wij dat wettelijk voorschrijven, voeren wij in wezen een tweede rechterlijke instantie in, namelijk de voorzitter van de bezwaarschriftencommissie. Het criterium is dan de geschiktheid. De bezwaarschriftenprocedure wordt dan bovendien zodanig gewijzigd dat het geen besluit van het bestuur is of de zaak geschikt is. Dat is immers aan de voorzitter van de adviescommissie. Wij zijn dan inderdaad een omslachtig systeem aan het creëren. Ik ben het eens met de nadruk op het belang van eenvoud en de verdedigbaarheid van het huidige systeem. Daarom wordt ook de meest eenvoudige structuur geïntroduceerd voor afwijking, namelijk als alle partijen het ermee eens zijn en de rechter geen aanleiding ziet tot terugverwijzing.

Mocht uit de praktijk blijken dat er veelvuldig terugverwezen wordt of dat het bestuur in gevallen van direct beroep veelvuldig in het ongelijk gezet wordt, dan realiseer ik mij ten volle dat je dan bij de evaluatie moet constateren dat er niet aan de verwachtingen is voldaan. Dat moet je overwegen of je terug moet komen op het besluit. In tegenstelling tot wat mevrouw Broekers zegt, kan de procedure niet nu al versneld worden als men het daarover eens is. Ook als de vragen eenvoudig zijn, zal de

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

bezwaarschriftenprocedure haar gang moeten gaan met het horen van partijen, het bezien van de geschriften en met de conclusie dat er alleen een rechtsvraag is. Dat betekent dat wij de burger tot een bureaucratische procedure veroordelen om de eenvoud te handhaven. Er wordt gezegd dat je altijd het risico loopt dat de burger niet precies weet wat zijn belang is. Een ding weet de Nederlandse burger in ieder geval, namelijk dat de gratis toegang tot de bezwaarschriftenprocedure aantrekkelijker is dan de gang naar de rechter waar griffierechten voor moeten worden betaald. Dat zal bepalen of de burger ja zegt. Als hij niet de kans heeft om in een bezwaarschriftenprocedure alsnog zijn gelijk te krijgen, is het vrij onwaarschijnlijk dat de Nederlandse burger het risico bij de rechter neemt, tegen betaling van het griffierecht. Als wij in het belang van de eenvoud vasthouden aan dit systeem terwijl bij evaluatie na evaluatie is gebleken dat het wenselijk is om maatwerk mogelijk te maken, dan wordt de vrees bepalend. Op dit punt is nu eenmaal keer op keer gebleken, ook uit de besluitvorming in de Tweede Kamer, dat het wenselijk is om een stap te nemen. De Tweede Kamer heeft dus al in drie wetten een regeling aanvaard naast deze regeling, die eveneens aanvaard is door de Tweede Kamer.

Ten slotte vroeg mij de heer Dölle naar de derde belanghebbende die door de prorogatie niet de mogelijkheid had om eventueel te kunnen functioneren in het kader van de bezwaarschriftenprocedure. Hij gaf zelf ook al aan dat dit in wezen een marginale situatie is. Die situatie zal zich voor de rechter even hard voordoen. Het is vaak voorgekomen dat ook de rechter op een gegeven moment moet constateren dat je bezwaren in wezen zou kunnen oplossen, maar alleen bij de gratie van het feit dat de zekerheid er is van de beslissing die de rechter kan nemen. Juist die zekerheid biedt in mediationachtige situaties een oplossing. In het algemeen, zo is mijn mening, is er geen reden voor de derde belanghebbende, die volledig tot zijn recht is gekomen in het besluit, om te verwachten dat hij er minder uitkomt.

Ik herhaal dan ook dat het, juist vanwege het feit dat er nu al verschillende procedures voorliggen, verkieslijk is om dit wetsontwerp te aanvaarden. Anders bestaat er alleen maar de mogelijkheid om de wetten te verwerpen dan wel verdergaande procedures te aanvaarden, die nu al zijn voorgesteld. Inderdaad moet strikt worden vastgehouden aan de evaluatie na één jaar, waarbij wordt nagegaan of de veronderstellingen juist zijn. Die stap zullen wij dus moeten nemen.

Dit is geen bevestiging van vandaag of gisteren, maar al sinds 1994 en opnieuw in 1998 is dit keer op keer tot uitdrukking gekomen. Het wordt dus tijd om de eerste stap te zetten. Het zou jammer zijn, als wij op dat punt nu verder van huis raakten door het aanvaarden van een verscheidenheid aan procedures.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de fracties van de VVD en de PvdA stemming over dit wetsvoorstel wensen. Mitsdien zal over twee weken worden gestemd over dit

wetsvoorstel. Volgende week is er namelijk geen vergadering in verband met 4 mei.

\*\*

De vergadering wordt van 18.40 uur tot 19.15 uur geschorst.

\*B

\*!Spreekrecht slachtoffers en nabestaanden\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het initiatiefwetsvoorstel van het lid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden) (27632) (blz. 2386-2395) (32); (2784) (36) (2002-2003).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Dittrich** (D66): Mevrouw de voorzitter. Graag dank ik de sprekers uit de Eerste Kamer hartelijk voor hun inbreng. Wij hebben vastgesteld dat zij met grote interesse en deskundigheid het onderwerp hebben behandeld van het initiatiefwetsvoorstel om spreekrecht aan slachtoffers van ernstige delicten mogelijk te maken. Achter de tafel ziet u links van mij de heer Schoonewille. Hij was Tweede Kamerlid voor de LPF-fractie en is mede-indiener van het initiatiefwetsvoorstel. Momenteel is hij werkzaam op de Universiteit Utrecht bij het Molengraaff Instituut voor privaatrecht. Rechts van mij ziet u professor Knoops. Hij is hoogleraar internationaal strafrecht, verbonden aan de Universiteit Utrecht. Tevens is hij advocaat. Verder ziet u rechts van mij uiteraard de minister van Justitie. Hem ziet u al de hele dag, geloof ik.

De behandeling van ons initiatiefwetsvoorstel is vrij uitvoerig geweest. Ik wil dan ook afzien van een algemene inleiding op wat wij precies beogen. Ik denk dat wij bij de beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer van zelf op de hoofdpunten van het wetsvoorstel uitkomen.

De heer Witteveen bracht naar voren dat er al verbeteringen in de positie van het slachtoffer zijn doorgevoerd, zij het met kleine stapjes. Hij zei dat de praktijk door middel van een andere werkwijze vooruitloopt op de werkwijze van de wetgever. Hij heeft dit geadstrueerd aan de hand van de richtlijnen die aan politie en justitie zijn gegeven. Daarbij kwam hij namens de fractie van de PvdA tot de conclusie dat er eigenlijk een breed spectrum aan wetswijzigingen wenselijk is om de positie van het slachtoffer te verbeteren. Wij kunnen hem zeggen dat het spreekrecht inderdaad slechts een onderdeel van een veel grotere verandering is. Het spreekrecht op de zitting is geen structurele aanpassing van het gehele systeem. Daarover zijn wij het dus eens.

Wij hebben in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk geprobeerd om aan te sluiten bij de rechtspraktijk, bij hoe

het er vandaag de dag aan toegaat en aan toe kan gaan in de Nederlandse rechtszalen. Wij hebben een codificatie nagestreefd van hoe het spreekrecht op de zitting in de praktijk wordt gehanteerd. Wij vinden het van belang dat de wetgever de norm gaat stellen en niet dat slachtoffers er van tevoren niet van op aan kunnen of zij gebruik mogen maken van hun spreekrecht. Wij zien nu in de praktijk dat de ene rechter spreekrecht toekent en de andere rechter niet. Het verschilt zelfs van rechtscollege tot rechtscollege. Zo weten wij dat in het Gerechtshof in Den Haag de ene kamer weigert spreekrecht te verlenen, zeggend dat de wetgever dat moet regelen, terwijl de andere kamer van het Gerechtshof vindt dat een slachtoffer wel recht heeft om te spreken. In het gehele land wordt hier verschillend mee omgegaan. Om die reden heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar advies van anderhalf à twee jaar geleden gesteld dat het goed zou zijn als de rechtspraak werd gecodificeerd en de wetgever de norm stelde.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het is in de Eerste Kamer niet zo gebruikelijk om in de eerste zinnen van een initiatiefwetsvoorstel te interrumpen. In de Tweede Kamer is dat gebruikelijker, geloof ik. Ik voel mij dus vrij om het nu te doen. De heer Dittrich zegt dat hij eigenlijk voorstelt om de rechtspraak te codificeren. Vervolgens wijst hij erop dat er bij allerlei rechtscolleges verschillend wordt omgesprongen met het spreekrecht. Dan kun je toch niet zeggen dat je een bestaande praktijk codificeert?

De heer **Dittrich** (D66): Wij willen juist de manier waarop de rechters het spreekrecht wel toekennen, vastleggen in de wet. Wij volgen dus niet het voorbeeld van de rechters die dat niet toekennen omdat het niet bij wet is geregeld.

De heer Witteveen gaf een zestal suggesties aan die te zijner tijd in de wet zouden moeten worden opgenomen. Wij zijn het eigenlijk met die voorstellen van de PvdA-fractie eens. Daarbij vragen wij ons wel af of het in de resterende kabinetsperiode -- dat zal nog drie jaar zijn -- zal lukken om al die punten in wetsvoorstellen vast te leggen. Wij horen de minister van Justitie vaak in de Tweede Kamer zeggen dat hij méér dan hem lief is in het parlement aanwezig moet zijn. Nu, het blijkt mij dat dit niet opgaat voor de Eerste Kamer! Wij horen echter ook dat ambtenaren overuren draaien, omdat nieuwe wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding en dergelijke prioriteit moet hebben. Kortom, wij betwijfelen ten zeerste of in deze kabinetsperiode al die mooie voorstellen en plannen om de positie van het slachtoffer te verstevigen, hun beslag zullen kunnen krijgen. Ik herinner eraan dat de vorige minister van Justitie, de heer Korthals, ook allerlei voorstellen en plannen had om die positie te versterken, terwijl het daar toch niet echt in brede zin van gekomen is -- wel in de sfeer van een dialoog met de Tweede Kamer, maar niet in de zin van wetsvoorstellen.

Het spreekrecht is slechts een onderdeel van de voorstellen om de positie van het slachtoffer vorm te geven. Terecht heeft de heer Van de Beeten erop gewezen dat wij als samenleving schromelijk tekort zouden schieten, wanneer wij de slachtoffers alleen maar via het

spreekrecht ter wille zouden zijn en hun de erkenning en de hulp niet op andere wijze zouden verschaffen. Wij hebben bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en ook tijdens de behandeling ervan in de Tweede Kamer veelvuldig contact gehad met Slachtofferhulp Nederland en andere slachtofferorganisaties. Daarbij zijn ook allerlei andere manieren ter sprake gekomen, als het erom gaat hoe slachtoffers bediend zouden kunnen worden. Daar zijn allerlei voorbeelden van te geven. Ik zou dit nu kort willen aanstippen en wijs daarbij op het Schadefonds geweldsmisdrijven en de discussie óf en hoe dit uitgebreid zou moeten worden. Voorts wijs ik op de juridische rechtsbijstand aan slachtoffers van misdrijven; de psychosociale hulpverlening en de tekortkomingen die daarin zijn; de slachtoffertherapieën en ook de dadertherapieën die juist door slachtoffers vaak genoemd worden als zijnde zeer belangrijk, en verder mediation en dadingprojecten. Bij deze laatste gaat het om alternatieve vormen van geschillenbeslechting waarbij -- zo zeg ik ook in de richting van de heer Witteveen die daar een vraag over had gesteld bij de schriftelijke voorbereiding -- juist ook het slachtoffer een actieve, zij het begeleide rol kan spelen.

Bij het beperkte spreekrecht ter zake van de gevolgen van het misdrijf voor het leven van het slachtoffer wil ik wat uitgebreider stilstaan, alsmede bij het thema van de secundaire victimisatie, omdat eigenlijk alle sprekers daarover gesproken hebben en er hun zorgen over hebben geuit. Wij hebben helder aangegeven dat het slachtoffer alleen maar mag praten over de gevolgen die het misdrijf voor zijn leven heeft gehad. Het slachtoffer -- dit blijkt ook duidelijk uit de wetsgeschiedenis -- mag zich niet ontpoppen als een soort surrogaatofficier van justitie. Spreekt het slachtoffer zich uit over de straf die zijns inziens geëist zou moeten worden tegen de verdachte, dan gaat dit slachtoffer te ver en zal de voorzitter van de meervoudige kamer ingrijpen.

Nu is het de vraag of dat zo nieuw is. Eigenlijk niet, als je naar de rechtspraak kijkt, waar wij vaak zien dat slachtoffers als getuige zijn opgeroepen en als getuige het woord voeren. Zij willen dan soms bij het afleggen van die getuigenverklaring hun mening geven over de manier waarop de verdachte is opgetreden. Ook dan zien wij dat de voorzitter van de strafkamer het slachtoffer bij de les houdt en bijvoorbeeld zegt: "Wilt u zich alstublieft op de feiten concentreren en wilt u niet met meningen komen over de rol van de verdachte". Uit onze gesprekken met slachtofferorganisaties maar ook met advocaten uit de rechtspraak hebben wij niet de indruk gekregen dat slachtoffers daar in zijn algemeenheid een heel vervelend gevoel aan overhouden.

Algemeen wordt in de Nederlandse rechtszalen de wettelijke regeling aanvaard dat de rechter de leiding op de zitting heeft en ten behoeve van een ordelijk verloop van de zitting grenzen kan stellen aan de verschillende deelnemers in het strafproces. Ons is niet gebleken dat dit in de praktijk een knelpunt is. Gelet op de huidige ervaringen met het spreekrecht, zijn wij niet bang dat er een accusatoir element in het strafproces is ingebouwd. De taak van beschuldiging is echt bij uitsluiting aan het openbaar ministerie opgedragen. Het is de officier van justitie die de beschuldiging uit. De heer Kox zou

daartegen juist geen bezwaar hebben, zo stelde hij in zijn eerste termijn. Wij hebben echter uitdrukkelijk gekozen voor de minimale variant, want wij weten dat in sommige landen -- bijvoorbeeld Duitsland en Portugal -- het slachtoffer zich kan voegen aan de kant van de officier van justitie en in de rechtszaal als een soort tweede officier van justitie kan vertellen welke eis hij redelijk vindt ten opzichte van de verdachte. Dat vinden wij absoluut een te grote inbreuk onze rechtscultuur en ons rechtssysteem.

Ik kan een recent voorbeeld geven van een zeer emotionele zaak waarin de rechter strak de leiding in handen heeft genomen. Dat betreft de zaak tegen Volkert van der G., die nog niet zo lang geleden in Amsterdam heeft plaatsgehad. Namens de nabestaanden van het slachtoffer werd een aantal dingen naar voren gebracht. De rechter heeft toen heel duidelijk gezegd dat bepaalde dingen niet konden, dat men te ver ging en dat men zich moest beperken tot de impact die het misdrijf op het leven van de nabestaanden heeft gehad. Voor zover er al een probleem is, wordt er over het algemeen adequaat opgetreden in de rechtszaal.

Gaat het slachtoffer op een andere manier te werk en zou hij een heel feitelijk relaas gaan houden, dan loopt hij inderdaad het risico dat de advocaat van de verdachte hem formeel als getuige zou willen gaan horen. Overigens komt een dergelijke situatie al vaak voor. Een advocaat heeft immers altijd de mogelijkheid om een slachtoffer dat aangifte heeft gedaan van het misdrijf, als getuige op te roepen. Dat kan natuurlijk bij de rechter-commissaris en later ook nog op de terechtzitting. Wij hebben daarom in onze wetstekst duidelijk uitgesloten dat het slachtoffer over de feitelijke toedracht mag spreken. Ook hierbij is de wetsgeschiedenis van belang. Er is hier uitdrukkelijk een streep getrokken.

De heer Witteveen en anderen hebben gelijk dat er toch situaties kunnen zijn waarin een slachtoffer in de verleiding komt om niet alleen over zijn gevoel te praten maar ook over de feiten. Dan komt het wat ons betreft echt aan op het geven van een goede voorlichting. Slachtofferhulp Nederland heeft in een brief die ook aan de Eerste Kamer is gestuurd, gezegd dat daarmee goed te werken valt. Er kan duidelijke informatie gegeven worden zodat het slachtoffer weet waaraan hij begint voordat hij gebruik gaat maken van zijn keuzerecht om het spreekrecht te gaan uitoefenen. Gaat het slachtoffer desalniettemin toch nog te ver, dan heeft de voorzitter van de meervoudige kamer die de leiding heeft op de zitting, de mogelijkheid het slachtoffer te vragen zich te beperken. Wij hebben regelmatig met de slachtofferorganisaties gesproken over de vraag, of het een vorm van secundaire victimisatie is als een slachtoffer op die manier kort wordt gehouden of terecht wordt gewezen. Kan dat extra pijnlijk zijn en daardoor misschien leed toevoegen? Vanuit de rechtspraktijk wordt ons verzekerd dat met duidelijke voorlichting dat gevaar niet of nauwelijks aanwezig is. Slachtofferhulp Nederland is positief over het spreekrecht en heeft aangegeven dat als een belangrijke aanvulling te zien op de schriftelijke slachtofferverklaring. De ervaringen van Slachtofferhulp bij de ondersteuning van slachtoffers bij de meervoudige kamer zijn positief. Wij moeten dan ook bedenken dat het vrij weinig voorkomt dat iemand spontaan in de rechtszaal opduikt om van het

spreekrecht gebruik te maken. Bij dit soort ernstige delicten heeft de officier van justitie vaak contact gezocht met het slachtoffer en zijn er gesprekken geweest op het parket. Er zijn ook speciale coördinatoren voor aangewezen. Vervolgens zijn er gesprekken met Slachtofferhulp. Het slachtoffer maakt als het ware een heel traject door. Naarmate de contacten van de politie en het openbaar ministerie met het slachtoffer beter zijn, zal de behoefte om te spreken op de zitting minder worden gevoeld. Dat wordt ons van alle kanten verzekerd. Het is ook een antwoord op een van de vragen van de heer Van de Beeten over de bejegening van het slachtoffer. De politie en het OM zouden inderdaad veel meer in de genen moeten hebben welke informatie zij over het slachtoffer verstrekken, onder andere via de stukken aan de rechter.

De heer Rosenthal heeft ons gevraagd hoe wij nu kunnen voorkomen dat er valse verwachtingen worden gewekt. Ik denk dat wij dat kunnen door goede voorlichting en door een adequaat optreden van de instituties zoals de politie en het OM. Eerlijkheidshalve moet ik erbij zeggen dat verwachtingen subjectief zijn. Met een heldere voorlichtingsfolder en een eenduidige aanpak van de rechters ter zitting zal dat gevaar tot een minimum kunnen worden beperkt en zullen slachtoffers niet van te voren heel hoge verwachtingen hebben en vreselijk teleurgesteld raken als zij ter zitting alleen mogen praten over de gevolgen van het misdrijf.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb in eerste termijn naar voren gebracht dat de indiener in zijn memorie van antwoord onder meer meldt dat de rechter de beperkte reikwijdte van het spreekrecht kan vermelden. In mijn vraag lag ook de vraag besloten of dat beslister moet worden geformuleerd. Ik zeg er met nadruk bij dat ook ik wat dat betreft in een afweging zou zitten. Aan de ene kant gaan wij ervan uit dat de rechter mans genoeg zal zijn om leiding te geven aan het strafproces. Aan de andere kant laten wij het met wel erg hangen met de voorlichting en het terughoudende element van het kunnen vermelden van de beperkte reikwijdte van het spreekrecht.

De heer **Dittrich**: U hebt volkomen gelijk. Inderdaad, de voorzitter van de meervoudige kamer heeft de leiding van de zitting en verleent op een gegeven moment het woord aan het slachtoffer, dat van te voren te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken. De ervaring is dat de voorzitter dan zegt dat het om een beperkt spreekrecht gaat. Het slachtoffer mag geen beschuldigingen uiten of over de feiten praten, maar mag alleen over de gevolgen van het misdrijf spreken. Ik ben het met u eens dat het in elke strafzaak noodzakelijk is dat de voorzitter dat voor alle helderheid doet, wanneer het slachtoffer te kennen heeft gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken. Je kunt het in de voorfase nog zo vaak vertellen, maar het is goed dat het slachtoffer dat ter plekke nog eens hoort.

De heer **Van de Beeten**(CDA): De heer Dittrich legt het accent op de grondige voorbereiding die in de praktijk plaatsvindt. Dat roept de vraag op waarom hij toch de mogelijkheid opent dat zonder vooraankondiging en zonder die voorbereiding van het spreekrecht gebruik

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

wordt gemaakt. Waarom heeft hij dat dan niet simpelweg niet toegestaan in dit wetsvoorstel?

De heer **Dittrich**: Dank u wel voor deze vraag. Wij hebben er in de Tweede Kamer ook over gedebatteerd. Wij hebben gemeend zoveel mogelijk verrassingen uit te sluiten door een bepaling in de wettekst op te nemen dat men van te voren schriftelijk aan de officier van justitie te kennen moet geven dat men van het spreekrecht gebruik wil maken. Toen werd ons de vraag gesteld of dat niet heel formalistisch was. Gesteld dat een slachtoffer in het buitenland is geweest en op de dag van de zitting terugkeert en er toch graag iets wil zeggen. Moet die zaak dan worden aangehouden?

Na overleg met mensen uit de rechtspraak hebben wij gezegd dat dat zonde van de zittingscapaciteit zou zijn. In zo'n situatie zou daarover ter plekke een beslissing kunnen worden genomen. Het is ook mogelijk dat het slachtoffer ter plekke een schriftelijke aanvraag doet die door de officier van justitie meteen kan worden meegenomen. Wij willen dat niet helemaal uitsluiten, maar de hoofdlijn in het wetsvoorstel is dat dat van tevoren wordt aangegeven, zodat men zich erop kan voorbereiden. Uiteindelijk is het aan het slachtoffer om de keuze te maken om van het spreekrecht gebruik te maken. Het is dus geen spreekplicht, maar een spreekrecht. Uit de huidige Nederlandse praktijk zijn ons geen alarmerende situaties bekend waarbij het slachtoffer secundair wordt gevictimiseerd doordat hij wel van het spreekrecht gebruikgemaakt heeft. Wij hebben daar uitdrukkelijk om gevraagd bij allerlei organisaties en hebben er geen melding van gekregen.

Van Slachtofferhulp hebben wij te horen gekregen dat het vaak erg frustrerend kan werken wanneer het slachtoffer louter en alleen als toehoorder bij het strafproces aanwezig is, helemaal niets mag zeggen en alleen maar hoort waar de strafzaak over gaat. Zo iemand krijgt het gevoel dat alles over zijn of haar hoofd heengaait. Door te spreken over de gevolgen van het misdrijf komt die kant van het misdrijf in de rechtszaal wat beter aan bod. Ik merk hierbij nog op dat slachtoffers vaak aangifte hebben gedaan van het misdrijf en dus al als getuige in het strafdossier figureren. Stel dat het slachtoffer de grens tussen praten over de gevolgen en praten over de feiten niet goed in de gaten houdt. In de praktijk zou het dan zo kunnen uitpakken dat de voorzitter de getuigenverklaring van het slachtoffer kort samenvat en vervolgens het slachtoffer het woord geeft om juist alleen over de gevolgen van het misdrijf te praten. De kans dat feiten en gevoel gemengd worden, wordt hierdoor ook nog eens verkleind.

Terecht werden wij gewezen op een brief van een werkgroep van het Clara Wichmann Instituut. Vrouwen die slachtoffer zijn geworden van een verkrachting, lopend door op de zitting te gaan spreken het risico extra nadeel te ondervinden. Wij denken dat het instituut daar gelijk in heeft en wij denken dan ook dat die vrouwen niet zullen kiezen om van het spreekrecht gebruik te maken. De dochter van de door Achterberg gedode hospita zou waarschijnlijk alleen met haar man over de aanranding hebben willen praten, misschien maar eenmalig, om daarna het misdrijf te vergeten. Gesteld dat er toen al een

mogelijkheid zou zijn geweest om als nabestaande op de zitting van het spreekrecht gebruik te maken, zou zij dat waarschijnlijk niet hebben gedaan. Zij zou op de openbare terechtzitting niet het woord hebben gevoerd.

Overigens heeft de heer Van de Beeten wel gelijk als hij zegt hoe navrant het is dat slachtoffers in het verleden als naamloze figuranten in het strafproces voorbij kwamen. In het politieonderzoek en tijdens het onderzoek door het openbaar ministerie moeten altijd de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer zichtbaar worden gemaakt. De introductie van het spreekrecht kan die werking krijgen. Wellicht dat naarmate er door de instituties meer aandacht aan het slachtoffer en de gevolgen van het misdrijf voor het slachtoffer wordt besteed, de behoefte om te spreken zal afnemen.

Overigens kunnen wij ons ook goed vinden in de opmerking van de heer Rosenthal dat wij niet alle slachtoffers over één kam moeten scheren. Wij moeten niet doen alsof alle slachtoffers irrationeel bezig zijn of zo door emoties overmand zijn dat zij niet voor rede vatbaar zijn.

Want kijken we naar de praktijk van alledag, waar toch wel met een zekere regelmaat van het spreekrecht gebruik wordt gemaakt, dan zien we dat niet terug in de rechtszaal.

Alle sprekers hebben hun zorgen geuit dat het spreken door het slachtoffer zich tegen het slachtoffer kan keren als een advocaat het slachtoffer formeel als getuige wil laten horen. Omdat wij die zorg delen, hebben wij het oorspronkelijke wetsvoorstel aangepast. Dat hebben we overigens niet helemaal spontaan gedaan, want de Raad van State en de officieren van justitie en de rechters, verenigd in de Nederlandse vereniging voor rechtspraak, hadden dat geadviseerd. Zelfs de Nederlandse orde van advocaten adviseerde dat, wat wij verrassend vonden en vinden. Ook de orde zag dat dat geen goede zaak was. Wij voelen ons gesteund door het door de heer Van de Beeten aangehaalde Dos Santos-arrest van december 2002 van de Hoge Raad, waarin de Hoge Raad uitdrukkelijk heeft overwogen dat het feit dat een slachtoffer – in dit geval was dat de moeder van een aantal dochters – vanaf de publieke tribune zonder beëdiging een verklaring kon afleggen toelaatbaar is, mits de informatie die wordt verstrekt niet meewerkt bij het beantwoorden van de vragen die in artikel 350 Wetboek van Strafvordering worden gesteld. Dat is bijvoorbeeld de vraag of bewezen is dat de verdachte het feit heeft begaan en zo ja of hij daar schuldig aan is.

Doorpratend over het voorbeeld dat de heer Van de Beeten gaf, komen wij op de huidige rechtspraak. Professor Knoops heeft ons nog verteld dat het wetsvoorstel eigenlijk een verbetering is in vergelijking met de huidige situatie. Immers, nu zien we vaak in de rechtszaal dat eerst de rechter de feiten vergaart, vervolgens dat deel van het onderzoek afrondt, en daarna het woord geeft aan de officier van justitie voor zijn requisitoir. Dan pas komt in de rechtspraak de officier van justitie opeens met een verklaring van het slachtoffer of van de familieleden en zegt: ik heb gisterenavond nog gebeld, het gaat heel erg slecht met het slachtoffer, dat heeft een geweldige invloed gehad. Dan is het voor de verdediging te laat om daarvan te zeggen: nu willen we dat het feitelijk onderdeel van de terechtzitting wordt

heropend om na te gaan of het wel klopt wat de officier van justitie zegt. In die zin is het een voordeel zoals wij het nu hebben geregeld, omdat het in de praktijk meer dan eens voorkomt dat officieren van justitie in het requisitoir voor de verdediging tamelijk oncontroleerbare dingen naar voren brengen. Dan kan de advocaat alleen in zijn antwoord daarop erop ingaan. Pas in hoger beroep kan hij kijken of de situatie klopt in vergelijking met de werkelijkheid. Als daaraan behoefte bestaat stel ik voor aan het eind van mijn betoog de heer Knoops het woord te geven om kort te schetsen hoe het met het spreekrecht in de huidige rechtspraak gaat. Hij heeft daarmee bijzondere ervaringen opgedaan, onder andere in de zaak van Joes Kloppenburg, die in de stukken naar voren is gebracht.

De heer Van de Beeten heeft een arrest aangehaald van een cafébaas uit Amsterdam. Hier had het Hof vrij plotseling de weduwe van de vermoorde cafébaas het woord gegeven en haar vrij plotseling als getuige beëdigd. Vervolgens had het Hof gevraagd hoe het met haar ging. Dat is iets wat wij in het wetsvoorstel hebben geregeld, maar dan zonder de beëdiging als getuige. Ik begrijp uit de beschrijving dat de weduwe begon uit te pakken en dingen heeft verklaard over de schuldvraag van de verdachte en de plek waar het DNA-materiaal al dan niet was gevonden. Dat wijkt heel erg af van wat wij in ons wetsvoorstel regelen. De impliciete vraag in de inbreng van de heer Van de Beeten was: hoe kan het dat daarmee op zo'n manier wordt omgegaan? Eerlijk gezegd denken wij dat de voorzitter die de leiding had op de zitting op dat moment terug had moeten keren naar de vraag die aan deze mevrouw als getuige was gesteld.

Alle sprekers hebben gevraagd of de verklaring van het slachtoffer op de zitting invloed heeft op de schuldvraag en de strafmaat en wat voor invloed die verklaring heeft op de beslissing van de rechter. Ik onderstreep datgene wat in de schriftelijke voorbereiding is gesteld, namelijk dat wij in Nederland professionele rechters hebben die hun werk over het algemeen goed doen. Zij weten dat de informatie van het slachtoffer in het kader van het spreekrecht niet is bedoeld om de schuldvraag van de verdachte te beantwoorden. Net als bij de schriftelijke verklaring van het slachtoffer dient dit verhaal van het slachtoffer een ander doel. Het is gericht op hoe het slachtoffer de gevolgen van het misdrijf ervaart. De vraag of die verklaring in het achterhoofd van de rechter toch een rol kan gaan spelen, kan ik met de beste wil van de wereld niet ontkennend beantwoorden. Het zou een rol kunnen spelen. Dit wetsvoorstel verandert echter niets aan de praktijk van vandaag de dag, namelijk dat er spreekrecht wordt verleend in een beperkte vorm en dat dit eventueel van invloed zou kunnen zijn. Met de heer Rosenthal vertrouwen wij wat dat betreft op de kundigheid van de rechters.

De heer Van de Beeten heeft een interessante beschouwing gewijd aan het door procureur-generaal De Wijkerslooth in het blad *Opportuun* voorgestelde tweefasenmodel. Eerst worden de bewezenverklaring en de strafbaarheid van de dader behandeld. In de tweede fase zouden de strafsoort en de strafmaat moeten worden behandeld. Ook in de Tweede Kamer is het opiniestuk van

de voorzitter van het College van procureurs-generaal ter sprake gekomen. Wij zijn geen voorstander van dat model. Ik kan mij de behandeling in de Tweede Kamer nog goed herinneren. Ook de minister van Justitie heeft zich er negatief over uitgelaten. Als ik de bijdrage van de heer Van de Beeten goed op mij laat inwerken, constateer ik dat hij ook allerlei bezwaren tegen dat tweefasenmodel signaleert. Eén daarvan is dat, als je het slachtoffer spreekrecht geeft in de tweede fase, de fase waarin de strafsoort en de strafmaat aan de orde zijn, je wellicht de indruk wekt dat het slachtoffer met zijn verhaal invloed kan uitoefenen op de soort straf of de strafmaat. Dat is ongewenst. Dat willen wij ook niet.

De heer Witteveen maakt zich grote zorgen over het feit dat de rechter emotioneel geraakt kan zijn door het spreekrecht en dat hij, zeker als hij alleen recht spreekt, bijvoorbeeld als politierechter, te weinig afstand neemt van het verhaal van het slachtoffer en zich wellicht laat beïnvloeden door die emoties. De heer Witteveen vraagt of het niet veel beter is het spreekrecht te beperken tot meervoudige kamerzaken. Ook mevrouw De Wolff heeft daarvoor gepleit. Het lijkt mij goed eerst even stil te staan bij de vraag in welke fase het slachtoffer gebruik kan maken van het spreekrecht. Dat is aan het eind van de feitelijke behandeling, voordat de rechter het onderzoek ter terechtzitting sluit. Nadat het slachtoffer gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht, verleent de rechter de officier van justitie het woord voor het requisitoir. De officier van justitie gaat dan met name in op wat de verdachte wordt verweten en of is bewezen dat deze het feit heeft begaan. Nadat de officier zich als het ware heeft gericht op de verdachte, komt de advocaat van de verdachte aan het woord. Deze zal zich daar ook op concentreren. Vervolgens kan het een tijdje zo doorgaan via re- en dupliek. Nadat het slachtoffer van het spreekrecht gebruik heeft gemaakt, verschuift de aandacht tijdens het strafproces dus naar de verdachte en het al dan niet bewezen zijn van het misdrijf.

De verdachte heeft vervolgens recht op het laatste woord. Hierdoor zal het gevaar dat een rechter zich laat meeslepen door de emoties die hij ondervindt als hij het relaas van het slachtoffer heeft gehoord, in de praktijk geneutraliseerd zijn. Daarbij komt dat het wetsvoorstel alleen toeziet op ernstige, zeer ernstige misdrijven. Er moet in beginsel acht jaar of meer op het misdrijf staan, wil het slachtoffer van het spreekrecht gebruik mogen maken. Het speelt dus alleen bij zeer zware delicten, zeg ik tegen de heren Witteveen, Rosenthal en Holdijk. Wij hebben deze beperking aangebracht omdat de adviesorganen die wij geraadpleegd hebben, gezegd hebben dat we het moesten beperken tot serieuze misdrijven.

In de praktijk zal veruit het grootste deel van de zaken waarop het spreekrecht van toepassing is, zich voor de meervoudige kamer afspelen. Het is niet goed voorspelbaar dat het soort ernstige beschuldigingen waarover we spreken, door het OM bij de politierechter worden aangebracht. Ik heb na afloop van de eerste termijn in de Eerste Kamer geprobeerd daarover wat feitelijke gegevens en cijfers te krijgen. Hoe vaak worden bij dit soort ernstige beschuldigingen zaken toch bij de alleen zittende rechter en niet bij de meervoudige kamer



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

aangebracht? Men kon mij die gegevens niet verstrekken. Dat wordt dus niet bijgehouden.

Stel dat een alleen zittende rechter zich over zo'n zware tenlastelegging zou moeten buigen, dan zijn er toch nog een aantal mogelijkheden die ook soms in de praktijk toegepast worden. Ik zeg dit tegen de heer Holdijk die het, naar ik uit zijn betoog begreep, wat theoretisch vond. Een rechter die alleen zit en geconfronteerd wordt met zo'n zware zaak en het spreekrecht en die zich overmand en aangeslagen voelt, kan de zaak aanhouden of doorverwijzen naar de meervoudige kamer. Dat gebeurt in de praktijk wel eens. Het blijkt ter zitting wel eens dat de zaak zo ingewikkeld en ernstig is dat een alleen zittende rechter daar niet alleen een oordeel over wil vellen maar vindt dat er drie rechters naar moeten kijken en de zaak doorverwijst naar de meervoudige kamer.

Er is ook nog een andere optie die in de praktijk ook nog wel eens voorkomt. Als een alleen zittende rechter de zaak niet wil doorverwijzen maar niet het gevoel heeft dat hij ter plekke op de politierechterzitting uitspraak kan doen -- wat in de meeste gevallen wel kan omdat daar vrij eenvoudige zaken worden aangebracht -- dan kan de politierechter bepalen dat hij op een later tijdstip, uiterlijk veertien dagen later, uitspraak doet, zoals dat ook bij zaken van de meervoudige kamer gebruikelijk is. Ook dat kan in de praktijk voorkomen, maar dit alles in de uitzonderlijke situatie dat een alleen zittende rechter met dit soort ernstige beschuldigingen geconfronteerd zou worden. De heren Rosenthal en Holdijk hebben daar meteen de vraag tegenover gezet of de beperking van het spreekrecht die wij in het wetsvoorstel hebben opgenomen, een achteruitgang betekent in vergelijking met de huidige rechtspraktijk. Er zijn met name in de meervoudige kamer rechters die ook bij minder ernstige misdrijven die zij ook voorgelegd krijgen, het slachtoffer aan het woord willen laten om te vragen hoe het met hem of haar gaat. Wij hebben als wetgever gekozen om de norm vast te leggen in de wet. Deze staat in artikel 302 van het voorgestelde wetsvoorstel. Dat betekent dat sommige misdrijven die serieuze gevolgen kunnen hebben voor het slachtoffer, buiten de boot vallen. Dat is inherent aan het feit dat wij als wetgever de verantwoordelijkheid nemen om deze keuze te maken en in het wetsvoorstel op te nemen. Ik zeg tegen degenen die daar aarzelingen over hebben -- de heer Holdijk heeft daar een opmerking over gemaakt -- dat wij in het wetsvoorstel een evaluatie van de werking van de wet in de praktijk na drie jaar hebben opgenomen. Met de wettelijke regeling in de hand kan heel goed gekeken worden hoe een en ander nu in de praktijk uitpakt. Ook de heer Kox vroeg hier nadrukkelijk om. Hij wilde ook een evaluatie hebben. De heer Holdijk zei nog dat hij het jammer vond dat geen experiment met spreekrecht kon plaatsvinden, zoals dat wel met de schriftelijke slachtofferverklaringen is gebeurd. Als de minister van Justitie de positie van het slachtoffer gaat herijken, wat de bedoeling is, en in den brede in het Wetboek van Strafvordering gaat plaatsen, kan geleerd worden van de ervaringen die al met dit wetsvoorstel zijn opgedaan. Van die ervaringen kunnen wij dan voordeel trekken door dat weer op te nemen in de brede herziening en herijking van Strafvordering.

Dan wil ik nu ingaan op de schriftelijke slachtofferverklaring, waar vele leden bij stilgestaan hebben. Over het algemeen zijn daar goede ervaringen mee opgedaan. Wij denken dan ook dat naarmate een schriftelijke slachtofferverklaring vaker wordt ingediend en meer serieus wordt genomen -- vaak wordt zij in het requisitoir van de officier van justitie meegenomen of de rechter leest die op de zitting nog eens voor, zoals dat ook in de experimenten te doen gebruikelijk was -- het mondelinge spreekrecht niet echt in alle situaties meer nodig is. Dat is ook het gevoel dat Slachtofferhulp naar voren heeft gebracht.

Ik beantwoord nog graag de vraag van mevrouw De Wolff en de heer Kohnstamm. Zij vroegen of het wetsvoorstel door het goede resultaat van de schriftelijke slachtofferverklaring niet overbodig wordt. Je kunt immers al een heel eind uit de voeten met de schriftelijke slachtofferverklaring. Wij vinden van niet. Wij willen iets regelen dat verdergaat en dat is toch het spreekrecht. In onze situatie kan het slachtoffer zelf kiezen of hij wel of niet van deze mogelijkheid gebruik maakt. Hij kan ook zelf zeggen wat de gevolgen van het misdrijf in zijn of haar leven zijn geweest. Bij de schriftelijke slachtofferverklaring zal een van de spelers - de rechter, de officier van justitie - dat namens het slachtoffer voordragen. Dat is een verschil. Sommige slachtoffers hebben er behoefte aan om zelf het woord te voeren. Voor die groep is dit wetsvoorstel een meerwaarde. Gelet op de praktijk moeten wij zeggen dat het heel goed is dat de schriftelijke slachtofferverklaring een steeds grotere rol krijgt. De minister van Justitie heeft toegezegd deze landelijk te willen invoeren. Daar zijn wij heel blij mee.

Daarop heeft de heer Rosenthal aan ons gevraagd waarom wij niet in ons initiatief-wetsvoorstel de variant van de schriftelijke slachtofferverklaring hebben opgenomen. Mijn antwoord op deze vraag is toch een beetje hetzelfde als het antwoord in de Tweede Kamer. Toen was er een amendement ingediend door mevrouw Karimi van de fractie van GroenLinks. Daar hebben wij toen nog uitgebreid over gesproken. Wij hebben dat in de eerste plaats niet gedaan omdat er helemaal geen wetswijziging nodig is. Al die experimenten en de landelijke invoering van de schriftelijke verklaring zijn mogelijk zonder dat de wet wordt aangepast. Dat kan via de richtlijnen of via het beleid. In de tweede plaats zien wij geen discrepantie, zoals de heer Rosenthal naar voren bracht, tussen het wel wettelijk regelen van het spreekrecht en het niet wettelijk regelen van de schriftelijke verklaring. Zonder regeling van het mondelinge recht blijft er in de rechtspraktijk verwarring. Dat was nou juist de reden waarom de officieren van justitie en de rechters in de NVVR verenigd zeiden dat een codificatie van het spreekrecht nodig was.

De heer **Rosenthal** (VVD): Tegen de indiener wil ik zeggen dat in dit huis nogal eens wordt gesproken over de wetsystematiek. Wat dat betreft, beantwoordt u mijn vraag dus nog niet bevredigend. Wij krijgen te maken met de situatie waarin het spreekrecht moet worden beschouwd als een aanvulling op de schriftelijke slachtofferverklaring; dat zei u althans op een gegeven moment. Dan krijgen wij straks

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

---

dus de figuur dat de aanvulling bij formele wet geregeld zal zijn en dat de schriftelijke slachtofferverklaring, althans waar het het landelijk bereik betreft, een kwestie is van richtlijnen aan het OM en de magistratuur.

De heer **Dittrich** (D66): Wij denken dat dat niet bezwaarlijk hoeft te zijn, omdat de schriftelijke slachtofferverklaring in het strafdossier terecht komt en voor alle deelnemers aan het strafproces te lezen is. Daarbovenop introduceren wij een spreekrecht, waarbij mensen zelf het woord voeren. In heel veel gevallen zal iemand een schriftelijke verklaring in het dossier hebben gebracht als dat niet gewoon via het requisitoir van de officier van justitie gaat. In sommige situaties is die schriftelijke verklaring er echter niet, terwijl iemand wel van het mondelinge recht gebruik maakt. Daarmee regelen wij dus iets extra's. Ik heb nooit willen beweren dat het één op één is en dat allen die op een gegeven moment van het mondelinge recht gebruik maken, ook een schriftelijke verklaring hebben afgelegd.

De heer **Rosenthal** (VVD): Misschien kom ik hier in tweede termijn op terug, want ik denk dat wij nu ietwat langs elkaar heen praten. Het gaat mij immers niet zozeer om de materiële strekking van een en ander, maar veel meer om de puur wetsystematische figuur. Het gaat mij om het feit dat wij dan het ene regelen bij formele wet, terwijl wij het andere, dat minstens zo belangrijk is, laten hangen bij de figuur van de richtlijn. Dat vind ik vanuit wetsystematisch oogpunt niet zo mooi.

De heer **Dittrich** (D66): Nu begrijp ik wat u bedoelt. U zegt dat de schriftelijke slachtofferverklaring niet in de wettekst wordt geregeld, maar de mondelinge wel en dat je, kijkend naar de systematiek van de wet, allebei zou moeten regelen. Wij hebben een evaluatiebepaling opgenomen en wij weten dat het hele Wetboek van Strafvordering herijkt gaat worden, waarbij ten brede ook over de positie van het slachtoffer zal worden gesproken. Er is zelfs sprake geweest van een aparte titel voor het slachtoffer. Tegen die tijd kunnen natuurlijk ook de ervaringen die met de schriftelijke verklaringen zijn opgedaan, in de wettekst opgenomen worden. Dan kan ook bekeken worden wat men daar in de praktijk van heeft geleerd. Dat zal dus over een niet al te lange tijd -- ik denk over een paar jaar -- weer rechtgetrokken zijn.

Enkele sprekers, onder anderen de heer Kohnstamm, hebben uitdrukkelijk gesproken over de onschuldpresumptie. Kennelijk leeft die kwestie met name wanneer wij de huidige praktijk in de rechtszaal op papier zetten. Dan komen er steeds vragen over de onschuldpresumptie. De Hoge Raad heeft in het eerder genoemde arrest echter al gezegd daar geen bezwaar tegen te hebben, omdat het spreekrecht zich bevindt in de fase waarin een onderzoek naar de feiten wordt gedaan. Ook de adviesorganen hebben daar geen problemen mee gehad. De beleving van het slachtoffer is geen beschuldiging van de verdachte. Daarom wordt het spreekrecht in de praktijk toegekend aan slachtoffers of nabestaanden in zaken waarin de verdachte echt gemotiveerd ontkent het misdrijf gepleegd te hebben. Dat gebeurt in de praktijk. Ik heb in de schriftelijke voorbereiding een aantal zaken genoemd

waarin de verdachte ontkende en waarvan soms ook in de publiciteit werd gezegd dat het een heel zwakke zaak is; toch verleende de rechter dan spreekrecht aan de nabestaanden en uiteindelijk volgde er een veroordeling.

Ik vermeld nogmaals dat de officier van justitie in de praktijk in zijn requisitoir natuurlijk ook heel vaak gebruik maakt van wetenschap die hij van het slachtoffer gekregen heeft.

In die fase is de verdachte nog niet veroordeeld. Wat het slachtoffer of de nabestaanden aan de officier van justitie meegedeeld hebben, wordt door die officier gewoon in de rechtszaal naar voren gebracht.

De heer **Van Raak** (SP): Ik vervang mijn collega Kox die het land vanavond heeft verlaten. Dat heeft niet met dit debat te maken. Hij heeft ook beloofd, terug te komen. Ik neem de honneurs waar. Hij heeft met name gevraagd naar de evaluatie. De heer Dittrich heeft opgemerkt dat een evaluatie van belang is. Hij heeft nog niet gezegd of die er gaat komen. Hij zegt dat het spreekrecht een nut moet hebben, naast de therapeutische waarde. Er kan rechtsongelijkheid ontstaan. Sommige mensen spreken wel in en andere mensen niet. Men kan het gevoel hebben gedwongen te worden om in te spreken, omdat men denkt dat de strafmaat anders kan uitvallen. Wil de heer Dittrich op deze punten evalueren? Wanneer wil hij evalueren?

De heer **Dittrich** (D66): Wij hebben de evaluatie al toegezegd. In de Tweede Kamer is gevraagd waarom die niet in een bepaling in de wet wordt opgenomen. Dat hoeft niet. Als over een toezegging geen verschil van mening bestaat, wordt die gewoon uitgevoerd. Dat geldt ook bij andere wetsvoorstellen. De evaluatie komt er sowieso. De vraag is vervolgens wat de ijkpunten zijn in de evaluatie. Waaruit wil men lering trekken? Is de formulering in de wettekst goed of moet die aangepast worden? Over al deze punten spreken wij vandaag. Die komen natuurlijk in de evaluatie aan de orde. Tegen de tijd dat de evaluatie plaatsvindt, is het van groot belang dat een en ander inzichtelijk wordt gemaakt. Met beide Kamers moet dan over een evaluatieopzet gesproken worden waarin een aantal criteria genoemd wordt.

De heer **Van Raak** (SP): Een goede gewoonte in deze Kamer is dat bij een evaluatie een richtdatum genoemd wordt. Kan de heer Dittrich die geven?

De heer **Dittrich** (D66): De Tweede Kamer is toegezegd dat de evaluatie binnen drie jaar plaatsvindt. De fractie van de Partij van de Arbeid heeft gepleit voor een termijn van een tot twee jaar. Wij vinden dat een te korte referentieperiode, omdat ook gekeken moet worden of hoger beroep is ingesteld en of het in hoger beroep werkt. Dan is een periode van drie jaar nodig.

Wat nu als het slachtoffer heeft gesproken en de verdachte toch wordt vrijgesproken? De heer Van de Beeten maakt zich zorgen dat het slachtoffer zich ten tweede male slachtoffer voelt. Afgezien van de voorlichting moeten slachtoffers vaak machteloos als figurant toekijken op de tribune. Dat is de reden waarom de slachtofferorganisaties zeggen een meerwaarde te zien in het spreekrecht. Het slachtoffer heeft gesproken. De

bewijsvraag die vervolgens aan de orde is in de rechtszaal kan zijn loop hebben. Wij mogen niet verlangen dat een rechter op een andere manier met het bewijsmateriaal omgaat louter en alleen omdat een slachtoffer heeft gesproken. In theorie kan een verdachte worden vrijgesproken nadat van het spreekrecht gebruik is gemaakt. Dat is dan zo. Wie weet gaat de officier van justitie vervolgens in beroep en speelt zich een en ander opnieuw af bij het gerechtshof. Dat is niet te voorkomen. Wij weten alleen dat men nu vaak teleurgesteld is omdat er helemaal geen rol voor het slachtoffer in het strafproces is weggelegd.

Voorzitter. Als u er prijs op stelt, wil ik de heer Knoops in de gelegenheid stellen kort een schets te geven van de ervaringen in de rechtspraktijk. Daar zijn veel vragen over gesteld.

**De voorzitter:** Dank u wel, mijnheer Dittrich. Het is niet de vraag of de voorzitter daar prijs op stelt, maar of de voorzitter dat toestaat. Deze voorzitter staat dat graag toe. Het woord is aan professor Knoops.

\*\*

\*N

**De heer Knoops:** Mevrouw de voorzitter, geachte aanwezigen. Op de eerste plaats moet mij van het hart dat het een eer is om hier te staan als eenvoudige advocaat en docent internationaal strafrecht. Ik zal niet zozeer ingaan op de juridisch formeel-technische aspecten van het wetsvoorstel, want ik acht het niet aan mij om daar een oordeel over te geven. De heer Dittrich heeft mij veeleer gevraagd om als deskundige vanuit de praktijk iets hierover te zeggen. Ik wil u een belangrijk aspect meegeven in uw beoordeling, namelijk de controleerbaarheid van bepaalde gegevens die in een strafproces ter sprake komen.

Thans bestaat er een indirect spreekrecht via het OM dat veelal bij het requisitoir namens de slachtoffers spreekt en daarbij ook de gevoelens van de slachtoffers of nabestaanden onder woorden brengt. In de huidige rechtspraktijk wordt dit juist bij ernstige delicten veelal gedaan. Er zijn veel voorbeelden van zaken waarin het OM in het requisitoir de gevoelens van de slachtoffers vertolkt, uiteraard met de bedoeling, de rechter te beïnvloeden. Het is immers uiteindelijk de taak van het OM om namens de maatschappij een straf te vorderen en daarbij ook de gevoelens van de slachtoffers onder woorden te brengen. Daar is op zichzelf niets mis mee, maar wij moeten wel vaststellen dat het de realiteit van alledag is: de rechter proberen te beïnvloeden is een fenomeen dat in wezen al bestaat, via het indirecte spreekrecht van het OM namens de slachtoffers.

Een heel duidelijk voorbeeld is een zaak die ik zelf heb behandeld, namelijk de befaamde Veghelse eerwraakzaak. In het Brabantse Veghel had een jongen op een middelbare school op leerlingen geschoten. Daar heeft het OM tijdens het requisitoir heel duidelijk namens de

slachtoffers gesproken, terwijl er op dat moment geen enkel gegeven voorlag van de slachtoffers. Het OM kreeg de kans en benutte deze uiteraard ook. Je zou kunnen stellen dat het indirecte spreekrecht via het OM nu al een gevestigd begrip is.

**De heer Van de Beeten (CDA):** Voorzitter. Mag een nog eenvoudiger advocaat aan professor Knoops een vraag stellen op dit punt? Was er in die zaak ook sprake van een schriftelijke slachtofferverklaring?

**De heer Knoops:** Er waren inderdaad vorderingen van de beledigde partijen ingediend, maar er lag geen schriftelijke verklaring van de slachtoffers zelf, waarin zij hun gevoelens onder woorden zouden hebben gebracht.

Op dit moment zou een aspect kunnen zijn dat je met dit wetsvoorstel onder omstandigheden de controleerbaarheid kunt vergroten van bepaalde opmerkingen die gemaakt worden in het requisitoir. Ik geef u een ander voorbeeld. Er heeft in 1988 een zaak gespeeld waarin er is gepoogd om de zuster van een verdachte om het leven te brengen. Opmerkelijk was dat het OM stelde dat het slachtoffer ernstig getraumatiseerd was, verder niet meer door het leven kon gaan en ook geen contact meer wilde hebben met de verdachte. Maar wat schetste ieders verbazing? Het slachtoffer nam een paar weken voor de terechtzitting contact op met de advocaat van de verdachte. De situatie bleek heel anders te zijn dan het OM tijdens de voorafgaande zittingen had doen voorkomen. Het kan dus de controleerbaarheid van bepaalde opmerkingen die gemaakt worden omtrent de impact van een delict op een slachtoffer ten goede komen als het slachtoffer het zelf kan vertellen. De rechter kan het dan controleren. Daar is de verdediging bij, het OM is er eveneens bij en in die zin kan het ook het rechtsbeginsel van de onmiddellijkheid ten goede komen. Het onmiddellijkheidsbeginsel houdt in dat het materiaal dat het OM naar voren brengt, getoetst zou kunnen worden.

**De heer Van de Beeten (CDA):** Ik heb toch goed begrepen dat de rechter geen ondervragingsrecht heeft bij het spreekrecht? Wat de heer Knoops nu zegt, houdt in dat de rechter tijdens het spreekrecht wél ondervragingsrecht heeft. Dat zal dan ook voor de raadsman of -vrouw van de verdachte moeten gelden.

**De heer Knoops:** Nee, het is duidelijk een signalering. Het gaat om een verschil in benadering. Het openbaar ministerie stelt dat er een bepaalde impact is geweest op het slachtoffer. Zoiets wordt vaak bij het requisitoir naar voren gebracht. Dat is echter niet voor een ieder waarneembaar. Die situatie kan worden vergeleken met de situatie waarin het slachtoffer dat zelf zou mogen vertellen. De rechter kan daarover dan zelf een oordeel geven.

Het openbaar ministerie behoeft niet altijd die gevoelens van het slachtoffer op juiste wijze onder woorden te brengen. Er kan dus sprake zijn van een discrepantie, zoals wij zojuist in dit voorbeeld zagen.

**De heer Van de Beeten (CDA):** Dat begrijp ik. Toch betekent dit in zo'n situatie onder de werking van dit

wetsvoorstel, dat eerst het slachtoffer als getuige beëdigd moet worden. Vervolgens kan het slachtoffer door de rechter ondervraagd worden, alsook door de raadsman of –vrouw van de verdachte. Anders kom je nog niet toe aan de uitoefening van het controlerecht, dat impliciet gecreëerd wordt met dit wetsvoorstel.

De heer **Knoops**: Ik herhaal dat het mijns inziens niet gaat om het creëren van een ondervragingsrecht. Wij hebben namelijk vastgesteld dat de materiële rechtspositie van de verdachte niet geraakt wordt. Zo is ook de vaste rechtspraak van het Europese Hof. Het gaat dus niet om het openbreken van de materiële rechtspositie van de verdachte. Als men via dit wetsvoorstel een bijdrage wenst te leveren aan herstel van emotionele gevolgen, gaat het puur om de controleerbaarheid van de vraag of die gevolgen zich hebben voltrokken. Als je een keuze zou moeten maken tussen vordering door het openbaar ministerie en door het slachtoffer zelf, zal onder omstandigheden het laatste de voorkeur verdienen. Immers, dat is gemakkelijker objectiveerbaar, zonder dat het slachtoffer gevraagd hoeft te worden of dat inderdaad het geval is. Het slachtoffer kan namelijk een heel andere impact ervaren hebben dan wellicht het openbaar ministerie dat, veelal bij requisitoir, naar voren kan brengen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Bij controleerbaar dient een derde variant onderscheiden te worden. Ik doel op de variant die hoe dan ook in zwang zal raken, dat er in een dossier een schriftelijke verklaring van het slachtoffer is opgenomen waarin het slachtoffer een en ander vertelt over de gevolgen van het misdrijf. Bij twijfel kan het slachtoffer als getuige gehoord worden. Volgens mij is dan bereikt dat wat het slachtoffer naar voren brengt, optimaal controleerbaar is. Dit lijkt mij ten opzichte van de twee varianten die u tegen elkaar afzet, de beste variant.

De heer **Knoops**: Wat u zegt, is in de huidige praktijk ook al mogelijk. Als een slachtoffer op de zitting aanwezig is met bijvoorbeeld een vordering beledigde partijstelling en er ontstaat de behoefte om het slachtoffer over de feiten te ondervragen, kan het slachtoffer, met instemming van procespartijen, alsnog de positie van getuige innemen en beëdigd worden. Vervolgens kunnen aan het slachtoffer vragen gesteld worden. Die variant bestaat dus zeker.

Van mijn kant kan nog signaleerd worden wat er in feite nu al in de praktijk gebeurt. Er wordt namelijk een indirect spreekrecht uitgeoefend via het openbaar ministerie. Dit is overigens veelal in een zeer laat stadium, waarin het voor een ieder niet altijd controleerbaar is of die impact zo heeft bestaan.

Als je uit twee kwaden het minst kwade moet kiezen, kan de optie om het te formaliseren en voor een ieder zichtbaar te maken nog een ander belang, een ander principieel rechtsbeginsel dienen, en wel dat van de controleerbaarheid. Er zijn weliswaar een aantal principiële bezwaren, maar er is ook een keerzijde aan het verhaal in die zin dat het ook een aantal rechtsbeginselen kan dienen. Zo komt het veelvuldig voor dat de verdediging tijdens het requisitoir van het openbaar ministerie als het ware tandenknarsend zit te luisteren,

omdat men eenvoudigweg het openbaar ministerie niet kan tegenhouden om namens het slachtoffer te spreken. De verdediging kan daar vaak verder ook niets tegen inbrengen. Bovendien weet de rechter dan niet en kan hij evenmin verifiëren of bepaalde opmerkingen die over het slachtoffer gemaakt worden, juist zijn.

Ik heb een voorbeeld gegeven van een niet onaanzienlijke zaak waarin een discrepantie ontstond tussen wat het openbaar ministerie had gesteld over de impact van de zaak op het slachtoffer en wat de realiteit was. De heer Dittrich zei al dat dit raakte aan de professionaliteit van de rechtspraak. Op de vraag of introductie van dit spreekrecht de rechter indirect kan beïnvloeden, kunnen wij antwoorden dat wij hebben vastgesteld dat een dergelijke beïnvloeding eigenlijk al plaatsvindt via het openbaar ministerie.

In de zaak over Joes Kloppenburg heeft de rechter aan de ene kant duidelijk laten blijken dat hij spreekrecht had toegekend uit respect voor de gevoelens van de familie van het slachtoffer. Uit de woorden van de familie bleek duidelijk dat zij hoopte dat het niet meer zou gebeuren. De familie heeft de rechtbank ook duidelijk onder druk gezet om een bepaalde straf op te leggen. In deze situatie zijn mogelijk de grenzen van dit wetsvoorstel overschreden. Het oordeel was van de rechter was desondanks zeer professioneel. Hij heeft het standpunt van de familie niet gevolgd. Uit dit voorbeeld blijkt dat rechters in Nederland professioneel genoeg zijn om afstand te nemen van bepaalde opmerkingen en om een eigen oordeel te vellen. De heer Dittrich heeft ook al opgemerkt dat rechters in Nederland onderscheid kunnen maken tussen feiten en emoties. In dat opzicht denk ik dat het wetsvoorstel in wezen een bekrachtiging vormt van wat eigenlijk al gebeurt in de rechtszalen, namelijk dat het spreekrecht indirect via het openbaar ministerie wordt uitgeoefend. Het is aan de leden van de Eerste Kamer om te beoordelen of het belang van de controleerbaarheid onder omstandigheden een aanvullend argument kan zijn voor het initiatiefwetsvoorstel van de heren Dittrich en Schoonewille.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. De minister neemt in dit soort discussies een aparte positie in. Hij hoeft voor de verandering niet een concreet voorstel te verdedigen. Het past hem in deze rol ook niet om voorstellen volop te opponeren. Het kabinet moet de beslissing over het contraseign nog nemen. Op dit moment is dit niet aan de orde.

Mij is een aantal vragen gesteld en een oordeel gevraagd over sommige onderdelen. Bovendien gaat het op dit moment in deze Kamer om de regeling als geheel en niet om bepaalde onderdelen daarvan. Ik wil het beeld rechtzetten dat de heer Kohnstamm schiep met betrekking tot het standpunt van de Raad van State. Bij initiatiefwetsvoorstellen beperkt de Raad van State zich steeds primair tot het plaatsen van technische kanttekeningen. Anders dan bij adviezen aan de regering, concludeert de Raad van State dan niet over de indiening,

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

---

niet-indiening of bijstelling van het wetsvoorstel. Het is aan de initiatiefnemers om dat te doen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat moge zo zijn en op gezag van de minister zal ik dit aannemen, maar ik ken een paar initiatiefwetsvoorstellen waarover heel expliciet door de Raad van State is geconcludeerd: niet doen, in vredesnaam weglaten! Over het initiatiefvoorstel van mevrouw Wessel-Tuinstra dat ik jarenlang heb mogen verdedigen in de Tweede Kamer, als initiatiefovernemer, was de Raad van State betrekkelijk genadeloos. Ik heb sindsdien nogal wat adviezen van de Raad van State over initiatiefwetsvoorstellen gezien waarvan ik dacht: waarom zouden zij die kritische houding niet eens laten varen of het ook zo doen ten opzichte van regeringsvoorstellen; laten zij daar ook eens op komen!

Minister **Donner**: Dan blijven dat toch technische adviezen. Het kan zijn dat die voorstellen zo rampzalig waren dat je onder alle omstandigheden moet zeggen dat je het niet moet doen, ongeacht of het nu beleid is of niet.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dat sluit ik niet op voorhand uit. Ik weet van het ontwerp waar ik mee bezig was, dat dit absoluut niet het geval was. Dat was een fantastisch voorstel. Voor het overige kun je niet volhouden, afgaande op de adviezen die ik gezien heb van de Raad van State over initiatiefvoorstellen, dat die adviezen niet uiteindelijk over de inhoud zelf gingen. Zij gingen zelden uitsluitend over technische aangelegenheden, maar ook over de vraag: zouden jullie dat nu wel doen?

Minister **Donner**: Versta mij wel; natuurlijk gaan zij ook over de inhoud, niet over de opportuniteit van de vraag maar over de effecten die een regeling heeft in een bepaalde situatie. Ik weet dit uit eigen ervaring.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik zal het hierna laten rusten, maar nu terug naar 1984 en het voorstel-Wessel-Tuinstra. Daarvan heeft de Raad van State expliciet gemeld dat hij vond dat het vroegtijdig was en dat de staatscommissie eerst maar eens gerapporteerd moest hebben voordat het initiatief verder gevoerd zou kunnen worden. Dat kun je, met alle respect, niet alleen maar een technische opmerking noemen.

Minister **Donner**: Wij zullen dan wellicht nog een studie moeten verrichten van de adviezen, maar ik kan u uit eigen aanschouwing verzekeren wat de lijn is van de Raad van State in dezen.

Mevrouw de voorzitter. In ieder geval wilde ik stelling nemen tegen het beeld dat de heer Kohnstamm oproept, namelijk dat initiatiefwetsvoorstellen nodig zijn omdat de minister niet vooruit te branden is. Nu dateert dit voorstel uit een tijdperk dat ik nog niet in het kabinet zat en de heer Kohnstamm wel. Het kan dus zijn dat hij uit eigen observatie sprak, maar in ieder geval heb ik vanaf het begin met betrekking tot dit wetsvoorstel een duidelijk standpunt ingenomen ten aanzien van de volgorde der dingen. Dit was niet omdat ik zou menen dat de positie van het slachtoffer in het strafproces niet aan herijking en

herwaardering toe is. Wel vind ik dat er op dit punt aanleiding is om eerst de voorstellen in het kader van het project Strafvordering 2001 af te wachten, naast het uitwerken -- dit is inmiddels het geval -- van de gedachte inzake de schriftelijke verklaring, waarna wij overgaan tot een uitbouw van die positie.

Ook in de debatten in deze Kamer en in de Tweede Kamer over de voorstellen met betrekking tot het project Strafvordering 2001 is er steeds voor gewaarschuwd om de krenten uit de pap te halen. Dat is ook mijn standpunt op dit punt: als wij overgaan tot een verandering van de positie van het slachtoffer in het strafprocesrecht, dan zal dit op een coherente wijze moeten geschieden, in samenhang met de verschillende onderdelen. Op dat punt is de inschatting toch iets anders, als het gaat om de beschikbare tijd van het kabinet, zoals ook al is aangegeven in de discussie over wat er gebeurt met de voorstellen van het project Strafvordering 2001. Aangegeven is dat dit punt daarbij bij voorrang aandacht zou krijgen.

Dat leverde mij het verwijt op dat ook ik te dien aanzien de krenten uit de pap zou halen. Desondanks wilde ik het doen in samenhang en is het in ieder geval de bedoeling dat het wetsvoorstel ter zake van de positie van het slachtoffer dit jaar, zo mogelijk nog rond de zomer, in consultatie gegeven kan worden; het is niet ingediend maar wel in consultatie.

Ik benadruk het punt van samenhang en coherentie, omdat de essentie van de positie van het slachtoffer in het strafprocesrecht niet het spreken of de verklaring is. Het spreken of de verklaring moet uiting zijn van een beoordeling van de vraag wat de plaats en de functie van het slachtoffer is in het strafprocesrecht. Het spreken of de verklaring moet daarvan worden afgeleid. In die zin is het spreken alleen de methode van transport. Ik kan in dat opzicht de heer Kohnstamm ten dele gelijk geven als hij spreekt over het verschil tussen de schriftelijke en de mondelinge verklaring. Tegelijkertijd geldt ook het adagium "the medium is the message". In die zin heeft de mondelinge verklaring een ander karakter. Een mondelinge verklaring afgegeven in het strafprocesrecht, in de zaal heeft een andere betekenis dan de schriftelijke verklaring. Er kan dus niet zonder meer gezegd worden dat men als men de schriftelijke verklaring aanvaardt, de mondelinge verklaring ook zonder meer moet aanvaarden. Voor alle duidelijkheid, ook ik zie zeker in dat er voor het slachtoffer in het strafproces een spreekgelegenheid moet zijn. Dat zal onderdeel van de voorstellen zijn. Ik probeer geen tegenstelling maar samenhang te creëren.

De heer Holdijk heeft gewezen op de historische ontwikkeling. Het is goed die even te memoreren omdat daarmee een zeker houvast kan worden verkregen over wat uiteindelijk de positie van het slachtoffer in het strafprocesrecht moet zijn. De oorspronkelijke situatie is naar alle waarschijnlijkheid de vendetta geweest. De eerste stap was dat de beoordeling door het publiek gezag werd overgenomen. U ziet dat onder meer in de IJslandse sagen. Daarin krijgen wij een beschrijving van de Germaanse samenleving zoals die vermoedelijk in vroeger tijden hier is geweest en waaruit ons strafprocesrecht is ontwikkeld. Vervolgens zien wij dat ook de tenuitvoerlegging wordt overgenomen door het publiek gezag. Die ontwikkeling

vindt plaats rondom de 13<sup>de</sup> eeuw in juraal Europa. Met name in de Normandische koninkrijken ziet u die ontwikkeling het eerst. Vervolgens zien wij dat geleidelijk aan de inbreuk op de publieke rechtsorde voorrang gaat krijgen op de inbreuk op het slachtoffer en het leed dat hem wordt aangedaan. Dat is inderdaad versterkt bij de ontwikkeling van het inquisitoriale systeem in West-Europa, vooral onder de invloed van de ontwikkeling van het Frans/Spaanse rechtstelsel. Of de Spaanse inquisitie hierin ook een rol gehad heeft, weet ik niet precies. In de loop van de 19<sup>de</sup> eeuw wordt onder invloed van de Code Napoleon en de wijzigingen die wij daar gekregen hebben, de inbreuk op de publieke orde het exclusieve belang. Ik denk dat dit een onjuiste ontwikkeling geweest is, in die zin dat dit miskent dat het uiteindelijk ook gaat om de schade die het slachtoffer is aangedaan, dat die schade niet geheel opgaat in de civiele schadevergoeding en dat die schade onderdeel vormt van de inbreuk op de publieke rechtsorde. Het is dan ook niet vreemd dat het slachtoffer op dat onderdeel een positie heeft in het strafproces. Hij heeft die positie niet ten aanzien van de waarheidsvinding en niet ten aanzien van de schuldvraag, anders dan als getuige, maar wel ten aanzien van de ernst en de gevolgen van het delict. Niet uitsluitend de inbreuk op de publieke rechtsorde hoeft daarvoor bepalend te zijn. In die zin wordt dat meegenomen.

Ik denk ook dat het een factor is die mede het monopolie van de overheid op het vervolg, de opsporing en het eventueel bestraffen van de inbreuken, aanvaardbaar kan maken.

Dat standpunt over de rol van het slachtoffer in het proces heb ik neergelegd in de brief die op 10 maart jongstleden aan de Tweede Kamer is gezonden met een overzicht van de verschillende maatregelen die ik voornemens ben in de komende jaren te ontwikkelen voor de positie van het slachtoffer. Uit de schriftelijke reacties daarop van de fracties in de Tweede Kamer die vorige week aan mij zijn gezonden, lees ik dat er steun en instemming bestaat voor dat beleid, hetgeen mij verheugt. In dat opzicht zie ik ook dat een evenwichtige regeling van de positie van het slachtoffer in het strafprocesrecht op zichzelf binnen voorzienbare tijd mogelijk is, waaronder toekenning van een beperkt spreekrecht aan slachtoffers in het strafprocesrecht.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ik zag dat niet in de brief van 10 maart. Kan dat kloppen? Ik hoor de minister hier zeggen dat hij een vorm van spreekrecht waardevol acht. Ik kan eroverheen gelezen hebben. Op pagina 5 lees ik iets over de schriftelijke slachtofferverklaring, maar ik zie niet hoe het verder op de zitting moet.

Minister **Donner**: Dan heb ik dat aangegeven in de reactie op de voorstellen Strafvordering 2001. Ik geef alleen maar aan dat ik de figuur van een beperkt spreekrecht van slachtoffers, in het verlengde van en ingebed in het strafprocesrecht en niet als een op zichzelf staand element dat overigens niet wordt geregeld, dienstbaar acht aan de ontwikkeling van die positie. In ieder geval zal de schriftelijke slachtofferverklaring met ingang van 1 mei aanstaande landelijk worden ingevoerd. Daarmee zal zij de

praktijkervaring opleveren op basis waarvan de verdere ontwikkeling kan plaatsvinden.

In die context plaats ik kanttekeningen vanuit de optiek van het ontwikkelen van een evenwichtige positie van het slachtoffer in het procesrecht bij het enkel introduceren van een recht tot spreken, ook al is dat in bepaalde gevallen. Zeker als dat niet is ingebed in de ontwikkeling van het strafprocesrecht, zijn naar mijn inschatting risico's van secondary victimisation mogelijk. Ik denk ook dat het op zichzelf niet de waarborgen biedt om een duidelijk beeld te krijgen van de rol van die verklaring, de functie in het proces en de wijze waarop dat logisch in de voorbereiding en voorfase van het proces moet plaatsvinden. Ik constateer dat duidelijk wordt gemaakt dat tal van ontwikkelingen die nu al plaatsvinden niet worden uitgesloten door het voorstel. Vanuit de optiek van het ontwikkelen van een coherent standpunt heb ik wel zorg. Ik heb niet de illusie dat, als bepaalde ontwikkelingen eenmaal in gang zijn gezet, die kunnen worden teruggedraaid in het kader van een wetsvoorstel dat uitdrukking geeft aan de voorstellen van Strafvordering 2001. In die zin liggen mijn gedachten op dit punt dichterbij de voorstellen van de heer Witteveen rond de ontwikkeling van de positie van het slachtoffer. Ook de heer Holdijk heeft erop gewezen. Ik hoop dat het conceptwetsvoorstel rond de zomer voor consultatie beschikbaar komt.

De heer Van de Beeten vroeg mij of niet vermeden moet worden dat het slachtoffer rechtstreeks invloed krijgt op de straftoemeting. Mij staat bij de herziening van het Wetboek van Strafvordering voor ogen dat het strafproces als verwerkelijking van het materiële strafrecht een adequate justitiële reactie moet geven als een strafbaar feit is gepleegd en ter kennis van de overheid is gekomen. Dat houdt uiteraard in een sanctie voor de dader, maar ook het zoveel mogelijk bevorderen van genoegdoening en schadevergoeding voor het slachtoffer. De oplegging van een schadevergoedingsmaatregel kan onderdeel uitmaken van het sanctiepalet. Onderdeel van een adequate justitiële reactie is ook het rekening houden met de belangen van het slachtoffer onder andere bij het rekwireren van de straf. Voorts acht ik het een taak van de justitiële autoriteiten en eigenlijk de hele strafrechtelijke keten om te voorkomen dat het slachtoffer naast de directe gevolgen van het strafbare feit, ook nog wordt geconfronteerd met onverschilligheid of onzichtbaarheid in de strafrechtelijke procedure. In die zin vormt dat uitgangspunt van de herwaardering van de positie van het slachtoffer in het strafprocesrecht. Als wij uitgaan van invloed op elementen van de beoordeling, dan moet de verklaring onder ede worden afgelegd en moet ondervraging mogelijk zijn. Dat ligt in het verlengde daarvan. Dat is een onderdeel van een coherente uitwerking van de positie.

De heer Van de Beeten vroeg ook naar de richtlijnen van het landelijk overleg voorzitters strafsectoren inzake de uniforme handelwijze voor de gerechten. Dat beleid heeft betrekking op de vraag of aan het slachtoffer dat het woord op de terechtzitting wil voeren, bij alle gerechten die gelegenheid wordt geboden. Verder gaat het om de vraag onder welke voorwaarden en op welke wijze slachtoffers en nabestaanden dat

spreekrecht mogen uitvoeren. Ik beschik op dit moment niet over actuele informatie over de ontwikkeling van dit beleid. Het was ook niet te achterhalen vanaf het moment dat de vraag gesteld werd. Ik verwacht dat er op dit punt sprake is van een op elkaar wachten. Het landelijk overleg zal wachten op de uitkomst van dit debat voor een antwoord op de vraag of het nog zinvol is om die zaak uniform te regelen.

De heren Witteveen en Holdijk hebben hun voorkeur uitgesproken voor het eerst opdoen van ervaring met schriftelijke slachtofferverklaringen en vervolgens een uitbreiding naar een goed voorbereid spreekrecht. Ik heb aangegeven dat dat noodzakelijk is. Bij alle positieve ervaringen die in een aantal gevallen zijn opgedaan, is er een risico als het op grote schaal zonder meer als recht wordt ingevoerd. Slachtofferhulp Nederland staat positief tegenover een spreekrecht, indien het aansluit op de schriftelijke verklaring, omdat juist in die verklaring en de voorbereiding ervan de verwachtingen gemanaged kunnen worden. Dan kan duidelijk worden gemaakt wat wel en wat niet verwacht kan worden. De risico's van een onbeheersbaar proces kunnen worden uitgesloten.

De heer Kohnstamm vroeg mij of eventuele bezwaren tegen mondelinge verklaringen niet evenzeer gelden voor schriftelijke verklaringen. Ik weet vrijwel zeker dat een mondelinge discussie meer directe invloed heeft op de rechter en het slachtoffer dat ter plekke is, dan de schriftelijke verklaring. Niet is uit te sluiten dat mondelinge verklaringen over de ernst van het feit en de omvang van de gevolgen gaan, en kunnen bijdragen aan een duidelijke weergave van het strafbare feit. Dat geschiedt ten behoeve van de rechter, maar in die situaties zal het in wezen gaan om de positie van de getuige. De heer Dittrich is al ingegaan op de vraag of een mondelinge verklaring van invloed is op het aantonen van de onschuld. Ik ben het geheel met hem eens dat dat geen bezwaar zou zijn tegen deze figuur.

De heer Rosenthal vroeg mij of invoering van deze regeling geen verruiming en tegelijkertijd een beperking ten gevolge heeft. Het heeft een beperking ten gevolge, omdat in de situaties waarin de rechters eventueel spreekrecht toestaan, het niet waarschijnlijk is dat het als het wettelijk is geregeld is ook nog gebeurt. Aan de andere kant is sprake van een verruiming, omdat het in die gevallen waarin rechters het nu niet doen door de wettelijke regeling wel mogelijk zal worden. In die zin is er het dubbele effect. De heer Rosenthal vroeg mij voorts of ik antwoord kon geven op de vraag of alle gerechtsgebouwen voldoen aan de eisen van het kabelbesluit. Ik verwijs hem naar de brief van 7 februari 2003, waarin wordt ingegaan op de stand van zaken en de plannen met betrekking tot de verschillende gerechtsgebouwen. Daaruit blijkt dat bij de meeste gerechten reeds in belangrijke mate aan de eis van scheiding van slachtoffers en daders wordt voldaan. Het gaat vooral om de wachtruimten.

Er is gevraagd welke effecten de voorgestelde regeling heeft. De Kamer heeft kennis kunnen nemen van het standpunt van de Raad voor de rechtspraak. Ik laat dat verder in het midden, daarbij wel constaterend dat het invoeren van een spreekrecht op dit moment in alle gevallen voorbereiding zal eisen bij de gerechten in de

processen, maar ook bij de andere instanties die daarbij betrokken zijn. De ervaring van de invoering van schriftelijke verklaringen biedt is daarbij relevant. Via procedures zal moeten worden voorkomen dat de slachtoffers onvoorbereid ter zitting komen, wat zonder meer voorbereiding zal vereisen, en derhalve ook tijd. Verder hebben we geprobeerd om in de brief aan te geven wat de schatting van de mogelijke werklast van invoering van een spreekrecht is. Ter toelichting van de becijfering: wij stellen vast dat uitgaande van de omschrijving in artikel 302 van de zaak waarop het spreekrecht betrekking zal hebben, er ongeveer 12.000 zaken in aanmerking komen voor spreekrecht. Op dit moment zijn er 500 zaken waarin dat relevant is. De potentiële maximumvariant is dus 11.500 zaken. Maar als ik uitga van een wat meer conservatieve schatting van 4000 gevallen waarin daarvan gebruik zal worden gemaakt – dat sluit aan bij de ontwikkeling van de schriftelijke verklaringen, die op ongeveer 2000 ligt, wat nog voor de invoering per 1 mei is – en van een conservatieve schatting van de duur van de verklaring van tien minuten, kom ik toch op 333 meervoudige strafzaken die dan niet zullen kunnen plaatsvinden binnen de huidige budgettaire middelen. In alle gevallen zal bij invoering moeten worden gelet op het beslag dat wordt gelegd op de middelen, zodat het onderdeel zou moeten zijn van de begrotingsbehandeling.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik kom even terug op een kwestie die de revue passeerde in de beantwoording van de initiatiefnemer. Ik vind het prettig als de minister van Justitie er nog iets over zegt. Als het mondelinge spreekrecht wordt geïntroduceerd conform de lijn van het initiatief-Dittrich, dus voor zaken waar acht jaar of meer voor wordt gevorderd, welke kans lopen die zaken om bij een unus terecht te komen? Komt de meerderheid van de gevallen niet bij de meervoudige kamer terecht?

Minister **Donner**: Dat neem ik aan, omdat de grens nu bij een half jaar ligt. Ik moet nog met deze Kamer overleggen over de verschuiving van de bevoegdheden. Het is wel duidelijk wat de wens van de Tweede Kamer op dit punt is, namelijk één jaar.

De kans dat de zaken waar het hier om gaat onder een unus zullen vallen, is zeer gering, want dan moet het om zeer lichte gevallen gaan. Ik denk wel dat er zonder meer een begrenzing nodig is. De vraag tot welke gevallen een en ander moet zijn begrensd, hangt logisch samen met de visie op de plaats en functie van het slachtoffer in het strafprocesrecht. Ik weet niet of in de regeling die ik uiteindelijk eventueel zal voorstellen, eenzelfde grens wordt gehanteerd. Ik constateer wel dat, na invoering van een regeling, het onwaarschijnlijk is dat daarop wordt teruggekomen. Dat is een factor.

De heer **Kohnstamm** (D66): Een aantal sprekers vond in eerste termijn dat de regeling moest worden beperkt tot zaken die worden aangebracht bij de meervoudige kamer. Ik begrijp de minister in die zin dat het in dit wetsvoorstel niet is uitgesloten, maar dat de kans vrij groot is dat slechts een zeer gering aantal gevallen bij een unus terecht komt.

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

---

De grote bulk van de gevallen betreft namelijk zaken waar acht jaar of meer op staat. Die komen dus bij de meervoudige kamer terecht.

Minister **Donner**: Ik weet niet of dat bij alle drugsdelicten ook het geval is, maar daar vallen dader en slachtoffer meestal samen. Wat de heer Kohnstamm stelt, acht ik niet uitgesloten, maar het is de vraag of dat de logica is van de beperking tot meervoudige kamers als ik een en ander bekijk vanuit de invalshoek van het slachtoffer en de gevolgen. Men kan stellen dat men de ernstiger gevallen wil hebben. In die zin is het wel juist. In het voorstel, zoals het er ligt, wordt verwezen naar artikel 300, tweede en derde lid en niet naar het eerste lid. Het gaat bijvoorbeeld om de ernstige gevallen van mishandeling. In die zin pleit ik er niet voor het wetsvoorstel te verwerpen, omdat het toepassingsgebied op dit punt te beperkt zou zijn. Gelet op de mogelijke gevolgen voor het totale strafprocesrecht denk ik dat dit een factor zal zijn. Ik weet echter niet of dat de enige factor is.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in eerste termijn. Ik wil nu direct doorgaan met de behandeling van dit wetsvoorstel. Ik vraag alle woordvoerders zich te houden aan hun spreektijd. Tot nu toe hebben zij dat keurig gedaan. Die spreektijd bedraagt in totaal ongeveer een half uur voor de sprekers. Ik verzoek de indiener en de minister om in totaal niet langer dan ongeveer 20 tot 25 minuten te spreken in hun tweede termijn, gelet op het feit dat wij nog een complete begrotingsbehandeling voor de boeg hebben. Ik acht hen daartoe in staat.

\*\*

\*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik wil allereerst de heer Dittrich, professor Knoops en de minister van Justitie danken voor hun antwoorden. Terwijl de heer Dittrich aan het woord was, drong het met een schok tot mij door dat een Kamerlid een ongelooflijke hoeveelheid werk moet verzetten wanneer hij een initiatiefwetsvoorstel maakt. Mijn bewondering daarvoor steeg naarmate zijn goed onderbouwde betoog verder voortrolde. Het had ook het voordeel van de systematiek, zodat ik daar verder op kan aanhaken in mijn antwoord.

De heer Dittrich begon met gelukkig evenals mijn fractie vast te stellen dat er een wending nodig is in het strafprocesrecht, waardoor de zes rechten van slachtoffers die ik kort aanduidde, centraal komen te staan en worden erkend in het hele systeem. Ik heb daarbij zelf een aansluitende vraag gericht aan de minister van Justitie, namelijk hoe het staat met het wetgevingsprogramma. De minister verwees daarbij naar de brief van recente datum en zijn wetsvoorstellen. Het was aan de hand van de brief nog niet goed mogelijk om te achterhalen wat er gaat gebeuren met de verschillende rechten van de slachtoffers, maar de intenties zijn goed. Als het wetsvoorstel in

consultatie komt, kunnen wij bezien in hoeverre meer systematische bescherming van het slachtoffer daarvan inderdaad het resultaat zal zijn. Zaken als het recht op bescherming van privacy en fysieke veiligheid en het recht op informatie en uitleg over de voortgang van de zaak, kunnen natuurlijk niet alleen via een paar bestuurlijke maatregelen worden gerealiseerd.

Voorzitter. Ik kom nu bij de punten die bij dit wetsvoorstel om onze aandacht vragen. Voor mijn fractie was het probleem van de secundaire victimisatie een heel belangrijk punt. Ik vond het buitengewoon plezierig om te merken dat de indieners van het voorstel daaraan hadden gedacht en daarover met talloze betrokkenen in de praktijk hadden overlegd. Bij hen waren geen gevallen van secundaire victimisatie bekend. Wanneer je echter gaat kijken naar landen waar victim impact statements al bestaan, met name de Verenigde Staten, dan komt daar wel degelijk een beeld van risico's naar voren. Deze risico's zijn bij ons wel degelijk ook aanwezig. Mijn inschatting van de risico's is dus een enigszins andere. Als voorbeeld werd genoemd dat er bepaalde categorieën van slachtoffers zijn, zoals vrouwen die het slachtoffer zijn geworden van geweldsmisdrijven, die waarschijnlijk niet zullen kiezen voor het spreekrecht. Dat wijst toch weer op het rationele beeld van slachtoffers, namelijk dat er een beredeneerde keuze gemaakt zal worden. Het kan toch ook gebeuren dat mensen toch die keuze maken, misschien aangezet door hun omgeving, en dat die keuze op een bepaald moment tegenvalt?! Dan zitten ze daar en dan is het al gebeurd.

De heer Dittrich bracht ook een ander punt naar voren. Ik vond het goed om te bedenken dat de verklaring van de officier van justitie een belangrijke rol speelt, begeleiding van slachtofferhulp. Wij hebben er ook voor gepleit om heel goed aandacht te besteden aan de inbedding van het spreekrecht en dit goed te organiseren. Wij willen graag nog nadenken over dit aandachtspunt.

Een volgend punt betreft de invloed van de slachtofferverklaring op de beslissing van de rechter. Je kunt natuurlijk allerlei opmerkingen maken over hoe proportioneel rechters zijn. Ook een professionele rechter zal erkennen dat emoties bij het strafrecht horen, dat ze geuit moeten kunnen worden, dat dit deel moet uitmaken van het verhaal maar dat vervolgens op reflectieve wijze afstand moet worden genomen als tot enige vorm van oordeelsvorming wordt overgegaan. Het gaat er niet zozeer om of we bang zijn dat de rechter wordt meegeslept -- want die emoties zijn er -- maar meer of daar door de rechter op een reflectieve en evenwichtige manier mee kan worden omgegaan. We hebben daarom onze twijfels over de politierechter. De heer Dittrich wijst er terecht op dat de politierechter over enkele mogelijkheden beschikt wanneer hij of zij denkt dat enige afstand gewenst is. Maar die mogelijkheden nemen niet weg dat daar toch slechts die ene persoon zit en dat de reflectie vooral te vinden is in het overleg met andere betrokkenen, die daarbij als rechter aanwezig zijn.

Het is gelukkig ook duidelijk -- dat is pas in de loop van deze dag in alle helderheid tot mij doorgedrongen -- dat die betrokkenheid bij zaken van de politierechter slechts een klein aantal van de gevallen zal betreffen en dat doorgaans inderdaad voldaan zal zijn aan het verlangen



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

van mijn fractie om vooral de meervoudige kamer hierover te laten beslissen.

Ik kijk even naar de voorstellen waar wij voorstander van zijn, zoals die te vinden zijn in het onderzoek van strafvordering 2001. Dat is toch nog steeds een enigszins ander voorstel. Daarbij heeft men het recht om tijdens het vooronderzoek of tijdens de terechtzitting informatie te verschaffen. Dat kan op verschillende manieren -- schriftelijk, langs audiovisuele weg, waarover vandaag niks is gezegd, ofwel via een verklaring die het openbaar ministerie inbrengt. Dat zou eigenlijk eerst wetsystematisch moeten worden geregeld; ik wacht de voorstellen van de heer Donner op dit punt uiteraard af. Dit zou dan worden aangevuld met het spreekrecht inzake de ernstige delicten in de meervoudige kamer. Ik denk dat het belangrijk is dat niet alleen die spreektijd wordt geregeld, want dat is eigenlijk het sluitstuk van het geheel. Het hele gebouw dat dit sluitstuk moet ondersteunen, moet er ook zijn. Dat waren de opmerkingen naar aanleiding van de reactie van de heer Dittrich.

Ik wil ook de heer Knoops danken voor zijn opmerkingen. Hij wees op de controleerbaarheid. Die kan in het strafproces worden vergroot wanneer er een afzonderlijke verklaring is van het slachtoffer. Dat is zo, maar dan heeft het in feite niets meer te maken met een victim impact statement. Dan gaat het over de positie van de dader en de eventuele versterking van diens rechtspositie in het proces. Dan komt het beeld van secundaire victimisatie weer bij mij opzetten. Dat riep eigenlijk nieuwe problemen bij mij op.

Mijn fractie heeft vanavond een aantal overwegingen gehoord die zij graag nog in de afweging wil betrekken. Ik vraag daarom om stemming over het wetsvoorstel.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Het wetsvoorstel wil een duidelijke streep trekken tussen de feiten die relevant zijn in een strafzaak en de persoonlijke gevolgen die het feit voor het slachtoffer heeft gehad. In dit debat merk ik dit enigszins gereduceerd in de term "emoties". Als ik het wetsvoorstel lees, blijkt echter dat het om meer dan emoties gaat. Het kan ook om materiële gevolgen gaan of om heel concrete zaken die het slachtoffer in zijn verklaring aangeeft.

Volgens mij is die duidelijke streep niet goed te trekken. Gevolgen kunnen betekenis hebben voor de kwalificatie van het strafbare feit, maar ook voor de weging van de ernst van het feit. Als de woordvoerders of de sprekers aan de andere kant van de tafel zeggen dat de strafrechter voldoende professioneel is om afstand te nemen van de emoties van het slachtoffer, dan waag ik het om daar een vraagteken bij te zetten. Sterker nog, je zou hopen dat de strafrechter niet zo professioneel is dat hij daar veel afstand van kan nemen. Waarom is anders die verklaring zo belangrijk? Die is toch ook bedoeld om invloed uit te oefenen op de beslissing die de rechter moet gaan nemen? Anders wordt de verklaring niet veel meer dan een ritueel, zeker als de verklaring ook feiten bevat die

controleerbaar zijn en die met grote overtuigingskracht naar voren worden gebracht.

De controleerbaarheid van hetgeen het slachtoffer naar voren brengt, heb ik een cruciaal element gevonden bij de beoordeling van dit wetsvoorstel. Ik was dan ook geïnteresseerd in de opvattingen van de heer Knoops daarover. Hij zei dat de officier van justitie in de huidige praktijk vaak in zijn requisitoir wetenschap betrekt over het slachtoffer die niet controleerbaar is en soms zelfs apert onjuist blijkt te zijn. Soms zit daar in de praktijk een discrepantie tussen, zo merkt de heer Knoops op. Wat nu als er een discrepantie zit tussen de mondelinge verklaring van het slachtoffer en de werkelijkheid? Want ook die verklaring zal in de opzet van het wetsvoorstel niet controleerbaar zijn. Het slachtoffer mag niet worden ondervraagd en heeft niet de positie van een getuige.

Na deze lange dag veerde ik wat op toen ik de minister aan het woord hoorde. In de uiteenzetting van zijn plannen voor strafvordering 2001 bleek dat hij daarvoor gevoeliger is. Gelet daarop en op het feit dat per 1 mei de schriftelijke verklaring landelijk wordt ingevoerd, wil ik mijn fractie adviseren om nog meer geduld te hebben dan de heer Dittrich ongetwijfeld tot nu toe heeft moeten betrachten en de plannen van de regering af te wachten.

\*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik dank de indiener, de heer Knoops en de minister van Justitie voor de beantwoording.

De heer Dittrich was zeer overtuigend en heeft deze behandeling in volle rust en voorzien van zeer veel feiten en gegevens die nuttig en nodig zijn voor de uiteindelijke beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel, tot een verrijking van de gedachtewisseling gemaakt. Wat mijn fractie betreft: ik heb aan het eind van de eerste termijn al duidelijk gemaakt dat wij bijzonder enthousiast zijn over de toevallige samenloop van omstandigheden dat de brief van 10 maart en het initiatiefwetsvoorstel als het ware gezamenlijk -- althans een aantal elementen daarvan -- aan de orde kunnen worden gesteld. Daardoor beginnen de contouren van de wijze waarop met het slachtoffer in het strafrecht en bij de strafvordering zal worden omgegaan, langzamerhand vorm te krijgen. Dat zo zijnde, gaan wij ervan uit dat de minister met zijn toezegging om de schriftelijke slachtofferverklaring in te voeren, enige spoed zal kunnen betrachten.

Minister **Donner**: 1 Mei!

De heer **Kohnstamm** (D66): Dank u wel. Dat betekent dat volgens onze schatting, ook op basis van de onderliggende stukken, het aantal mensen dat werkelijk gebruik zal maken van de mondelinge mogelijkheid die dan via het initiatiefwetsvoorstel van de heer Dittrich tot de mogelijkheden behoort, aanzienlijk lager zal uitvallen dan de maximale "worst case"-berekening die de minister van Justitie maakt. Het is betrekkelijk aannemelijk dat degene die gebruikmaakt van een adequate schriftelijke procedure, vervolgens niet direct de energie of de wens heeft om dat ook mondeling te doen. Niettemin is de mondelinge

slachtofferverklaring een gunstige bijdrage aan de situatie van het slachtoffer. Anders dan mevrouw De Wolff zal ik mijn fractie dus adviseren om voor dit wetsvoorstel te stemmen.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik begrijp dat de heer Kohnstamm weer slechts één soort vrienden heeft en dat de twee zielen in de D66-borst zich weer verenigd hebben.

De heer **Kohnstamm** (D66): Het is altijd lastig om scherts te bezigen in een inbreng. Ik zei toen dat de helft van mijn vrienden tegen is en de andere helft voor. Ik sta met nadruk achter mijn vrienden, maar mijn conclusie is: als je de schriftelijke en de mondelinge verklaring tegelijkertijd invoert, heb je het mooiste van de wereld.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Daar kom ik aan het eind van mijn tweede termijn op terug.

In de eerste plaats dank ik de heer Dittrich, professor Knoops en de minister voor de heldere antwoorden op de vragen en de reactie op de stellingname die ik in eerste termijn heb ingenomen. Belangrijk punt in het betoog van de heer Dittrich was de opmerking dat een slachtoffer, gehoord als getuige, nu zijn gevoelens kan laten blijken over de dader, het gebeurde en de straf die zou moeten worden opgelegd. Met andere woorden: in dit opzicht zou het wetsvoorstel geen principiële verandering brengen in ons strafproces. Dat is slechts ten dele waar, zoals hij zelf impliciet ook al aangaf. Het horen van een slachtoffer als getuige gebeurt immers vaak bij de rechter-commissaris en nog niet zo vaak ter terechtzitting.

Een tweede belangrijk verschil is dat een slachtoffer die als getuige wordt opgeroepen, van begin af aan weet in welke rol hij terechtkomt, wat van hem verwacht wordt en wat hem gevraagd zal worden. Ook zonder dat je daarvoor geïnstrueerd wordt zoals de rechter dat ter terechtzitting bij het beëdiggen doet, is dat voor de gemiddelde burger een heldere rol bij gelegenheid van het strafproces. Als je dan gecorrigeerd wordt door de rechter, is dat dus ook makkelijker te accepteren.

Hetzelfde is aan de orde als een slachtoffer als beledigde partij zijn civiele vordering komt toelichten. Ook daarbij kan hij natuurlijk heel wat van zijn emotie kwijt, want ook als de immateriële schadevergoeding aan de orde is, kan hij de gevolgen voor zijn persoonlijk leven wel degelijk uiteenzetten. Dan kan dan vervolgens verdisconteerd worden in de uiteindelijke beslissing van de rechter op dat punt. Ook daar speelt het slachtoffer dus een heldere rol en daar kan de rechter het slachtoffer bij de uitoefening van het recht om zijn vordering toe te lichten, veel makkelijker sturen bij de uitoefening van dat recht. Dat is het grote verschil met het spreekrecht dat nu wordt gepresenteerd. Dat punt blijft daarin onhelder. Dat heeft ook te maken met de voorbereiding. De minister heeft daarbij het nodige gezegd over zijn eigen plannen. Hij benadrukt heel sterk de noodzaak van een voorbereiding. De heer Dittrich heeft, net als in de Tweede Kamer, uitgelegd waarom uiteindelijk besloten is om de verplichte voorbereiding niet in het voorstel op te nemen. De

conclusie van het debat moet zijn dat het een noodzakelijke voorwaarde is. De schriftelijke slachtofferverklaring vervult daarin een belangrijke rol.

De heer Kohnstamm merkte op, in navolging van de heer Dittrich en de minister, dat de onschuldpresumptie geen argument is tegen het spreekrecht. Dat is wel het geval wat betreft het ondervragingsrecht. Dan vormt het een belangrijk element. Bij een slachtofferverklaring in het dossier kan de verdediging besluiten om het slachtoffer als getuige te horen omdat de slachtofferverklaring vraagt om een nadere toelichting door het slachtoffer. Van begin af aan is de rol dan helder. Van begin af aan is dan ook duidelijk wat het doel daarvan is. Ook kan zich niet de situatie voordoen waarover professor Knoops sprak, namelijk dat bij het requisitoir als een duveltje uit een doosje allerlei informatie van min of meer feitelijke aard duidelijk wordt. Het kan dan gaan over feiten over de gevolgen van het strafbare feit voor het slachtoffer waarop niet meer gereageerd kan worden. Zeker als een slachtofferverklaring wordt gesteld als eis voordat spreekrecht kan worden uitgeoefend, kan zich die situatie niet meer voordoen. Ik zou er ook principieel problemen mee hebben als de officier van justitie feiten naar voren brengt zonder dat de verdediging het recht heeft om heropening van het onderzoek te vragen. Wat professor Knoops signaleert over de controleerbaarheid is meer een principieel punt los van de inhoud van de slachtofferverklaring. Het mag niet zo zijn dat een officier van justitie met nieuwe feitelijke elementen komt, of die te maken hebben met slachtoffer, daad of dader, als daarop niet meer gereageerd kan worden.

De heer Dittrich heeft over het voorbeeld van de cafébaas gezegd dat de voorzitter van de meervoudige kamer van het hof had moeten ingrijpen. Mijn punt is dat ik mij kan voorstellen dat dit heel moeilijk is voor een rechter. De vrouw in het voorbeeld heeft haar man verloren bij een afgrijselijk strafbaar feit. Zij krijgt de gelegenheid om haar verhaal te doen. Is het haar dan kwalijk te nemen dat zij dat op haar manier doet en daarbij reageert op wat zij te horen heeft gekregen? Is het de rechter kwalijk te nemen dat hij het moeilijk vindt om tegen de vrouw te zeggen: u moet uw mond houden, want u mag bij het spreekrecht alleen zeggen hoe het met u of met uw zoon gaat? Ik blijf daarmee een groot probleem houden.

De heer Dittrich zegt dat met de schriftelijke slachtofferverklaring, met de nodige aandacht aan het slachtoffer in het politieonderzoek, met het onderzoek van de officier van justitie en met het gerechtelijk vooronderzoek van de rechter-commissaris de kans groot is dat weinig of geen gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht. Ook de heer Kohnstamm haalde dat net aan. Bij zoveel accent op de slachtofferverklaring en de andere fasen van het strafrechtelijk onderzoek rijst de vraag naar de meerwaarde van het voorgestelde spreekrecht. Ik kom dan bij twee elementen, genoemd door de heer Dittrich en de heer Knoops.

De heer Dittrich zegt dat het slachtoffer het verhaal niet zelf doet. Het staat op papier. Het wordt voorgelezen of aangehaald door het openbaar ministerie. Het voldoet niet aan de behoefte van het slachtoffer om zelf het verhaal te doen. Ik heb alle begrip voor die

behoefte. De vraag is of wij daarvoor een dergelijke ruimte moeten scheppen in het strafproces. Ik vind die vraag in relatie tot de doelen van het strafproces onvoldoende beantwoord. De heer Knoops spreekt van het leveren van een bijdrage aan het herstel van de gevolgen voor het slachtoffer. Het gaat om het eigen gevoel van het slachtoffer. Dat is heel belangrijk. Wij moeten daar ook het nodige aan doen. De vraag is of dit het spreekrecht gerechtvaardigd. Ik ben daar vandaag helaas niet van overtuigd.

Ik voeg eraan toe dat de heer Dittrich de verdienste heeft dat met zijn voorstel een brede maatschappelijke discussie is ontstaan met veel aandacht voor het voorstel en de positie van het slachtoffer in zijn algemeenheid. Het heeft ook bijgedragen aan de besluitvorming van de minister om een hoge prioriteit te geven aan zijn eigen plannen. De heer Dittrich kan sowieso niet ontevreden zijn over wat hij heeft bewerkstelligd. Bij mij rijst wel de vraag of het niet verstandiger is om eerst de voorstellen van de minister af te wachten en te zien of de ideeën van de heer Dittrich daarin ingepast kunnen worden.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik wil namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie de indiener van het initiatiefvoorstel, degenen die hem ondersteunen en de minister van Justitie danken voor hun reactie op onze inbreng in eerste termijn.

Ik zal de enkele minuut die ik heb in dit geval niet besteden aan een voortgezette inhoudelijke discussie. Ik vond dat de heer Dittrich zijn voorstel op een heel adequate manier verder heeft toegelicht en verdedigd. Ik denk dat in eerste termijn van onze kant wel gebleken is dat wij om principiële maar ook om praktische redenen niet zonder meer gelukkig zijn met de vormgeving van het spreekrecht en de plaats die het volgens dit voorstel zou krijgen in ons Wetboek van Strafvordering. Ik heb de eerste termijn namens onze fracties afgesloten met een verwijzing naar de brief van 10 maart jongstleden, Kamerstuk 27213, nr. 8. Ik singaleerde in eerste termijn dat de minister daarin weliswaar ideeën uiteenzet met betrekking tot voornemens over een aparte titel betreffende de rechten van het slachtoffer, maar dat in die brief het woord "spreekrecht" niet voorkomt. De minister heeft inmiddels vanavond duidelijk gemaakt wat zijn voornemen behelst, niet alleen in de tijd. Hij heeft aangekondigd dat nog dit jaar, rond de zomer, een voorstel in consultatie zal worden gegeven. Dat is een precisering van wat hij eerder in de reeds genoemde brief heeft gesteld, namelijk dat er dit jaar een voorstel zou komen. Voor onze fracties is echter het belangrijkste dat hij ook gezegd heeft dat er in dat voorstel een beperkte spreekgelegenheid zou moeten komen. Ons spreekt een coherente benadering van het hele vraagstuk van de zorg voor het slachtoffer in en buiten het strafproces nog steeds sterk aan. Dat is de reden waarom wij er de voorkeur aan geven op de voorstellen van de minister te wachten.

\*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank allereerst de indiener, professor Knoops en de minister. De indiener krijgt een bijzonder compliment van de VVD-fractie voor de verfrissende wijze waarop hij hier zijn standpunt nog eens heeft neergelegd. Verfrissend vonden wij vooral dat het sterk stoelt op contacten met betrokkenen en op mededelingen uit de ervaringspraktijk van de rechterlijke macht, van slachtoffers, nabestaanden en anderen.

Ik heb een algemene opmerking en wil daarna twee punten nog kort belichten. Het debat in deze Kamer staat vandaag sterk in het teken van aan de ene kant vertrouwen en aan de andere kant, vriendelijk gezegd, discussie over de kwaliteiten en eigenschappen van een groot aantal mensen in onze samenleving, burgers, onder wie ik ook reken slachtoffers, nabestaanden en overheidsfunctionarissen van diverse pluimage. Het zijn niet de geringsten, overheidsfunctionarissen bij de rechterlijke macht, staande en zittende magistratuur.

Het viel mij op dat bij de overleveringswet, die hier vanmiddag aan de orde was, de discussie zich even toespitste op de kwaliteiten van de rechter in eerste aanleg. Bij dit initiatiefwetsvoorstel ging het meermalen over de kwaliteit, de eigenschappen en de emotionaliteit van niet alleen het slachtoffer en de nabestaanden, maar ook van rechters. Ik doel met name op de politierechter die er alleen voor staat. Het is een kwestie van de wijze waarop je in deze chambre de réflexion het element van vertrouwen waardeert. De heer Dittrich sprak ook over het vertrouwen in de professionaliteit van mensen. Ik stel dat tegenover de discussie over het idee dat het altijd wel weer wat beter zou kunnen of dat je beducht zou moeten zijn voor een paar feilen.

Bij de fractie van de VVD speelt bij het onderhavige initiatiefwetsvoorstel ten principale toch het idee van vertrouwen. Dat willen wij uitspreken in zowel de richting van overheidsfunctionarissen bij de rechterlijke macht als van slachtoffers en nabestaanden. Ongetwijfeld zullen zij hun emoties in een mondelinge verklaring leggen. Wat is daar mis mee? Kan een professionele (politie)rechter daar niet op een goede manier mee weten om te gaan?

Ook na de interventie van de minister over dat wat hij voor heeft met de verschillende componenten van de positie van het slachtoffer, blijven wij zitten met het merkwaardige beeld van een landelijke invoering via richtlijnen van de schriftelijke slachtofferverklaring. De inpassing van het spreekrecht verloopt via een formele wet. Als dit betekent dat de minister wordt opgepoed en ertoe wordt aangezet om eens na te gaan of de schriftelijke slachtofferverklaring maar meteen formeel de wettelijke status moet krijgen in de sfeer van strafvordering 2001, kan dat pure winst zijn.

De indiener van het initiatiefwetsvoorstel heeft nog opgemerkt dat de ervaringspraktijk toch uitwijst dat de rechter de beperkte reikwijdte van het spreekrecht wel steeds duidelijk naar voren brengt. Ik meende hem ook te horen zeggen dat de rechter dat eigenlijk zou moeten doen. De VVD-fractie insisteert er niet op dat dit alles vastgelegd moet worden. Immers, de VVD-fractie zei zojuist nog dat zij uitgaat van de professionaliteit van de

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

rechterlijke macht. Toch zou het goed zijn om dit punt niet al te los te formuleren.

Alles overwegende, zal mijn fractie zich bij de stemming ongetwijfeld voor dit wetsvoorstel uitspreken.

\*N

De heer **Dittrich**: Mevrouw de voorzitter. De heer Witteveen heeft nog gewezen op de secundaire victimisatie zoals die zich in de Verenigde Staten heeft voorgedaan. Ons is daarvan in de Nederlandse situatie niets bekend. Ik houd de heer Witteveen voor dat strafprocessen in de Verenigde Staten op een andere manier worden gevoerd dan in Nederland. De rechtscultuur is daar ook heel anders. Als daar al voorkomt dat een slachtoffer dat gebruik heeft gemaakt van een victim impact statement, zich benadeeld voelt door de wijze waarop het strafproces is gelopen, is het nog een specifieke Amerikaanse situatie die wij niet zomaar kunnen toepassen op de Nederlandse. Dat daar wellicht nare ervaringen zijn opgedaan, wil niet zeggen dat wij die in Nederland ook tegemoet zien.

De heer Witteveen heeft gesproken over vrouwen die het slachtoffer zijn van een zedenmisdrijf, kiezen voor het spreekrecht en vervolgens een vervelende ervaring kunnen opdoen. Dit hangt voornamelijk af van de voorbereiding. Het is algemeen bekend dat het openbaar ministerie, Slachtofferhulp en andere organisaties slachtoffers van zedendelicten zeer goed voorbereiden zodra die worden opgeroepen als getuige. Ik verwacht dus dat een vrouw die besluit om haar spreekrecht uit te oefenen, zich realiseert wat zij doet, namelijk op een openbare zitting over moeilijke gevoelens praten. Ik denk niet dat de situatie zich zal voordoen dat grote aantallen vrouwen een tegenvallende ervaring zullen opdoen, zeker niet als zij zich beperken tot wat wordt geregeld in het initiatiefwetsvoorstel. Ik herhaal dat dit mede zal afhangen van de begeleiding. Slachtofferhulp Nederland heeft ons verzekerd hieraan aandacht te zullen besteden. Deze organisatie is ook voorstander van ons initiatiefwetsvoorstel.

De heer Witteveen heeft gesproken over de invloed op het oordeel van de rechter. Hij heeft erop aangedrongen dat rechters op een reflectieve wijze met het spreekrecht omgaan. De minister van Justitie heeft al geantwoord dat het in het overgrote deel van de gevallen om een behandeling in de meervoudige kamer gaat. Doorgaans trekken de rechters zich daarna terug. Zij nemen over het algemeen veertien dagen de tijd om vonnis te wijzen. In de tussentijd kunnen en moeten zij in de raadkamer verschillende aspecten bespreken. In die zin vindt dus reflectie plaats in het huidige systeem.

Ik wacht de stemming met belangstelling af. Ik ben ook benieuwd naar de keuze van de PvdA-fractie. Ik weet natuurlijk dat de fractie in de Eerste Kamer geheel zelfstandig en anders kan opereren dan de fractie in de Tweede Kamer. Misschien is het toch goed om de ervaring van de heer Wolfssen uit de Twee Kamerfractie van de PvdA voor het voetlicht te brengen. Hij is zelf rechter geweest. Hij is ook een enthousiast voorstander van de door ons voorgestelde spreektijd, omdat hij van mening is dat daar in de praktijk op een goede manier mee kan worden gewerkt. Wie weet kan dit gewicht in de schaal

leggen in de vergadering van de PvdA-fractie van de Eerste Kamer.

Mevrouw De Wolff heeft gesproken over de gevolgen van de verklaringen. Zij merkte daarbij op dat in de verklaringen geen helder onderscheid is te maken tussen feiten en gevolgen. Zij vond de argumentatie dat rechters professioneel zijn in dat kader niet overtuigend. Zij heeft ook gesproken over de controleerbaarheid van de verklaring van het slachtoffer. Dat is voor haar een belangrijk punt. Zij heeft geconstateerd dat in het wetsvoorstel het slachtoffer niet de positie van getuige heeft. Het slachtoffer kan dus in dat kader niet worden ondervraagd. De minister van Justitie is daar wel voorstander van. Dit betekent dat degenen die het voorstel van de minister van Justitie afwachten, er rekening mee moeten houden dat het slachtoffer in de positie van getuige kan terechtkomen. Dat stemt mevrouw De Wolff gunstig. Gelet op andere reacties in deze Kamer kan ik mij echter voorstellen dat dit juist de keerzijde meebrengt dat het slachtoffer op de openbare terechtzitting ondervraagd wordt.

Dat is nu juist de reden geweest waarom de rechtspraak, de NVvR en ook de orde van advocaten, én de Raad van State hebben gezegd: doe dat anders. Ik zou dan ook graag met klem onder uw aandacht willen brengen dat vanuit de rechtspraak daarvoor wordt gewaarschuwd.

Ik dank de heer Kohnstamm voor het stemadvies dat hij zal uitbrengen. Ik ben het met hem eens dat het initiatiefwetsvoorstel tezamen met datgene waar de minister van Justitie per 1 mei mee komt, een mooi pakket vormt dat ook voor slachtoffers een helder beeld geeft. Ik ben het voorts met hem eens dat de schattingen zullen zijn dat door die schriftelijke slachtofferverklaring de behoefte aan het mondelinge spreekrecht navenant minder zal zijn.

De heer Van de Beeten heeft nog eens gewezen op de verschillen met de huidige praktijk. Hij heeft er een punt van gemaakt dat als een slachtoffer als getuige wordt opgeroepen, het slachtoffer zich kan voorbereiden op die rol als getuige bij de rechter-commissaris of op de zitting, namelijk dat hij onder ede wordt gehoord en naar waarheid moet verklaren. Ik zou daar tegenover willen stellen dat als een slachtoffer gebruik wil maken van zijn keuzerecht om als slachtoffer op de zitting te spreken, het slachtoffer bij zichzelf moet nagaan of hij dat wil. Dat betekent dat hij zich daar ook van tevoren op voorbereidt. Het hoeft niet zo te zijn dat daar waar een slachtoffer misschien wel een brief in de bus krijgt van de officier van justitie waarin hij wordt opgeroepen als getuige, het slachtoffer dan automatisch zich daar heel goed op voorbereidt. Mijn eigen ervaring als advocaat en als rechter -- die ervaring wordt breder gedeeld -- is toch dat een heleboel getuigen eigenlijk niet weten wat hen overkomt als zij op de zitting komen. Ik had de indruk dat de heer Van de Beeten dit aspect ietwat rooskleurig voorstelde, terwijl hij wat somberde over het aspect zoals wij dit geregeld hebben.

De heer Van de Beeten zei dat als het slachtoffer in zijn rol als benadeelde partij een civiele vordering toelicht, het slachtoffer ook al heel veel over de gevolgen van het misdrijf kan spreken, maar dat dit dan in het kader van een heldere rol is. Wat wij nu echter juist geregeld hebben in ons wetsvoorstel is die sui-generis-rol voor het slachtoffer, wat aansluit bij het slachtoffer dat als Terwee-

claimant op de zitting komt om daar een schadeclaim in te dienen. Dat is diezelfde sui-generis-rol, want ook daar is het slachtoffer niet beëdigd als getuige en hoeft hij niet naar waarheid te verklaren. Ik zou tegenover de kritiek van de heer Van de Beeten willen stellen dat als een slachtoffer er vrijwillig voor kiest gebruik te maken van het spreekrecht, hij bij zichzelf te rade gaat of hij dat wil en met een goede voorlichting daar goed bij geholpen kan worden.

De heer Van de Beeten heeft een opmerking gemaakt over de casuspositie van de cafébaas. Ik had daartegen aangevoerd dat de voorzitter helder had moeten maken dat het slachtoffer in de rol van getuige buiten de paden van de wet ging, zoals die ook waren aangegeven door de voorzitter in die casus, doordat het slachtoffer over allerlei andere zaken ging praten dan over de vraag wat nu de gevolgen waren. Ik heb toen gezegd dat die voorzitter eigenlijk zou hebben moeten ingrijpen en dat werpt de heer Van de Beeten mij nu tegen. Ik zou staande willen houden dat deze situatie, waarbij de rechter zelf het slachtoffer beëdigt en dan de vraag stelt hoe het met betrokkene gaat maar vervolgens niet ingrijpt als het slachtoffer allerlei andere zaken aan de orde stelt, zich ook kan voordoen als er een gewone getuige is die buiten de grenzen van de feiten gaat praten. Dan zou je de vraag kunnen stellen of die bepaalde voorzitter dan wél zou ingrijpen. Ik denk dat een voorzitter niet voor niets van de wetgever de leiding van de terechtzitting heeft gekregen en ik vind dat een voorzitter die leiding ook waar zou moeten maken. Dat betekent dat je als professional moet optreden als je ziet dat iets uit de hand loopt op de zitting.

De heer Van de Beeten sprak over het slachtoffer dat het verhaal niet zelf doet maar in ons voorstel juist wel. Daarbij vraagt hij zich af of we dan niet een soort openbare therapieessie krijgen in de rechtszaal, wat toch niet de bedoeling is van ons strafprocesrecht. Hij vroeg zich concluderend af of het niet verstandiger zou zijn om in die zin de voorstellen van de minister af te wachten. Dat argument zou hij dan echter ook tegen de minister moeten gebruiken, daar waar de minister hier gezegd heeft ook voorstander te zijn van een beperkte vorm van spreekrecht van het slachtoffer op de terechtzitting. Immers, ook bij die beperkte vorm van spreekrecht gaat het over de gevolgen van het misdrijf in het leven van het slachtoffer. Dat heeft, zo blijkt uit de ervaringen in de praktijk, wel degelijk voordelen voor een slachtoffer, als een slachtoffer daarmee overweg kan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb begrepen dat het voorstel van de minister gaat in de richting van een combinatie van de schriftelijke slachtofferverklaring met de mogelijkheid om het toe te lichten in een beperkt aantal gevallen. Dat betekent in ieder geval een veel scherpere afbakening, te meer omdat de verwachting is dat er van dat spreekrecht maar heel weinig gebruik zal worden gemaakt. Daar doet zich het geschetste probleem in ieder geval niet voor.

De heer **Dittrich**: De ervaring leert dat de slachtoffers die gebruikmaken van het spreekrecht iets op papier hebben gezet en dat vaak ter plekke voorlezen. In de combinatie van de minister is er een schriftelijke slachtofferverklaring en de mogelijkheid om die mondeling toe te lichten. Dat

wil niet zeggen dat de schriftelijke slachtofferverklaring nog eens wordt opgelezen. Nee, dan mag het slachtoffer een toelichting geven. Het slachtoffer kan in die toelichting veel verder gaan dan wat er op papier staat in die schriftelijke slachtofferverklaring. Wij komen dan uit bij hetgeen wij in ons wetsvoorstel geregeld hebben.

De heer Holdijk heeft aangegeven niet zonder meer gelukkig te zijn met de vormgeving van ons wetsvoorstel. Hij heeft geconstateerd dat de minister van Justitie in zijn brief van 10 maart veel over voornemens spreekt. Terecht merkt de heer Holdijk op dat in die brief niet het spreekrecht en de beperkte vorm daarvan naar voren komen en dat de minister dat hier vanavond wel heeft toegezegd. De heer Holdijk wacht liever de totale benadering van de minister af om te kijken hoe dat spreekrecht vormgegeven wordt. Ik wil hem erop opmerkzaam maken dat de minister zich uitgesproken heeft voor het slachtoffer in de hoedanigheid van getuige. Dat betekent dat de heer Holdijk dan een situatie te zien zal krijgen waarin officieren van justitie en advocaten het slachtoffer allerlei vragen gaan stellen en komt het gevaar van die secundaire victimisatie huizenhoog naar voren. Ik hoop dat dit voor de heer Holdijk een argument is om vóór ons initiatiefwetsvoorstel te stemmen en de combinatie met de schriftelijke slachtofferverklaring af te wachten.

Ik ben het met de heer Rosenthal eens waar hij vrouwen uitspreekt in het slachtoffer en in de professionaliteit van de rechterlijke macht, en dan niet alleen de rechters maar ook de officieren van justitie. Hij blijft zitten met de spanning die ontstaat doordat in het initiatiefwetsvoorstel het mondelinge spreekrecht wel wettelijk geregeld wordt en de schriftelijke slachtofferverklaring op een andere manier, dus niet bij wet in formele zin. Ik wijs hem erop dat wij heel duidelijk een evaluatie binnen drie jaar hebben toegezegd. Wij moeten nog maar zien of alle voorstellen van de minister die eerst in consultatie gaan, snel leiden tot reacties van al die organen en omgezet kunnen worden in concrete wetsvoorstellen. Het hangt ook af van de behandelduur in de Tweede Kamer wanneer een en ander wet wordt. Ik schat dat wij dan al geruime tijd verder zijn. In die tussentijd kunnen wij ervaring opdoen met ons initiatiefwetsvoorstel als dat door uw Kamer wordt aanvaard. Dat kan mooi gelijk opgaan. Wij kunnen van al die ervaringen leren bij de evaluatie.

Mevrouw de voorzitter. Ik meen alle vragen beantwoord te hebben. Ik zou een klemmend beroep op alle fracties willen doen om op 11 mei vóór ons wetsvoorstel te stemmen.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Er waren slechts weinig vragen aan mij gericht. Er was veel commentaar van de indieners op de voorstellen die de minister gaat doen, waarvan hijzelf nog niet weet dat hij ze gaat doen. Zo hoor je weer wat nieuws.

De heer Rosenthal wees op de lijn in de discussies vandaag over de verschillende wetsvoorstellen. Ik wijs hem op een ogenschijnlijke discrepantie. Een kleine aanpassing in het bestuursrecht om te voldoen aan de

behoefte van de praktijk, waarvan het nog maar de vraag is of die tot werklast zal leiden, wordt gezien als een grote sprong in het duister: dat moeten wij zeker niet doen. Maar van een aanpassing in het strafproces die met zekerheid aanzienlijke gevolgen zal hebben, wordt gezegd: dat moeten wij zonder meer doen, wij zien wel wat er verder kan worden geregeld.

Er is op gewezen dat de brief van 10 maart jongstleden niet de mededeling bevat over de regeling voor het slachtoffer in het strafproces. Dat klopt, want dat heb ik gezegd in het kader van de herziening Strafvordering. Daarin is aangekondigd dat die regeling met prioriteit zal worden behandeld en dat ernaar zal worden gestreefd dat de consultatie en de indiening nog in 2004 zullen plaatsvinden. Gelukkig heeft de heer Dittrich dat juist aangegeven.

Tegelijkertijd beluister ik hier de discussie over de risico's van het los van elkaar invoeren van de verschillende delen. Ik ben in deze discussie ingegaan op de mogelijkheid dat men de verklaring wil hebben om andere dan therapeutische redenen, waarbij ik over de invloed en de betekenis in het strafprocesrecht mijn eerste oordeel heb gegeven. Er wordt mij dan onmiddellijk toegeschreven dat het al is opgeschreven in de voorstellen, maar dat heb ik niet aangegeven. Als er betekenis moet worden gegeven aan de positie van het slachtoffer in het procesrecht, dan zal de consequentie zijn dat hij kan worden bevraagd en dat er naar waarheid zal moeten worden getuigd. Dat betekent niet dat hij getuige is in het proces. Maar als er een verklaring wordt afgelegd, dan moet hij daarop kunnen worden bevraagd. Dat is de reden waarom ik meen dat het spreekrecht niet los van de schriftelijke verklaring moet worden ingevoerd.

De heer Rosenthal zei dat het eventueel kon worden meegenomen. Het is de bedoeling om de zaak in een coherente wettelijke regeling mee te nemen. Naar mijn mening zul je het op die wijze moeten doen. Maar je kunt niet aan de ene kant de regeling voor het slachtoffer in het strafproces meenemen en aan de andere kant de consequenties niet regelen. Dat is blazen en het meel in de mond houden. Ik meen dat dit niet kan door de verschillende onderdelen los van elkaar te regelen. Daarmee zeg ik niet wat de precieze consequenties zijn, maar wel dat er samenhang zal moeten zijn in de regeling voor het slachtoffer in het strafproces.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik was het op zichzelf eens met de heer Rosenthal over de wetssystematische aspecten. Maar ik heb de minister in eerste termijn horen zeggen dat, als dit wetsvoorstel zo wordt aanvaard, hij van mening is dat er niet weer aan moet worden gesleuteld, opdat hij er niet met een geheel ander voorstel overheen zal moeten komen. Ik begrijp dan niet goed hoe wij het probleem van de wetssystematische discrepantie moeten oplossen, want ik begrijp dat hij het spreekrecht uitdrukkelijk wil koppelen aan de schriftelijke slachtofferverklaring. Ik kan mij er in ieder geval iets bij voorstellen en begrijp dat ook de heer Rosenthal dat graag wil.

Minister **Donner**: Dan begrijpt u mij verkeerd. Als deze zaak wordt ingevoerd, kunnen daarmee allerlei ontwikkelingen in gang worden gezet. In het kader van een coherente positieregeling kun je daarop niet terugkomen. Het is niet een kwestie van: laten wij dit aanvaarden, dan doen wij wat ervaring op die wij kunnen meenemen in het andere wetsvoorstel. Nogmaals, ik denk dat het noodzakelijk is. De punten die de heer Witteveen noemde, wil ik mede in het licht van Strafvordering 2001 in de regeling meenemen. Als wij de mondelinge verklaring invoeren, moet het in logische samenhang zowel ten aanzien van de conceptie als ten aanzien van de regeling worden opgenomen. In het kader van eerder beleid wordt de schriftelijke verklaring per 1 mei ingevoerd. Ik weet niet of de richtlijnen die door de vergadering van presidenten zullen worden ontwikkeld, nog zinvol zijn als dit wetsvoorstel wordt aanvaard. Immers, daarbij gaat het om de invoering in de praktijk van het spreekrecht. Het kan zinvol zijn, want de vraag is natuurlijk hoe lang de voorbereidingen rond dit wetsvoorstel nog zullen duren.

De heer **Rosenthal** (VVD): Het gaat mij uitsluitend om het volgende. Wij willen componenten rond de positie van het slachtoffer regelen. De indiener van het initiatiefvoorstel heeft gezegd dat hij het spreekrecht ziet als een aanvulling op de schriftelijke slachtofferverklaring. Het is geen mooie rechtsfiguur als het een via een richtlijn van de vergadering van presidenten wordt vastgelegd en het ander via een formele wet. Dat was alles wat ik bedoelde te zeggen. Het is puur een kwestie van rechtssystematiek.

Minister **Donner**: Ik ben dat roerend met u eens. Het is niet alleen een kwestie van rechtssystematiek, het is ook een kwestie van inhoud.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik sprak ook meer in de richting van de heer Van de Beeten.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Stel dat dit wetsvoorstel wordt aanvaard. Sluit de minister dan uit dat hij met een wetsvoorstel komt dat wijzigingen zal aanbrengen in dit, dan aanvaarde wetsvoorstel?

Minister **Donner**: Nee, dat sluit ik niet uit. Ik geef alleen aan dat dat moeilijker zal zijn dan wanneer wij vanaf het begin hadden gewerkt aan een coherente regeling. Er worden ontwikkelingen in gang gezet waarvan ik niet zeker ben dat ze bij een nader wetsvoorstel teruggedraaid kunnen worden. Ik zou nog iets willen zeggen in aanvulling op de opmerking van de heer Rosenthal aan het adres van de heer Van de Beeten: als u dat wetssystematisch niet juist acht, waarom bent u dan sowieso voor dit wetsvoorstel, ook al wordt de schriftelijke regeling per 1 mei ingevoerd in een totaal ander kader? Als de twee ingevoerd worden, zal de zaak uit elkaar gaan lopen. Het is niet zoals de heer Kohnstamm zegt, dat het elkaar mooi aanvult. Nee, dat is alleen verzekerd als wij het ook in samenhang regelen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb de heer Dittrich in eerste termijn gezegd: ach, wat jammer toch dat u bij al het werk dat u de afgelopen twee jaar hebt gedaan niet in de

gelegenheid bent geweest om de schriftelijke slachtofferverklaring meteen mee te nemen. Dat is natuurlijk jammer. Het hoeft niet te betekenen dat wij het initiatiefvoorstel om die reden diskwalificeren. Integendeel.

Minister **Donner**: Ik constateerde alleen dat u zo aan de wetssystematiek hangt dat ik mijn opmerking meende te moeten plaatsen!

Juist doordat twee zaken los van elkaar vanuit een eigen rationaliteit in het strafprocesrecht worden geplaatst, vrees ik dat die twee zaken zich in verschillende richtingen zullen ontwikkelen. Daarom heb ik aan de overzijde en hier de zorg benadrukt over het op deze wijze introduceren in het strafprocesrecht van een recht, zonder dat dat berust op een beeld en een logische samenhang van de positie van het slachtoffer. Ik heb al aangegeven dat het niet aan mij is in dit proces te opponeren of een fel standpunt in te nemen. Ik ben blij dat ik mevrouw De Wolff in het kader van het laatste wetsvoorstel ervan heb kunnen overtuigen dat ook de minister een gevoelig mens is. Ik ben gevoelig voor de gevoeligheid die zij heeft voor de gevoeligheid van de minister!

De vraag over het contraseign zal het kabinet nog moeten beoordelen. Het is niet zo, zoals de heer Dittrich adviseerde, dat bij de fracties in de Eerste Kamer te rade moet worden gegaan. Ik kan hem vanuit mijn ervaringen hier leren dat dit geheel andere voorbeelden kan opleveren in deze Kamer, wat samenhangt met de reflectie die past. Bij het enthousiasme in de Tweede Kamer zou het verstandig zijn om nog eens zorgvuldig na te denken in deze Kamer. Zeker in deze zaak wil ik waarschuwen voor al te grote sprongen in het duister.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik heb begrepen dat de fractie van de Partij van de Arbeid stemming wenst over dit wetsvoorstel. Ik stel voor, dinsdag over twee weken te stemmen over het wetsvoorstel, aangezien we volgende week reces hebben. \*\*

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik dank de heer Dittrich, alsook de heren Knoops en Schonewille, voor hun aanwezigheid vandaag. Ik dank ook de minister van Justitie, die maar liefst drie wetsvoorstellen heeft verdedigd, en bij één wetsvoorstel aanwezig is geweest. Ik kan als bijzonder feit niet onvermeld laten dat ook onze collega Holdijk vier wetsvoorstellen in volle omvang heeft behandeld.

De vergadering wordt van 22.03 uur tot 22.10 uur geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening**

**en Milieubeheer (29200 XI), onderdeel Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, voor het jaar 2004.**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom. De eerste termijn van de behandeling van dit wetsvoorstel is langs schriftelijke weg afgehandeld. De vragen en antwoorden zijn als bijlage in de Handelingen opgenomen. In tweede termijn is het woord aan mevrouw Meindertsma. \*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. De minister heeft vandaag een drukke dag gehad, vanwege het presenteren van de nota Ruimte. Ik heb geen kennis kunnen nemen van de eerste reacties daarop, maar de minister ongetwijfeld wel. Wij stellen het zeer op prijs dat de minister hier is verschenen, maar eigenlijk is dat ook heel gewoon.

Ik wil eerst iets zeggen over de procedure tot nu toe. Daarna sta ik kort stil bij de ideologie rond doorstroming, de sturingsfilosofie en het huurbeleid. Vervolgens maak ik nog een paar korte opmerkingen en stel ik nog een paar korte vragen.

We hebben een bijzondere procedure rond deze behandeling van de begroting van VROM gehad. Een drukke agenda van de Kamer en het overlijden van prinses Juliana, waardoor enkele vergaderdata wegvielen, waren aanleiding voor de Kamer om te bezien of de behandeling van de begroting zou kunnen plaatsvinden door die in eerste instantie schriftelijk af te handelen en in tweede instantie plenair te laten plaatsvinden. Het was een poging waard, maar voor mijn fractie is die niet voor herhaling vatbaar, enerzijds gelet op het feit dat de Kamer in strijd met de afspraak zeer laat kennis heeft kunnen nemen van de beantwoording van de minister op de uitgebreide beschouwingen en vragen van de leden van de Kamer, anderzijds gelet op het feit dat de kwaliteit van de beantwoording alleszins aanleiding zou zijn geweest om de minister bij een normale behandeling door middel van interrupties tot meer diepgang te bewegen. Juist de schriftelijke inbreng, waarin door leden van de Kamer niet alleen concrete vragen zijn gesteld, maar ook is gepoogd dieper in te gaan op de achterliggende vraagstukken rond het thema van wonen in de breedte, zou voor de minister aanleiding hebben moeten zijn dieper in te gaan op die achtergronden van het beleid in zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Dat is niet gebeurd. Dat is jammer, want volgens mijn fractie is het juist een taak van deze Kamer om bij begrotingsbehandelingen met de bewindslieden te reflecteren over de achtergronden van het beleid. Ingewikkelde vraagstukken in de samenleving rond wonen, nieuwbouw en herstructurering, sociale cohesie, integratie en segregatie, moeten juist in deze Kamer een plek kunnen krijgen.

In onze bijdrage in eerste instantie hebben wij uitgebreid stilgestaan bij deze vraagstukken, maar wij zijn niet helemaal gelukkig met de wijze waarop daarop is

ingegaan. Dat maakt het moeilijk in tweede instantie zodanig te reageren dat het niet tot een herhaling leidt van wat in eerste instantie naar voren is gebracht. Toch wil ik namens mijn fractie nog op een enkel punt reageren.

Eerst iets over de ideologie rond doorstroming. De minister blijft in haar beantwoording uitgaan van een benadering van de woningmarkt die is gebaseerd op een ideologie van doorstroming, doorstroming van huur naar koop en van goedkope koop naar duurdere koop. Doorstroming moet. Doorstroming is goed. Volgens één van de deelonderzoeken in het kader van het WBO, gedateerd 2002, dus zonder dat de gevolgen van 11 september 2001 in volle omvang in beschouwing zijn genomen, heeft de doorstroming van boven naar beneden, te beginnen met de dure koop, het meeste effect. Wij hebben in eerste instantie betoogd dat het beleidsmatig onverstandig is gedateerd onderzoek rechtlijnig te interpreteren en als onderbouwing te gebruiken voor bouwprogramma's die pas over een aantal jaren zullen worden gerealiseerd.

Wij hebben in ons pleidooi in eerste instantie uitdrukkelijk aangedrongen op een andere manier van plannen maken. Plannen waarin ruimte gelaten wordt voor meer variabelen en veranderbaarheid op het laatste moment. Tussen de start van het maken van een plan voor woningbouw en de realisering liggen op zijn minst vijf jaren en in de herstructurering zelfs 10 tot 15 jaren. In de tussentijd kunnen de omstandigheden zodanig wijzigen dat het verstandig is om plannen te kunnen bijstellen. Daar zal vanaf het begin van de planvorming rekening mee gehouden en ruimte voor gemaakt moeten worden. Dat kan alleen wanneer woningcorporaties een belangrijke rol toebedeeld krijgen, omdat zij bij uitstek in staat zijn anticyclisch te bouwen. Het functioneren van de woningmarkt geheel ophangen aan de noodzaak van de doorstroming gaat voorbij aan de maatschappelijke werkelijkheid van dit moment, waarin de behoefte aan goedkope huur- en koopwoningen veel groter is dan de behoefte aan duurdere koop- en huurwoningen om naar door te stromen, met achterlating van een goedkope woning.

Doorstroming is deels wel gewenst voor specifieke categorieën huishoudens die niet naar boven willen doorstromen, maar zij-instromers genoemd zouden kunnen worden. Met name kan dan gedacht worden aan een toenemende groep ouderen die dolgraag meer mogelijkheden willen hebben om te verhuizen naar complexen waarin naast het wonen zorg-, service- en welzijnscomponenten verenigd zijn. Met de heer Van den Berg delen wij de zorg of en zo ja, hoe er in voldoende mate tegemoetgekomen kan worden aan deze groeiende behoefte.

Een ideologie die onveranderd uitgaat van de gewenstheid van doorstroming heeft te weinig oog voor de negatieve gevolgen van de doorstroming. Doorstroming betekent mobiliteit, terwijl in een groot aantal complexen, straten en buurten juist stabiliteit gewenst is. Stabiliteit geeft de mogelijkheid om met bewoners samen te zoeken naar oplossingen voor problemen in hun directe omgeving, problemen die bijna allemaal van sociale en veel minder van fysieke aard zijn. Doorstroming betekent dat diegenen die volgens de minister een te hoog inkomen hebben voor

de huurwoning die zij bewonen, zouden moeten vertrekken in het belang van een goed functionerende woningmarkt, terwijl aan de andere kant het beleid juist gericht is op een gedifferentieerde opbouw van wijken met behoud van middeninkomens in de steden. Scheef wonen is een terminologie die betrekking heeft op de huur- maar niet op de koopsector. Scheef wonen is dan ook een normatief begrip dat uitgaat van de morele en niet-wettelijke verplichting om een hoger deel van het inkomen te besteden aan woonlasten. Niet de keuzevrijheid staat centraal maar de relatie tussen huur en inkomen zonder dat politiek vastgesteld wordt hoe die relatie er precies uit zou moeten zien en waarom die wel voor de huursector en niet voor de koopsector geldt. Overigens blijkt uit verschillende onderzoeken dat de gemiddelde woonlasten van de huur- en koopsector niet voor elkaar onderdoen of zelfs in het nadeel van de huursector uitvallen.

Mevrouw de voorzitter. De minister geeft in haar antwoord aan dat zij de sturingsfilosofie "decentraal wat kan, centraal wat moet", zoals door mij in eerste instantie beschreven, onderschrijft. Dat stemt tot vreugde, hoewel ik met een loutere vaststelling van dit feit in deze ene zin naar aanleiding van een uitgebreider betoog van mijn kant, voorzichtig waag te betwijfelen of deze conclusie zo getrokken kan worden.

Het motto "decentraal wat kan, centraal wat moet" is overigens een motto van de minister, gebruikt in relatie tot de vandaag gepresenteerde nota Ruimte. Ik haalde dat motto aan omdat ik constateer dat de minister in de nota Ruimte een andere sturingsfilosofie hanteert dan in het beleid rond het wonen. Daar waar in de nota Ruimte binnen enkele algemene kaders alle vrijheid, zeg ruimte gelaten wordt aan gemeenten met een duidelijke regiefunctie voor de provincies, wordt in het woonbeleid door de minister zelf gestuurd via prestatiecontracten met de dertig steden. Deze prestatiecontracten zijn vooral kwantitatief van karakter en veel minder kwalitatief. Ik herhaal in tweede instantie niet het pleidooi dat ik daarover in eerste instantie heb gehouden en waar weinig op ingegaan is. Een pleidooi dat is gericht op samenwerking tussen stad en regio, rekening houdt met regionale omstandigheden, veranderbaarheid van plannen, mogelijke verevening tussen plannen in een grotere regio met een regionaal woonlastenfonds of een ontwikkelingsfonds. Een pleidooi waarin regionale samenwerking en grootstedelijke problematiek met elkaar in verband gebracht zijn zonder dat van uitsluiting sprake is. Een pleidooi waarin maatwerk centraal staat en waarin niet uitsluitend wordt uitgegaan van de middeninkomens die in de stad een woning van hun gading moeten kunnen vinden maar ook rekening gehouden wordt met de mogelijkheid van wooncarrières voor de mensen met lage inkomens in de steden.

Een pleidooi waarin gezocht wordt naar dat wat mensen verbindt en niet naar dat wat mensen scheidt. Zolang de mensen die nu in de steden wonen, niet zelf centraal staan in het beleid rond wonen, zal naar het oordeel van mijn fractie de grootstedelijke problematiek niet worden opgelost. Wanneer niet vrijwillig of desnoods verplichtend de regionale samenwerking gestalte krijgt, is er voor veel huidige bewoners van herstructureringswijken geen plaats meer in de herberg. Voor hun gesloopte woning komt een



duurdere terug, terwijl er in de regio voor hen geen plaats gemaakt is. Als er al plaats is, dan is de huurprijs hoger dan in de oude situatie. Het is onbegrijpelijk dat vanuit het denken van de grotere steden, vanuit de aanbevelingen van de commissie-Blok en vanuit de reacties van vele politieke partijen door de minister geen beleidsmatige vertaling gemaakt wordt van de verdeling van lusten en lasten tussen stad en regio en gezocht wordt naar nieuwe instrumenten om tot meer evenwichtigheid in de bevolkingssamenstelling te komen.

Ik maak nog een enkele opmerking over het huurbeleid. Daarover wil ik mede gelet op de aangekondigde behandeling in de Tweede Kamer rond de zomermaanden kort zijn. Wij zijn van mening dat, als er door mijn fractie in deze Kamer naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van VROM kritische vragen worden gesteld over de gevolgen van de plannen die nu in voorbereiding zijn, daarop uitgebreider ingegaan had moeten worden dan nu het geval geweest is. Voorzover wij dat nu kunnen overzien, overigens net als vele corporatiebestuurders en vele anderen, komen er ingrijpende gevolgen voor de sociale huursector met een verstreckende doorwerking naar de toekomst.

In de beantwoording zegt de minister op bladzijde 11 naar aanleiding van een suggestie van onze kant om tot een regionaal woonlastenfonds over te gaan: bij de ondersteuning van kwetsbare groepen door middel van een bijdrage aan de woonlasten in de vorm van huursubsidie dient het primaat bij het Rijk te liggen. In de onderhandelingen die gaande zijn rond de modernisering van het huurbeleid worden echter plannen ontwikkeld die daar haaks op staan: een corporatiesector die meer vrijheid krijgt voor het vaststellen van de huurprijzen en in ruil daarvoor een bijdrage aan het ministerie voor de huursubsidie verstrekt.

De fundamentele verandering is, zoals wij ook in onze eerste instantie betoogden, dat de kerntaak van de corporatiesector, het opkomen voor de zwakste groepen, verwordt tot een gunst of zo men wil, contract, dat met de rijksoverheid wordt gesloten. Het zijn de huurders die de bezuinigingen van het departement van VROM betalen. In dat verband betreuren wij het buitengewoon dat er uit financiële overwegingen geen haast wordt gemaakt met de fiscalisering van de huursubsidie. Fiscalisering kan ten minste de mogelijkheid bieden voor individueel maatwerk. De minister geeft in haar beantwoording aan dat fiscale verkenningen zijn verricht naar de gevolgen van mogelijke fiscalisering voor verschillende groepen. Wij willen graag over deze verkenningen beschikken. Kunnen wij die toegestuurd krijgen?

Ik zeg de minister dank voor de toezegging dat zij bereid is om ook met deze Kamer over het grondbeleid van gedachten te wisselen naar aanleiding van enkele onderzoeken die thans plaatsvinden en de aangekondigde Voortgangsbrief grondbeleid. Onze fractie wil graag gebruik maken van die toezegging. Diezelfde bereidheid willen wij vragen voor de afhandeling van de motie-Baarda, waarin wordt gevraagd om het opnemen van tussenvormen tussen huur en koop om de reikwijdte van de Wet bevordering eigenwoningbezit te vergroten. Als het bevorderen van het kopen van een huis een belangrijke doelstelling blijft van deze regering, zoals wij in de

stukken kunnen lezen, moeten er tevens instrumenten worden bedacht om ook de laagste inkomens die keuzemogelijkheid te bieden. Het komt ons als logisch voor dat er met deze Kamer wordt gedebatteerd over een door haar ingediende motie, die wel of niet wordt uitgevoerd.

\*N

De heer **Pastoor** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van het CDA heeft zich in haar inbreng specifiek gebogen over het onderwerp woningschaarste. Ik roep nog even in herinnering dat wij een analyse hebben gemaakt van vooral de nieuwbouwcijfers van globaal de afgelopen tien jaar. In de periode 1992 tot 2003 is het aantal koopwoningen toegenomen met ruim 825.000, terwijl het aantal huurwoningen in die tien jaar is gedaald. Het is en was met name de stagnatie in de laatstgenoemde sector, die tenslotte het recht om te wonen moet bieden aan hen wiens bestedingsmogelijkheden geen uitwijk naar de koopsector mogelijk maken en met name ook aan een groot aantal senioren en gehandicapten, die ons een aantal vragen deed formuleren, ook over de bemoeienis van het Rijk of zo u wilt, de minister.

Wij danken de minister voor haar antwoorden, maar ik voeg daar direct aan toe dat wij in deze tweede ronde de behoefte hebben om nader met haar van gedachten te wisselen, omdat de antwoorden ons niet geheel tevreden stellen.

Het is lovenswaardig dat de minister het gesprek is aangegaan met Aedes over "De Grote Beweging" en dat met andere organisaties op dezelfde wijze wordt gesproken over een samenhangende afspraak aangaande huurbeleid, betaalbaarheid, investeringen en zelfregulering. Wij vroegen echter wat dat in realiteit oplevert aan meer woningen of meer speciaal aan meer huurwoningen. Daarop kunnen wij het antwoord van de minister niet terugvinden. De visie blijft op dit punt naar ons oordeel vooralsnog steken in de wens om te komen tot meer bouwinvesteringen, ook in de sociale sector. Daarom vraag ik nog maar eens of de minister haar verwachtingspatroon kwantitatief toch niet wat meer handen en voeten kan geven, met name wat de huurwoningsector betreft.

Wij hebben des te meer reden om dat nog eens te vragen omdat vorige week donderdag een rapport van de TU Delft is gepubliceerd waarin een enquête is verwerkt onder 56 corporaties, verdeeld over het hele land. Daarin is geconcludeerd dat in de komende tien jaar drieënhalf keer zoveel sociale huurwoningen zullen worden gesloopt als in de afgelopen tien jaar, in grote steden zelfs acht keer zoveel. Bovendien is uit dat rapport komen rollen dat voor iedere honderd gesloopte huurwoningen er maar zeventig terugkomen. Alleen in de vier grote steden betreft het al 68.000 woningen. Dat nieuwe gegeven zal in elk geval geen helpende hand bieden om het aantal huurwoningen op te krikken, integendeel.

Daarnaast vroegen wij de minister om in voorkomende gevallen, als in de huurwoningsector daadwerkelijk niet voldoende stenen worden gemetseld, te zinnen op een mogelijkheid om met name corporaties wat hardhandiger aan te pakken. Wij reikten de minister

daartoe een mogelijkheid aan en wezen op de aanwijzingsmogelijkheid uit artikel 41 van het BBSH, in relatie tot artikel 70, lid 5 van de Woningwet. Ik citeer dat laatste artikel: "De toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hen passende woonruimte".

Het doet ons genoeg dat de minister met ons onderkent dat een aanwijzingsbevoegdheid nog niet zo'n gek idee is en dat zij bereid is om een corporatie daarop aan te spreken en indien nodig een aanwijzing te geven, zij het met deze toevoeging: "gegeven het vorenstaande". Juist dat "vorenstaande" verzwakt de mogelijkheid van realisering van een aanwijzingsbevoegdheid nogal. De minister stelt daar immers dat zij de aanwijzingsbevoegdheid kan inzetten "indien een individuele corporatie stelselmatig en in ernstige mate nalatigheid ten aanzien van realisatie van lokaal overeengekomen prestaties laat zien". Dat zijn erg strenge voorbehouden die ik in ieder geval niet terug kan vinden in artikel 41 van het BBSH of aanverwante wetgeving.

Daarnaast wijst de minister erop dat eerst de inzet van impulsteams en de herijking van regelgeving aan de orde moet komen. Met dat eerste ben ik het eens, met name als het gaat om al gestarte bouwinitiatieven. Uiteraard stem ik ook in met het eerst oplossen van regelgevingsproblemen, als die er zijn. Die twee elementen gaan in het antwoord van de minister echter vergezeld van een zinsnede die nogal verduisterend is geformuleerd of nogal verduisterend werkt.

Ik vraag de minister daarom nog eens of zij echt wat ziet in een aanwijzing. Hoe en wanneer wil de minister daarvan gebruik maken?

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik vind dit in de bijdrage van de heer Pastoor een interessant element. Als het plenair was behandeld, was daarover vermoedelijk veel debat gevoerd. Een aanwijzing is een nogal zwaar instrument. Het is niet voor niets nogal bot geworden. Het laat zich immers moeilijk rijmen met verzelfstandiging. Kan de heer Pastoor concrete voorbeelden noemen van corporaties waarbij een aanwijzing noodzakelijk is? Is er de afgelopen periode reden voor de minister geweest om naar dit instrument te grijpen in de praktijk? Of is het een theoretische exercitie?

De heer **Pastoor** (CDA): Nee. Ik kan geen concrete aanwijzingen geven. Het is ook geen theoretische exercitie. Het is een algemeen bekend gegeven, gepubliceerd op verschillende plaatsen, dat een aantal woningcorporaties niet meer bouwt zoals zij dat vroeger deden. Het gebeurt niet meer zoals in de opdrachten, geformuleerd door gemeente- of provinciale besturen.

Onbeantwoord is de vraag van de fractie van het CDA gebleven naar het sturingsmiddel van de zogenaamde prestatieovereenkomst tussen gemeenten en corporaties. Al in 2002 hebben Aedes en de Vereniging Nederlandse Gemeenten zich via het maken van een gezamenlijk handboek uitgesproken over de waarde van deze prestatieovereenkomst als sturingsmiddel om een aantal hoofdthema's gezamenlijk te realiseren, zoals het huisvesten van doelgroepen, mensen, kansen en

keuzemogelijkheden. Het gaat dus ook om het realiseren van meer huurwoningen. Lang niet overal zijn zulke prestatieovereenkomsten afgesloten. Wij vroegen de minister of het geen aanbeveling zou verdienen, dergelijke overeenkomsten meer als een inspanningsverplichting en als uitermate gewenst te promoten in de besprekingen over De grote beweging. Deelt de minister die gedachte? Wij wachten met belangstelling de nadere antwoorden van de minister af.

\*N

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ik sta hier met ambivalente gevoelens. Het is in kleine kring bekend dat ik helemaal niet had willen komen. Ik heb het toch maar gedaan. Wellicht zijn wij bezig met een experiment, namelijk een schriftelijke afhandeling van de eerste termijn. Ik moet daarbij zeggen dat dit experiment wat mij betreft volledig is mislukt. Ook al zijn er mensen die beweren dat debatten in de Eerste Kamer niet het sprankelende karakter hebben van vergaderingen elders in de samenleving, de schriftelijke neerslag daarvan is nog vele malen saaier en dodelijker. Bij de schriftelijke bijdrage van vrijwel alle mensen had ik de neiging om naar de niet bestaande interruptiemicrofoon te lopen. De opmerkingen van de heer Pastoor over het aanwijzingsinstrument op zich zijn een debat waard. De vraag voor de minister is of de overheid in de filosofie van decentralisatie, regionalisatie en een andere wijze van planning dit instrument uit de kast wil halen. Hoe denkt de minister het toe te passen? Ik voel hier een spanning. Het had mij heel leuk geleken om hierover uitvoerig met de heer Pastoor van gedachten te wisselen. Ik kan een en ander ook niet goed rijmen met het subsidiariteitsbeginsel dat bij het CDA een belangrijke rol speelt.

Maar goed, die gelegenheid hebben wij niet, zoals wij ook niet over het woonlastenfonds kunnen spreken en ook niet over de toch merkwaardige opvattingen over het Vinex-beleid die de heer Van den Hoven op papier heeft gezet, dan wel de nieuwe klassenstrijd van collega Van Raak. Ik had het prachtige onderwerpen gevonden, maar zij glippen allemaal weg. Dat is doodzonde. Ik heb in ieder geval na ontvangst van het antwoord van de minister onmiddellijk mijn bijdrage herschreven tot een opiniebijdrage voor het blad Cobouw. De tekst heeft er vandaag in gestaan en ik denk dat dit meer resultaat heeft dan het verspreiden van de antwoorden van de minister op grote schaal.

Toch dank ik de minister voor haar uitvoerige beantwoording van onze vragen in eerste termijn. De minister heeft een poging gedaan, er enige samenhang in te krijgen. Dat hebben wij zeer gewaardeerd, maar het is eigenlijk niet gelukt. Het enige wat zij gedaan heeft, is reeds bekend beleid op elkaar te stapelen. Het aardige was nu juist dat wij een poging ondernamen om daar toch wat verder mee te komen. Dat is helemaal niet gelukt. Er zijn ook allerlei slordigheden in terecht gekomen. Ik had misschien niet zo goed geformuleerde vragen over wat de minister vindt van het zogeheten Tangram-onderzoek dat op 22 maart is aangeboden aan de heer Osinga. Hij ontving het rapport namens de minister, maar op een of andere

manier moet het rapport op weg van Nieuwspoort naar het ministerie zoek zijn geraakt. De minister schrijft immers in haar antwoord dat zij het rapport nooit ter kennis heeft genomen. Dat doet er allemaal niet toe, wij komen er uitvoerig op terug bij de behandeling van de nota Ruimte. Die komt net vers van de pers en wij popelen om daar wat over te mogen zeggen. Centraal wat moet, decentraal wat kan. Ik ben heel erg benieuwd wat dat gaat betekenen.

Ik kom nog even terug op het onderzoek dat gedaan is door Milieudefensie en Tangram. Het ging over de vraag naar inbreidingslokaties. Dat zal ongetwijfeld ook een thema zijn in de nota Ruimte, mag ik hopen. Ik las al in het persbericht dat de woningbouwproductie voor een groot gedeelte binnen de bestaande ruimte gerealiseerd moet worden. Dat kunnen wij natuurlijk van harte onderstrepen. De minister heeft vast het hele rapport gelezen. In het tasje dat ik vanmiddag meekreeg, zat het merkwaardigerwijs niet. Er zat wel een cd-rom in die ik dan eerst thuis moest uitdraaien. Ik kan in het reces het hele rapport doornemen. Wat de inbreiding en de taakopgave betreft, zou ik concreter willen zijn. Vooral zou ik dat gekoppeld willen zien aan de filosofie "centraal wat moet, decentraal wat kan". Het betreft allemaal lokale taken en ik vind het erg belangrijk dat zij gerealiseerd worden. Ik vraag mij af wat voor kracht, wat voor middelen en wat voor instrumenten het Rijk nu heeft om dat te stimuleren.

Het centrale thema waarover wij een interessant debat hadden gehoopt te voeren, is dus woningbouwproductie en woningnood. Volgens het antwoord van de minister is het allemaal een kwestie van doorstroming. Je bouwt aan de top en dan gaat het wel bewegen. De heer Pastoor heeft met cijfers aangetoond dat het toch ingewikkelder is. De druk aan de onderkant van de markt is inmiddels zo groot dat je niet meer met de analyse van doorstroming alleen aan moet komen. Er moeten intelligente stappen worden bedacht met betrekking tot de woonruimteverdeling, de regels die er zijn, experimenten die ermee gedaan moeten worden. In dat verband zou ik het interessant vinden als de minister inging op een van de aanbevelingen van de commissie-Blok die mij fascineerde, namelijk dat de randgemeenten meer moeten gaan opvangen. Ik weet uit ervaring dat de randgemeenten dat niet spontaan zullen gaan doen. Ik heb geen idee hoe het dan wel moet. Zeer interessant vond ik de suggestie van Woonbron Maasoevers, een van de meest innovatieve corporaties in dit land: het kan heel eenvoudig, als je in de randgemeenten de huur verlaagt, kom je er vanzelf. Dan ben je weer bij het woonlastenfonds en bij de nodige instrumenten, waarmee je die beweging op gang kunt krijgen. Dat vraagt echter om een krachtige regie en een krachtige overheid die initiatieven neemt en misschien experimenten rond de grote steden start. Wij weten uit ervaring dat je de combinatie tussen randgemeenten en centrale steden wel aan papier kunt toevertrouwen, maar dat er natuurlijk helemaal niets van komt als je er niet de juiste instrumenten naast zet.

Stedelijke vernieuwing en herstructurering zijn ook in het slop geraakt; eigenlijk zijn die nooit goed uit het slop gekomen. Ook hierbij is volgens mij sprake van de noodzaak om een fonds in te stellen. Ik begrijp dan ook

niet waarom het Rijk niet veel meer druk uitoefent om dat te stimuleren. Dit is mogelijk door een intelligente heffing bij bepaalde vermogens. Daaruit kan een dergelijk fonds gevormd worden. Dit biedt extra mogelijkheden om snelheid in het proces te krijgen.

Ik ben altijd wat ambivalent over de corporaties. Ik ben wel van een partij die van oudsher niet negatief staat tegenover een stevige grip van de staat. In het proces van verzelfstandiging en het ontwikkelen van maatschappelijke ondernemingen zie ik heel veel corporaties ontzettend hun best doen. Zo vind ik het nog steeds heel raar dat een corporatie in Maastricht in regionaal verband niet iets in Luik zou mogen doen. Vervolgens stuit die corporatie op allerlei bezwaren van het BBSH of van de minister. Dat is eigenlijk te gek voor woorden. Dat is nu juist een vorm van ondernemerschap dat gerealiseerd zou moeten kunnen worden. In dit verband lijkt mij na tien jaar een goede evaluatie van het BBSH van belang. Daaruit zal blijken wat mogelijk is en wat de corporaties zelf kunnen regelen, alsook waarop gelet moet worden. Een debat daarover zal ik dan ook op prijs stellen. Ik denk hierbij vooral aan de kwestie van de verantwoording door de corporaties: hoe gaan zij om met het maatschappelijke kapitaal? Dat zou daarbij een belangrijke rol moeten kunnen spelen.

De heer **Pastoor** (CDA): U ziet toch niet over het hoofd dat het BBSH nog steeds in het algemeen de aanwijzingsbevoegdheid kent? In het kader van de herstructurering wil de minister daar een aanwijzingsbevoegdheid aan toevoegen, zo heeft zij laten weten.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): U weet net zo goed als ik dat er in het algemeen wel een aanwijzingsbevoegdheid kan zijn, maar dat het de kunst is om die in specifieke gevallen toe te passen. Je moet dan wel iets verder komen dan met de algemene artikelen. Je moet dus precies weten in welke situatie dat wel mogelijk is en in welke situatie niet. Dat is dus de kunst. Ik sluit ook niet uit dat dit moet, maar u kunt geen voorbeelden noemen waarbij dat in de afgelopen jaren toegepast had moeten worden. Die discussie zal overigens nog heel veel tijd vergen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik kan mij van alles voorstellen bij de gevoelens die de heer Van der Lans verwoordt over het instrument van aanwijzing. Dit instrument kan alleen maar goed gebruikt worden, als precies bekend is waarvoor je moet aanwijzen.

De heer Van der Lans maakte tussendoor nog de opmerking dat hij helemaal niet begrijpt waarom een Maastrichtse corporatie op de vingers getikt wordt, als zij meent in Luik te moeten investeren. Doelt hij daarmee op iedere investering van een corporatie? Een corporatie is toch een maatschappelijke onderneming die niet op winst uit is? Zo is het namelijk wettelijk verankerd.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dat verandert niet na een investering in Luik.

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

---

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Wat is het doel van investeringen in Luik van een corporatie?

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mevrouw Meindertsma, u vindt ...

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Bent u er ook een voorstander van dat kabels door corporaties gelegd worden?

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dat is een heel ander onderwerp.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Misschien kunt u in enkele zinnen aangeven waarom er in Luik geïnvesteerd moet worden.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Wij leven in Europa, maar misschien is u dat ontgaan. In dit licht vind ik het raar dat een corporatie uit Maastricht wel in Kerkrade of Sittard 20 mln mag investeren, wat misschien helemaal niet haar regionale markt is, maar niet 5 km over de grens, wat wél tot haar regionale markt behoort. Dergelijke investeringen moeten regionaal bekeken worden. Ik zie de relevantie van een dergelijke grens dan ook echt niet voor een investering waarbij een corporatie misschien kapitaal haalt om andere doelstellingen te halen. In het kader van Europa moeten wij er dan ook eens over nadenken dat dit niet meer zo'n relevant gegeven is. Ik zie echt niet dat dit soort archaïsche argumenten moeten worden aangevoerd in het proces dat Europa heet. Dit was toch niet zo een interessant debat geweest.

Ik moet zeggen dat het verhaal over de tussenvoorzieningen echt niet kan. Wij krijgen een verhaal over wat er allemaal is gebeurd en een motie over van alles en nog wat. Vijf jaar geleden hebben wij een motie aangenomen waaruit maar een ding op te maken valt, namelijk dat wij zeiden dat naast de Wet bevordering eigenwoningbezit de tussenvoorzieningen de keuzevrijheid aan mensen konden bieden en de ruimte tussen kopen en huren kon worden gevuld. Toen wezen veel experimenten al uit dat dit een succesvolle formule was. Gebleken is dat er veel meer is tussen kopen en huren en dat dit gat moest worden gevuld. Corporaties en andere instanties konden daar wat aan doen. Wij kunnen maar een conclusie trekken, namelijk dat de voorgangers van deze minister en de heer Duivesteijn dit niet zagen zitten. Daardoor is het plan vier jaar blijven liggen. Nu hebben wij een nieuw kabinet met nieuwe ideeën. Het lijkt mij goed dat dit voor 1 januari aanstaande een voorstel doet om de ruimte tussen koop en huur eindelijk eens op een adequate manier in te vullen en om gebruik te maken van de expertise die veel corporaties in huis hebben. Zij kunnen alleen niet groot worden vanwege allerlei beperkingen. Vandaar dat ik voorstel om van die mogelijkheden gebruik te maken.

Deze discussie is ontstaan naar aanleiding van de vragen hoe het kwam dat de woningproductie stagneerde en of er op dat vlak geen verbeteringen konden worden doorgevoerd. Eerlijk gezegd, denk ik dat dit wel zal lukken, want slechter kan het eigenlijk niet. Wij zitten nu op een dieptepunt. Dit is dus eigenlijk alleen maar in het voordeel van de minister. Ik geloof dat het alleen in 1953

slechter was dan in 2003. Het beleid van deze minister zal dus altijd een succes zijn. Zij moet onmiddellijk weggaan als de woningproductie in 2004 of 2005 lager is dan in 1953. De signalen zijn gelukkig dat wij een kleine stijging tegemoet kunnen zien.

Gezegd wordt dat de volkshuisvestingsmarkt niet goed functioneert. Ik zou juist zeggen dat die zeer goed functioneert. Op de markt is het zo dat de kapitaalcrachtigen risico's gaan mijden en voorzichtigheid aan de dag leggen als het economisch tegenzit. Dat is precies de oorzaak van de stagnatie in de woningproductie. Het beste wat je deze minister dus kan toewensen is een voorspoedig economisch herstel, want dat jaagt de woningproductie meer aan dan het beleid van de minister tot nu toe.

Ik sluit mij ten slotte aan bij de opmerkingen van mevrouw Meindertsma over het huurbeleid.

\*N

De heer **Van den Oosten** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik grijp dit moment graag aan om namens mijn fractie de minister te feliciteren met de presentatie van haar nota Ruimte van vanmiddag. Ik feliciteer haar niet alleen namens mijn fractie, maar maak haar ook complimenten voor haar presentatie. Wij zagen drie bewindspersonen die gezamenlijk doch onder leiding van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de nota presenteerden. Dit is belangrijk omdat voor het eerst werd duidelijk gemaakt dat acties op het vlak van de ruimtelijke ordening goed worden gecoördineerd. Met het VINEX-beleid en de ontsluiting daarvan hebben wij wel anders meegemaakt. Ik feliciteer de minister dus en maak haar mijn complimenten.

Vanavond houden wij onze tweede termijn. Mijn fractie is de minister erkentelijk voor haar antwoorden. Een hoofdpunt is gemaakt van het achterblijven van de woningproductie. Die moet weer stijgen. Mijn fractie en de minister willen dat; eigenlijk wil elke fractie in deze Kamer en in de Tweede Kamer dat. Het is hard nodig omdat, zoals gezegd, cijfers van het CBS uitwijzen dat de woningproductie vorig jaar een dramatisch dieptepunt heeft bereikt. Er zijn minder dan 60.000 woningen gebouwd. Dat is minder dan er in de afgelopen vijftig jaar ooit is gebouwd.

De minister wil naar 80.000 woningen en dat willen wij ook. Wij zijn daar eigenlijk nog niet tevreden over en ik denk dat dit ook geldt voor de minister, want wij zouden weer eens terug moeten naar het getal van 100.000 dat ooit door staatssecretaris Remkes is genoemd. Dit was eigenlijk al een vermindering ten opzichte van de 140.000 die ooit werden genoemd. Het is derhalve erg nodig om dit zo te doen.

Wat zegt nu de minister in haar beantwoording? Zij zegt dat zij haar centrale opgave voor de komende jaren kort kan samenvatten: de woningmarkt zit op slot en moet weer in beweging komen. Immers, doordat de doorstroming stopt, zijn vooral groepen de dupe die al beperkte keuzemogelijkheden hebben: starters op de woningmarkt en lage inkomensgroepen. Zij komen niet of nauwelijks aan de bak, zo geeft de minister aan. Dit is

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

---

bijna de tekst zoals wij die ook hebben uitgesproken of althans ingeleverd, zo moet ik in dit verband zeggen. Wij zijn het daarover dus zeer eens.

Wij hebben drie belangrijke oorzaken genoemd voor dit stagneren. In de eerste plaats gaat het daarbij om te strenge regelgeving. Wij hebben het voorbeeld genoemd van Amsterdam, te weten het onderzoek van de gemeente waaruit blijkt dat tweederde van het grondgebied eigenlijk niet herbebouwd kan worden. Voorts hebben wij als belangrijke oorzaken genoemd: te lange procedures in het algemeen en te vaak ook de lange procedures bij gemeenten. Als wij dan kijken naar de antwoorden van de minister hierop, dan zijn wij daar weliswaar redelijk tevreden over maar wij hebben er wel wat kanttekeningen bij.

In de eerste plaats neem ik het punt van de procedures bij de gemeenten. Daar hebben wij aandacht aan besteed, omdat daar -- wij hebben het met zoveel woorden aangegeven -- een wereld is te winnen. De minister wijst hier ook op, want zij zegt dat de taskforce woningbouw in zijn rapport al heeft aangegeven dat het gaat om lokale procedures en een procesgang die achterblijft; daarin is een geweldige versnelling aan te brengen, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Welnu, daarover zijn wij het eens. Vooral vanwege het late tijdstip wil ik het daar vanavond niet verder over hebben. Ik wijs erop dat daar een wereld is te winnen.

Ik wil vervolgens terug naar de kwestie van het ophogen van de woningbouwproductie: wat kan het Rijk daar in feite aan doen? Wat ons trof, is dat de minister op een aantal punten ingaat op het feit dat marktpartijen -- de indruk wordt althans gewekt dat zij het vooral heeft over marktpartijen -- onvoldoende in staat zouden zijn om de productieverhoging naar die 80.000 woningen aan te kunnen. Zij zegt letterlijk in antwoord op onze vraag dat vanaf 2005 er voldoende personele capaciteit voor die 80.000 woningen aanwezig is bij marktpartijen. Dat hebben wij niet begrepen. Als de woningproductie zo geweldig zakt, dan kan het daarmee toch niet zo zijn dat marktpartijen, respectievelijk aannemersbedrijven in Nederland, niet in staat zouden zijn om een hogere woningproductie aan te kunnen? Dat is ons niet duidelijk en graag verkrijgen wij daarover nog nadere informatie.

Een volgende aspect is dat de minister sterk zit op de koers van het enthousiasmeren van partijen, gemeenten en markt. Daar doen wij voluit aan mee, want daar heeft zij volkomen gelijk in. Natuurlijk, alles wat wij kunnen enthousiasmeren, is een goede zaak; maar het is belangrijk dat wij de marktpartijen, de gemeenten, de mogelijkheden geven om sneller te kunnen doorpakken. Dat heeft alles te maken met de procedures. Daarvan hebben wij ook een hoofdpunt gemaakt. De minister zegt in haar antwoord: Wacht maar op de nieuwe WRO want dan komt het bijna goed. Dat is ook zo want die WRO voorziet erin dat procedures werkelijk korter worden. Maar hoe zit het met de overige wetgeving die moet worden aangepast?

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Een aantal jaren geleden ging de woningbouwproductie wel met een redelijke snelheid. Dat gebeurde met hetzelfde wettelijke regime als het huidige en met dezelfde procedures.

Misschien was er her en der een rugzakslak, maar grosso modo was het hetzelfde. De oorzaak ligt ergens anders. Wat is er nu zo specifiek aan de procedures dat er nu ineens een probleem is terwijl dat vijf jaar geleden kennelijk niet aan de orde was?

De heer **Van de Oosten** (VVD): In het Vinex-beleid wordt bijna alles op één kaart gezet. Er is sprake van grootschalige woningbouw in Vinex-locaties met het risico dat wanneer het daar gaat stagneren, men meteen duizenden woningen achterloopt. Een ander aspect is dat vooral sterk wordt ingezet op herstructureringen en inbreiden binnen stedelijk gebied. Met name daar wringt de schoen. Natuurlijk willen marktpartijen en gemeenten dat. Alles wat er gedaan kan worden in de sfeer van herstructurering en inbreiding doet immers minder beroep op nieuwe open ruimte. Dat wil de VVD ook en daarin staan wij niet alleen. Maar gemeenten en marktpartijen moeten daarvoor wel de mogelijkheden krijgen. Het moet niet zo zijn dat door middel van bezwaarschriftenprocedures binnenstedelijke plannen jaren kunnen worden opgehouden. Bezwaar en beroep moeten voldoende zijn. Er moet geen sprake zijn van een jarenlange doorsleep. In dat kader hebben wij gevraagd om bij aanpassing c.q. vernieuwing van wetgeving ook voor de overheid méér dan tot dusver het geval is, fatale termijnen in te voeren. De burger heeft wél te maken met fatale termijnen. De overheid heeft dat in veel gevallen niet. De minister is eigenlijk wat terughoudend in haar antwoord. Als er een nieuwe wetgevingssystematiek komt die erop ziet dat procedures korter kunnen zijn en dat niet wordt gevolgd door fatale termijnen maar door termijnen die zonder gevolgen kunnen worden overschreven, werkt het niet. Wij vinden het fair play als de overheid zich evenals de burgers aan fatale termijnen moet houden. Als die termijnen er zijn, kunnen gemeentelijke overheden met alle expertise waarover zij beschikken daarmee rekening houden. Wij achten dat een belangrijk punt om de procedures te versnellen. Beide partijen aan termijnen houden, lijkt ons een goede zaak.

De minister wil bereiken dat wij naar 80.000 woningen gaan. In 2010 wil zij genoeg nemen met een woningtekort van 1,5% à 2%. Wij vinden dat in het kader van de geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland een realistisch scenario. Wij wensen haar alle succes daarbij toe en zullen alles doen om haar daarin te steunen. Minister Vos van Openbare werken en Wederopbouw zei dat in 1955 het woningtekort van de baan zou zijn. Zijn opvolger minister In 't Veld van Wederopbouw en Volkshuisvesting zei in 1952 dat de woningnood over tien jaar zou zijn opgelost. Minister Gruijters sprak in 1974 de volgende verlossende woorden: Aan onze voorgangers hebben wij in ieder geval het feit te danken dat de woningnood die voor een aantal jaren toch zeer duidelijk in het hele land bestond als een algemeen verschijnsel is opgelost.

De voortreffelijke staatssecretaris Heerma zei in 1992: de woningnood is voorbij. De geschiedenis leert anders. Deze minister zegt niet dat de woningnood in 2010 voorbij is, maar dat wij dan nog te maken hebben met een woningtekort van 1,5 à 2%. Wij vinden dat een realistischere doelstelling dan in het verleden, maar er zal

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

geweldig veel aan moeten gebeuren om dat te bereiken. Aan ons zal het niet liggen.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Slauerhoff kon wonen in zijn gedichten. Wij gewone mensen kunnen helaas de begroting van Volkshuisvesting niet louter schriftelijk afdoen. Een wat minder poëtische politicus, maar op dit beleidsterrein wel ter zake deskundig, zei ooit: in geluk kunnen wij niet wonen. De kans dat wij er vanavond ook op deze manier uitkomen, is erg klein. Toch is mijn fractie blij dat de minister hier vanavond aanwezig is, hoewel de aanbieding van een nota het democratische proces dreigde te doen stokken.

De opgaven waarvoor de minister staat zijn erg groot. Van haar mag de komende jaren worden verwacht dat zij een antwoord geeft op de nieuwe woningnood. Als liberaal bewindspersoon moet zij een stimulans geven aan de achterblijvende bouw van goede en betaalbare woningen; een probleem dat naar onze opvatting direct te herleiden is tot de liberalisering van de woningmarkt. Bij deze opgaven wil mijn fractie de minister graag met goede raad ter zijde staan. Na afloop wil ik haar dan ook een SP-nota over de nieuwe woningnood aanbieden. Hierin gaan wij in op de specifieke verantwoordelijkheid van overheden, niet alleen de gemeenten en provincies, maar ook de rijksoverheid, van de woningcorporaties en van de commerciële partijen en doen wij suggesties voor een oplossing, gratis en voor niets.

In haar schriftelijke beantwoording zegt de minister niet tevreden te zijn met de werking van de bouwmarkt. Toch is centrale aansturing volgens haar niet nodig. Volstaan kan worden met een gezondmaking van deze markt. Om dit te bereiken maakt de minister met gemeenten en corporaties prestatieafspraken. Haar oplossing voor de falende woningmarkt is meer regulering van de markt. De minister hanteert daarbij drie uitgangspunten.

De eerste aanname is dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de woningbouw bij de lokale partijen ligt. Eerdere decentralisaties van de woningbouw hebben geleid tot de huidige woningnood. Waarom denkt de minister dat nieuwe afspraken nu wel voldoende zijn?

De tweede aanname is dat woningcorporaties bereid en in staat zijn, zoals de minister dat noemt, om onrendabel te investeren. Wat heeft haar ervan overtuigd dat woningcorporaties met een commerciële beleidsfilosofie in tegenstelling tot in het verleden nu wel zullen voldoen aan hun sociale doelstellingen?

De derde aanname is dat marktwerking leidt tot prijsaanpassingen. Hoe kan de minister in dit licht verklaren dat ondanks de economische recessie de prijzen van woningen niet substantieel dalen?

Ik wil de minister drie vervolgvragen van mijn fractie voorleggen over bouwen en afbreken, scheefwonen en de nieuwe klassenstrijd.

Het probleem van de woningbouw voor mensen met een lager inkomen wil de minister oplossen door de bouw van duurdere woningen en de sloop van goedkope woningen. Dit zou de doorstroming in de woningmarkt het

meest bevorderen. Mevrouw Meindertsma heeft hierover al een hele uiteenzetting gegeven, waar ik mij graag bij aansluit. Als vooral duurdere woningen worden gebouwd en tegelijkertijd veel goedkopere woningen worden gesloopt, waar moeten dan mensen wonen die afhankelijk zijn van een sociale huurwoning? De heer Pastoor wees er al op dat professor Thomsen van de TU Delft onderzoek heeft gedaan onder corporaties. Er zal de komende jaren erg veel worden gesloopt. Als de minister niet ingrijpt, zal dat in Nederland viermaal zo veel zijn als in de afgelopen jaren en in de Randstad zelfs zevenmaal zo veel. De suggestie van de heer Pastoor om opnieuw aanwijzingsbevoegdheden te geven of op een andere manier dwingender aanwijzingsbevoegdheden te geven, lijkt mij een erg goed idee om de geliberaliseerde corporaties weer in hun sociale functie te duwen.

Dit brengt mij bij het zogenaamde scheefwonen. Hier zondigt de minister naar mijn opvatting tegen twee liberale uitgangspunten. Ten eerste zijn mensen zelf verantwoordelijk voor het aandeel van hun inkomen dat zij uitgeven aan hun woning en ten tweede zou het logisch zijn om ook mensen met een koopwoning te laten doorstromen. Wil de minister toezeggen dat de politiek van doorstroming niet leidt tot een verschraving van het aanbod van sociale huurwoningen? De heer Van den Oosten wil ik meegeven dat het tekort aan woningen in 2010 met name in de sociale huursector zal zijn.

Ik kom bij de nieuwe klassenstrijd. Mensen met een laag inkomen zijn niet meer welkom in de stad. Rotterdam wil de stad op slot doen. In Amsterdam presenteerde de kamer van koophandel onlangs een notitie waarin zij ervoor pleitte dat arme en laagopgeleide mensen de stad moesten verlaten om plaats te maken voor hooggeschoolde en beter betaalde mensen. Ondernemers die zijn aangesloten bij de kamer van koophandel in Amsterdam haastten zich om mij te laten weten dat zij het niet met dit standpunt eens waren. Hoe waardeert de minister de bemoeienis van de Amsterdamse kamer van koophandel met het bouwbeleid en vindt zij het met ons eigenaardig dat deze kamer namens haar leden spreekt zonder dat deze daarover zijn geconsulteerd?

Zo'n grote nood als de woningnood kan naar de opvatting van mijn fractie niet worden overgelaten aan iets ongrijpbaars als de markt. De samenleving moet de verantwoordelijkheid nemen. De rijksoverheid heeft tot taak om ervoor te zorgen dat in dit rijke land iedereen een fatsoenlijk en betaalbaar dak boven het hoofd heeft. Als de rijksoverheid dit niet wil doen, moeten wij misschien gaan nadenken over privatisering van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Wie het volk niet huisvest, heeft geen minister van Volkshuisvesting nodig.

\*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties waarvoor ik mag spreken, feliciteer ik de minister met het uitbrengen van de Nota Ruimte. Er is veel voorbereidend werk verricht. Het is goed dat wij thans over de nota kunnen beschikken. Wij zaten wel met een dilemma. In de commissie is gesproken over de keuze van

de minister tussen de nota of de Kamerbehandeling. Daarbij speelde het staatsrechtelijke aspect dat de begroting vóór 1 mei in deze Kamer moet zijn afgerond. Anders zou de minister geen uitgaven meer kunnen doen. Zij kan dan een prachtige Nota Ruimte hebben, maar het zou triest zijn als zij de rest van het jaar allerlei andere problemen zou hebben. Wij zijn dus blij dat de minister er nu is.

Ik pak nog enkele punten uit de schriftelijke behandeling waarop ik de reactie wat kort door de bocht vond. De minister heeft nog eens haar positie in het geheel uiteengezet. Zij bouwt voort op datgene wat door staatssecretaris Heerma is neergelegd. Dat betekent een heel duidelijke rol voor de corporaties. Er is overigens wel wat negatief over de corporaties gesproken. Er zijn ook heel positieve dingen over te melden. Als je zo laat nog in debat moet, krijg je soms kleine ontsporinkjes.

Als de economie niet aantrekt, hebben wij een erg groot probleem. De minister is er optimistisch over; zij gaat ervan uit dat de economie snel zal aantrekken. Ik ben er wat pessimistischer over. Wat is het andere scenario? Stel dat de economie niet aantrekt zoals zou moeten. Wat ligt er dan bij de minister in de kast, wat is dan het perspectief? Ik vind het een reële vraag, want Nederland bungelt economisch eenzaam onderaan.

De minister wil goed optreden in de kaderwetgebieden, de Vinexlocaties. Wij zijn daar heel blij mee. Er worden goede aanzetten gegeven. De BLS-gelden zullen heel prestatiegericht worden ingezet. Ik denk dat dat goed is. De streekplannen en bestemmingsplannen zullen worden gemonitord. Wij weten er eigenlijk te weinig van. Wat is de ruimte in al die plannen? Als je dat weet, kun je op tijd andere overheden stimuleren om wat meer haast te maken. Corporaties zijn bereid om geld neer te tellen, ook voor de herstructureringsgebieden. De een is wat loyaler dan de ander, maar goed, dan helpen ze elkaar wel weer. In de toelichting bij de begroting van het Gemeentefonds 2004 staat dat gemeenten structureel minder aan het cluster "wonen" uitgeven dan bij de verdeling van het Gemeentefonds is verondersteld.

Dat verbaast mij. Wij kijken naar de corporaties, maar mogen de gemeenten dan maar doen en laten wat zij willen? Ik hoor daar graag iets over, wellicht later schriftelijk. Het kan niet zo zijn dat gemeenten hun taak op die wijze verwaarlozen. Dan zou je ook naar gemeenten toe op moeten treden en moeten zeggen: kom voor een gedeelte maar terug met de ISV-gelden.

Ik ben blij dat het bouwbesluit de productie niet zal bemoeilijken. Een grote hoeveelheid wet- en regelgeving doet dat wel, zodat wij het een uitstekende gedachte vinden om naar een VROM-vergunning te gaan.

Ik maak zelf mee dat er bij gemeenten vaak onvoldoende capaciteit is in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Daar schrik ik geweldig van, want daar moeten we het van hebben. Ik maak het ook mee dat gemeenten zeggen: het gaat niet, we hebben niet voldoende mensen beschikbaar. Daarvan krijg je enorm stroperige procesvorming, waardoor de zaken soms ver wegzakken. De minister heeft geen mogelijkheden om in te grijpen. Zij kan de gemeenten enthousiasmeren, maar als het niet verder komt, vinden wij dat heel erg zorgelijk. Uit de

taskforce blijkt dat heel duidelijk, evenals uit mijn eigen waarneming.

Er is heel veel gefilosofeerd over de voorbereiding, waarover in de voorbereiding heel goede dingen zijn gezegd. Wij moeten meer doen dan we nu doen of van plan zijn om te doen, want anders wordt dat niet rechtgetrokken.

Wij wisten al heel lang dat het mededingingsbeleid in de Europese context aanzienlijk zal worden aangescherpt. Hoewel het mededingingsbeleid afhankelijk is van de reikwijdte van de wet- en regelgeving, wisten wij dat dit komen zou. Het valt mij ontzettend tegen dat wij nog steeds met een stuk onduidelijkheid zitten. Hoe kan dat nu toch? Wij weten dat dit allemaal op ons afkomt, maar doen we dan niets?

Wat wonen en zorg betreft halen wij het niet. Heel recent las ik dat het ministerie van VWS eind maart ineens had bedacht dat het aantal verzorgingshuisbedden terug moest van 110.000 naar 40.000. Daardoor ontstond grote onrust. Maar als we dat realiseren, waar moet je dan met al die mensen heen? Wij hebben veel te weinig mogelijkheden in de wijken, en helaas geven gemeentebesturen vaak heel aantrekkelijke locaties voor de bouw van zorgwoningen in het onderhandelingsproces weg aan een projectontwikkelaar. Ik heb niets tegen projectontwikkelaars, maar corporaties en zorginstellingen hebben dan het nakijken. Als wij dat grote probleem nu niet doorbreken, krijgen we de komende jaren geweldig grote problemen.

De vergadering wordt van 23.15 uur tot 23.25 uur geschorst.

\*N

Minister **Dekker**: Voorzitter. Ik dank u voor het feit dat ik vanavond de mogelijkheid heb om mijn begroting en de vragen daaromtrent nader toe te lichten. Dit is inderdaad een bijzondere dag, omdat ik de nota Ruimte heb gepresenteerd. Ik ben hier met graagte en vanzelfsprekendheid aanwezig. Ik hoop de vragen naar genoegen te kunnen beantwoorden.

Ik ga eerst in op de vragen van mevrouw Meindersma. Zij sprak over de ideologie van de doorstroming. Ik onderstreep dat, als wij het hebben over doorstroming, dit niet anders kan zijn dan het resultaat van handelen. Doorstroming op zichzelf bepaalt de ideologie niet. Vanuit mijn perspectief en mijn politieke opvatting vind ik dat er moet worden gebouwd voor burgers, voor mensen die behoefte hebben aan en op zoek zijn naar goede, kwalitatieve woningen. Ik erken dat er sprake is van woningschaarste, ook als resultante van een aantal maatregelen van de afgelopen jaren. Die kwestie wil ik oplossen. Burgers moeten in aanmerking kunnen komen voor goede, kwalitatieve huisvesting. Er moet dan wel iets gebeuren, ook aan de kwantiteit, mede gelet op de schaarste. De oplossing moet dus worden gevonden in de kwantitatieve sfeer. Het accent moet worden gelegd op nieuwbouw en herstructurering. Daarnaast wijs ik op mijn aanzetten voor een nieuw huurbeleid. Die drie elementen

samen kunnen dat effect van doorstroming uiteindelijk te weeg brengen.

Het klopt niet dat ik vind dat individuele burgers niet zouden moeten kunnen kiezen. Het is niet zo dat individuele burgers in mijn opvatting almaar terzijde staan. Integendeel, ik vind dat burgers moeten kunnen kiezen. Dat betekent dat wij moeten bouwen voor de vraag van burgers. Gezien de schaarste moet het aanbod in kwantitatieve zin worden verhoogd. Doorstroming is in die zin het effect en het resultaat van een samenstel van beleidsmaatregelen. Dat is mijn overtuiging. Daar zet ik op in.

Mevrouw Meindertsma vraagt naar een andere manier van plannen maken. Als de ontwikkelingen van deze tijd echter niet zouden worden meegenomen in die plannen, dan zou dat inhouden dat ik nu nog bezig zou zijn met datgene wat wij bijvoorbeeld in de Vinex-afspraken aan de orde hebben. Wij ronden de Vinex-afspraken keurig af, maar vanaf 2005 zet ik in op woningbouwafspraken met gemeenten, te realiseren door gemeenten, corporaties en bouwers. Daar gaat het om. Vanaf 2010 zetten wij in op de locaties en de aantallen woningen die worden genoemd in de nota Ruimte. Dat is het vervolg op het beleid en dat moet uiteindelijk effect hebben. Het gaat daarbij vooral om groepen burgers.

Mevrouw Meindertsma sprak in dat verband over de mogelijkheden voor de zogeheten zijinstromers. In de woningbouw is dat een nieuw begrip. Zijinstromers kennen we wel in het onderwijs, maar het is terecht dat mevrouw Meindertsma dit begrip ook hanteert voor de woningmarkt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om ouderen. De vraag speelt daar ook een rol bij. Als gevolg van de woningschaarste is er een grote behoefte bij starters, studenten en ouderen.

Het is tegelijkertijd onze opgave om vanuit de gerichtheid op de burger ook te zorgen dat er een gevarieerd aanbod is in de woningbouw. Dat betekent dat we enerzijds heel goed moeten luisteren naar wat burgers in bepaalde leeftijds- en inkomensgroepen willen. Het betekent tegelijkertijd dat je de verschillende behoeften uit verschillende leeftijdsgroepen nog eens nadrukkelijk moet bezien. We zien tegenwoordig dat ouderen in een bepaalde fase waarin de actieve periode overgaat naar een ander soort actieve fase, behoefte hebben aan een ander soort woning. We moeten daar in de markt antwoord op geven. Daardoor zou de doorstroming bevorderd kunnen worden. Maar ik onderstreep nogmaals dat doorstroming het resultaat is van het samenspel van maatregelen en tegemoet komt aan de vragen van burgers in de verschillende groepen, waarbij echter steeds de vraag van mensen zelf vooropstaat.

Ik zoek daarom bij de oplossing van de woningschaarste naar dat samenstel van maatregelen. De afgevaardigden hebben vanavond op een aantal punten gewezen. Dat betekent niet dat ik de verantwoordelijkheid wil overnemen van de corporaties of de gemeenten. De corporaties zijn ongeveer 10 jaar terug door de operatie van de heer Heerma op afstand geplaatst. Het zijn voor mij maatschappelijke ondernemingen met een maatschappelijk kapitaal. Zij hebben dat kapitaal in te zetten voor hun opgave, namelijk "sociale woningen", zoals wij dat in Nederland zo fraai typeren. In feite kennen we geen echte

"sociale woningen". We kennen woningen voor speciale groepen, waarvan wij vinden dat het "sociale woningen" zijn. Dat zijn woningen van een bepaalde kwaliteit waarin de burger met die bepaalde inkomensgroep niet kan wonen, als wij niet de huursubsidie aanbieden. We hebben dus een stelsel ontwikkeld waarbij de typering van de sociale woningen tot een categorie woningen is geworden. Het gaat daarbij om woningen die door bepaalde inkomensgroepen niet kunnen worden bewoond zonder dat wij vanuit de overheid huursubsidie geven. Dat is ons stelsel. De corporaties hebben daarom van oorsprong dat belangrijke stuk "sociale woningbouw" en behoren dat ook te ontwikkelen. Ik deel dat met de sprekers van harte. Dat is hun opgave. Ik zal de corporaties daarop ook aanspreken.

Dat betekent dat ik in ieder geval niets voel voor heffingen. De corporaties dienen hun taak te realiseren door het vermogen dat zij hebben. Met het financiële systeem dat zij daarbij hebben, bijvoorbeeld het waarborgfonds, dienen die vermogens ingezet te worden voor hun taak, zoals die is beschreven in het BBSH. Ik spreek ze daarop aan, omdat zij degenen zijn die dat vermogen kunnen inzetten en opdrachten kunnen verlenen aan bouwers, projectontwikkelaars om in samenspraak met de gemeenten tot woningbouw te komen. Daar gaat het om. Zo zie ik de positie van de woningcorporaties. Het is niet mijn opvatting dat rond corporaties weer een andere weg ingeslagen moet worden. Ik vind dat de corporaties aan zet zijn. Er is voldoende vermogen. Dat moet worden ingezet op de taak waarvoor zij staan. Het gaat er daarbij om dat ik niet bouw vanuit de rijksoverheid. Het is zoals mevrouw Meindertsma aangeeft "decentraal wat kan, centraal wat moet". Er kan decentraal ingezet worden. De gemeenten kunnen afspraken maken en de afspraken zullen dan ook gemaakt worden. Ik kom straks nog terug op het instrument aanwijzing.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik heb een vraag over de vermogensheffing. Het probleem is volgens mij dat de vermogens er op sommige plekken wel zijn en op andere niet, terwijl ze daar misschien wel vermogen nodig hebben. Dan moet je dus tot een verdeling overgaan. Het Waarborgfonds is een heel beperkte vorm van risicoverdeling. Een actieve vorm van verdeling die injecties geeft aan het proces van stedelijke vernieuwing zonder dat je in de pool van vermogens overgaat tot een heffing of een verdeling, lijkt mij een groot probleem. Dan kun je in ieder geval op het niveau van stedelijke vernieuwing weinig zoden aan de dijk zetten.

Minister **Dekker**: Dit sluit mooi aan bij het laatste thema dat ik al noemde: hoe kun je overgaan tot het daadwerkelijk aanspreken van corporaties? Ik sta niet voor een algemene heffing waarbij een woonlastenfonds wordt gecreëerd, zoals door mevrouw Meindertsma is geschetst, om van daaruit een impuls te geven aan de investering. Ik wil de vermogens van de corporaties niet alleen in de eigen regio tot investering laten leiden. Als er vermogen is, zou ook elders geïnvesteerd moeten worden door een zogeheten matching te laten uitvoeren. De corporatie die niet verder kan investeren doet daarbij als het ware een



appèl op de corporatie die wel verder kan investeren. Dat is de matching. Is de mogelijkheid daartoe wel voorhanden, maar wordt daarvan geen gebruik gemaakt, dan spreek ik de "rijkere" corporaties aan. Ik heb dat feitelijk gedaan met het aanschrijven van 22 rijke corporaties om hen te doen investeren in studentenhuisvesting. Dat is een voorbeeld van de tweede trap van aanspreken. Heeft dit nog steeds geen effect, dan komt het middel van de aanwijzing in ieder geval aan de orde. Ik zal daarop nog verder ingaan.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik wil een misverstand voorkomen. Het woord "heffing" heeft de minister noch uit mijn mond kunnen horen, noch uit in mijn schrift kunnen lezen. Ik heb met het regionaal woonlastenfonds nimmer bedoeld dat dit gepaard moet gaan met heffingen. Het regionaal woonlastenfonds waarover ik in deze Kamer een- en andermaal heb gesproken, is veel meer een verevenings- of ontwikkelingsfonds op regionaal niveau. Zowel corporaties als marktpartijen kunnen daar in storten. Ook baatbelasting kan daarin terecht komen en gemeenten kunnen daar ook in storten. Vervolgens kan worden gezien hoe kan worden verevend op regionaal niveau.

Minister **Dekker**: Ik dank mevrouw Meindertsma voor de verdere toelichting. Ik begrijp dat het veel meer synoniem is aan een wijkontwikkelingsmaatschappij, maar dan over een groter gebied. Ik begrijp het dan beter. Wijkontwikkelingsmaatschappijen zetten wij vaker in bij de inzet van het vermogen van corporaties.

Dan kom ik op de aanwijzing, die onder andere door de heer Pastoor aan de orde is gesteld. Ik deel de mening dat de aanwijzing een zwaar middel is, zeker in deze bestuurlijke context. De heer Van der Lans vroeg hoe zich die verhoudt met de decentralisatie. Een van de punten die hij aangaf was de subsidiariteit. Het is een zwaar middel. Daartoe wil ik ook niet onmiddellijk overgaan. Daartoe wil ik pas overgaan als de inzet van het vermogen om tot productie te komen echt stagneert. Als de taakstelling van een corporatie duidelijk in het BBSH is omschreven en wij constateren duidelijk een woningschaarste, dan is er naar mijn mening alles aan gelegen om uit te zoeken of die aanwijzing gegeven kan worden en of, bijvoorbeeld in een iets andere vorm, een zogeheten vereenvoudigde projectsteun aan de orde is. Dat ga ik op dit moment na.

Dat is een gelaagde aanpak, waarbij steeds de vraag aan de orde is of de corporatie of de corporaties vermogen kan of kunnen inzetten voor het doel om tot oplossing van de problemen te komen ten behoeve van burgers die voor een goede woning in aanmerking willen komen. Daar gaat het mij om.

Ik zal niet aarzelen om de corporaties aan te schrijven. Dat heb ik nu gedaan op het punt van de studentenhuisvesting. Daar zal ik ook niet over aarzelen als in een aantal gebieden waar wij steeds beter inzicht hebben in de daar bestaande plannen en opgaven, in de afspraken over de woningbouw in de vervolgperiode 2005-2009 en in de plekken waar ik zelf de middelen wil inzetten, bijvoorbeeld van het Investeringsfonds stedelijke vernieuwing. Als dat alles nog niet leidt tot inzet, zal ik niet aarzelen om tot aanwijzing over te gaan, omdat de

problemen voor de burger moeten worden opgelost. Dat is de achtergrond van dit bestuurlijke instrument, waarbij ik heel goed beseft dat het een zwaar instrument is.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dit wordt een interessante case. Als wij een corporatie zouden kunnen aanwijzen waarbij dat aan de orde is, zegt zij natuurlijk: ik sta helemaal achter u, maar moet u eens kijken naar de situatie in deze gemeente met deze ambtenaren en met deze regels. U daalt dus af in het moeras waar iedereen naar elkaar verwijst en pikt daar één partij uit. Dat wordt natuurlijk een hopeloze affaire, want juist op dit punt verwijst iedereen naar elkaar, zeker als partijen in een markt opereren en risico's moeten nemen. Als het economisch tegenzit, opereren zij low profile. Ik wens u veel succes, maar ik zie dus heel veel problemen op dit terrein.

Minister **Dekker**: Ik dank u hartelijk voor het gewenste succes. Ik ben ervan overtuigd dat dat te bereiken is, niet omdat ik dan uitsluitend één partij aanpak, maar omdat ik voor die tijd heb geanalyseerd welke partij aarzelt en waar dat aan de orde is. Als de gemeente aarzelt, zal ik ook niet nalaten om de gemeente daarop aan te spreken. Als wij met z'n allen constateren dat bij de gemeenten bijvoorbeeld de inhoudelijke deskundigheid op dit terrein ontbreekt, zal ik ook daar de vinger op de zwakke plek leggen omdat ik vind dat dit probleem voortvarend moet worden opgepakt. Ik dank u nogmaals voor het gewenste succes. Met het samenstel van maatregelen hoop ik dat toch te bereiken.

Ik wil de ontwikkelingen inzake het BBSH nog eens onderstrepen. Ik beseft dat het BBSH een instrument is dat al veel langer geldt. Op dit moment kijken wij heel goed hoe je dat, met alle taakvelden die er zijn, zo goed mogelijk tot uitvoering kunt laten komen. Dat BBSH is in feite aan herijking toe. Dat onderstreep ik. In het najaar wil ik dat BBSH nog eens goed tegen het licht houden en bezien hoe wij met deze wetgeving toch kunnen komen tot een duidelijke gerichtheid waarbij de doelstellingen van de corporaties in ieder geval gerealiseerd moeten worden. Dat moeten wij immers goed voor ogen houden: uiteindelijk is ook de wetgeving een ondersteuning om te komen tot resultaten in de volkshuisvesting. Dat is een van de resultaten waar het om gaat in de taakvelden die het BBSH heeft omschreven.

In dat licht wil ik ook stilstaan bij het bouwen in het buitenland, omdat de rijksoverheid een verbod op het bouwen door corporaties in het buitenland niet met alle plezier uitspreekt. Wij moeten even inzoomen op de desbetreffende situatie.

1. Deze corporatie, die in Maastricht is gevestigd en een keurige regio heeft, is nog niet uitgeput met zijn taakstelling in dat gebied. Wij hebben het over Nederlandse ingezetenen.

2. Maastricht ligt in de Euregio, waaraan sociaal-economische aspecten kleven. 3. Het BBSH is erop gericht om voor de Nederlandse burgers in het Nederlandse stelsel vermogen in te zetten voor investeringen. 4. De betreffende corporatie, met een investering in België, heeft aangekaart dat mijn verbod zeker in strijd is met het vrije verkeer van kapitaal volgens Europees recht.

De Europese Commissie heeft erop geattendeerd dat hier, geborgd door het Waarborgfonds, geïnvesteerd wordt in het buitenland. Ik moet daarop in samenspraak met de Europese Commissie een antwoord vinden op de vraag of de financieringspositie van alle 522 corporaties geen element van staatssteun in zich draagt. Als dat stelsel aan de orde is, zijn wij nog verder van huis. Wij hebben dan het gehele stelsel opnieuw te bekijken. Daar kies ik op dit moment niet voor. Dat is ook de reden waarom ik pas op de plaats heb gemaakt na de uitspraak van de rechter. Op basis daarvan onderzoek ik de aspecten zeer serieus. Het is geen voorbehoud, maar eerder een stimulans voor de bedoelde corporatie om te investeren voor de eigen doelgroepen in de regio. Daarvoor bestaat alle mogelijkheid.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Het lijkt mij niet het moment om in casuïstiek te vervallen. Is de vraag van de Europese Commissie of het corporatiewezen een vorm van staatssteun is afhankelijk van deze casus?

Minister **Dekker**: Nee. Dat is die niet. De vraag komt sowieso aan de orde. Die is al enige tijd aan de orde. Vraag en casus doorkruisen elkaar echter. Dit maakt het des te actueler. Ik wil alle tijd hebben om hier zorgvuldig naar te kijken.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Die tijd krijgt de minister van harte. Er is sprake van een Euregio, wat de kans biedt om over de grenzen te investeren. Ik zie daarbij af van de specifieke situatie, namelijk of de opdrachten uitgeput zijn of dat er andere mogelijkheden zijn. De minister plaatst het in deze context. Mij lijkt het echter de Europese gedachte dat het mogelijk moet zijn. Het zou immers betekenen dat de corporaties de grens niet mogen meetellen, terwijl er wel sprake is van bewonersverkeer. Daaruit komt toch het idee naar voren dat het BBSH, als de Europese gedachte er niet zou zijn, hieraan ooit aangepast moet worden?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik heb het betoog van de minister goed begrepen. Ik dring er dan ook met klem bij de heer Van der Lans op aan om begrip te tonen voor hoe de sociale huursector zich in ons land heeft gevormd en ontwikkeld, in tegenstelling tot in de andere landen. Daarmee moet zorgvuldig omgesprongen worden. Ik hoop dat dit ook in zijn kringen een groot goed is, ook voor de toekomst.

Minister **Dekker**: Ik sluit het onderwerp investeringen in het buitenland door corporaties af. Het is een zeer belangrijk probleem. Desondanks wil ik mij eerst goed oriënteren. Het gaat niet zozeer om de erkenning van de Euregio en de sociale en economische activiteiten. Het gaat om het rechtsgebied van Nederland waarop het BBSH van toepassing is. Het vergt nadere studie om dat duidelijk neer te zetten. De heer Van der Lans heeft gesproken over de mogelijkheden van andere investeringen voor corporaties. Die mogelijkheid bestaat er, mits corporaties hun hoofddoelstelling vervullen. Als men elders commercieel investeert in woningbouw, is het gewenst dat de verdiende overwaarde terugvloeit naar het

moederbedrijf zodat daar meer investeringen kunnen plaatsvinden. Dan houden wij het vlieg wiel in gang.

Voorzitter. Ik stap over naar de vragen van de heer Pastoor. Hij wilde onder andere weten wat er in realiteit meer huurwoningen kan opleveren. Er is natuurlijk een wens om meer te investeren, maar de vraag is hoe wij dat kwantitatief moeten onderbouwen. Ik zal u schriftelijk nog nader informeren over de aantallen, maar op dit moment is de voorraad aan huurwoningen in de sociale sector voldoende. Waar wij nu voor staan -- daar duidt ook het rapport van de Technische Universiteit op -- is dat er een behoorlijke opdracht ligt voor sloop. Sloop vindt de laatste periode veelal alleen plaats wanneer het echt aan de orde is. Wij zien steeds meer bij corporaties en in de planvorming door bouwers dat men veel sterker gericht is op renovatie. Zo wordt bijvoorbeeld het woonoppervlak vergroot en bestaande woningen worden kwalitatief verbeterd. Sloop is naar mijn mening absoluut geen doel op zichzelf. Het hoeft pas plaats te vinden als een goede en nieuwe indeling moet worden gemaakt, omdat de bestaande woning niet meer voldoet aan het nodige kwaliteitsniveau of als bijvoorbeeld een nieuwe stedenbouwkundige opzet noodzakelijk is voor een wijk. Sloop is geen doel op zichzelf. Het is goed om deze cijfers er nog eens naast te hebben bij wat ik zelf aan de orde heb. Ik zal u nog nader over de voorraad informeren.

De heer Pastoor had ook vragen rondom de aanwijzing. Die heb ik geloof ik al behandeld. Het moet mij van het hart dat ik echt vind dat er per corporatie gekeken moet worden of het werkelijk nodig is. Wij krijgen een steeds beter beeld, ook door de rapportages van het centraal fonds. Daarop moeten wij inzoomen en het instrumentarium van matching en aanwijzing op een goede manier inzetten. Dat zal ik ook doen, omdat ik vind dat de corporaties de vereiste prestaties moeten leveren.

Daarvoor hebben wij naast de investering ook de locaties nodig. Wij hebben onderzoek gedaan naar de bestemmingsplancapaciteit. Wij hebben op dit moment vrij goed zicht op de bestemmingsplancapaciteit die er in heel Nederland is voor woningbouw. Dat is een belangrijke stap. Tegelijkertijd moeten wij ons wel realiseren dat de zichtbaar geworden bestemmingsplancapaciteit vaak van enige tijd terug is, zodat er nog wel een actualiteitstoets moet worden gedaan. Wij hebben daar zicht op en kunnen dat heel goed als basis gebruiken voor de woningbouwafspraken die nu met gemeenten en provincies in voorbereiding zijn voor de periode 2005 tot en met 2009. Gemeenten en provincies moeten de gegevens over woningbouwlocaties zelf actualiseren en toetsen. Wij kennen ook de opgaven van de verschillende gemeenten en weten wat de stand van zaken is rond de corporaties. Langzamerhand krijg ik alle puzzelstukjes bij elkaar, om uiteindelijk duidelijke afspraken te kunnen maken.

Dat geldt niet alleen voor de grotere locaties buiten, maar ook voor het thema inbreidingslocaties dat ik in het kader van de nota Ruimte met u hoop te bespreken, want het is een heel belangrijk onderwerp. Bij dat thema spelen een aantal zaken. Ik ben ervan overtuigd dat ook binnen de stad verdicht kan worden op een aantal locaties.

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

Onze ervaring is dat dit 25% is. In de nota Ruimte zet ik in op 40%, omdat ik er heel veel waarde aan hecht dat de steden versterkt en verlevendigd worden in die zin dat er ook binnenstedelijk verschillende goede woonmilieus kunnen worden aangeboden. Daardoor kan binnenstedelijk en op kleinere locaties buitenstedelijk de vraag van de burger beantwoord worden over de woning die hij of zij zoekt.

Ik heb daarvoor voor de komende jaren een streefgetal aangegeven. Dat is dus geen precies getal. Een aantal woordvoerders meende dat het getal hoger zou moeten zijn. Ik stel mij voor om te denken aan het getal van 100.000 dat in de afgelopen periode aan de orde was. Toch wil ik benadrukken dat een getal op zichzelf weliswaar heel mooi is, maar dat het niet direct de woningschaarste oplost. Het getal van de woningbouw per jaar moet in ieder geval wel worden afgezet tegen de bestaande voorraad en de nodige groei, alsook de te bieden ontwikkeling. Tegen deze achtergrond constateer ik dat het niet reëel is om te zeggen dat er nooit een woningtekort zal zijn; er zal namelijk altijd een zeker woningtekort zijn. Ik streef in dit verband naar 1,5% en naar 380.000 tot 420.000 woningen in de periode van 2005 tot 2010. Mijn streefgetal is dus ongeveer 80.000 woningen. Nogmaals, ik bouw niet zelf, maar degenen die daarbij een rol vervullen (gemeenten, corporaties en bouwers) zal ik in ieder geval erop aanspreken om tot activiteiten te komen. Dat doe ik aan de hand van de gegevens die ik zojuist heb genoemd betreffende de locaties.

Wat kan een verdere opvoering van de woningbouwproductie ook in de weg staan? Een versnelling van de procedures kan die productie vergroten. Het is een feit dat niet alleen de procedures die productie ondersteunen. Toch kan dat de uitwerking van de plannen versnellen. In de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening, die nu bij de Tweede Kamer ligt, heb ik de proceduretijd verkort van 62 naar 26 weken. Daaraan wil ik tegelijkertijd een aantal andere instrumenten in het kader van de Wet ruimtelijke ordening toevoegen. Zo is de ministerraad afgelopen vrijdag akkoord gegaan met het zogeheten projectbesluit. Dit houdt in dat gemeenten een besluit kunnen nemen, waardoor projecten sneller van start kunnen gaan. Dit is te vergelijken met de artikel-19-procedure. Ik heb inmiddels het advies van de Raad van State ontvangen over de planschaderegeling. Ook dit instrument kan dus tot versnelling van de procedure bijdragen. Binnenkort komt bovendien de grondexploitatie aan de orde.

Kortom, ik streef naar een instrumentarium voor niet alleen de nieuwbouwproductie, maar straks ook voor de gebiedsontwikkeling. De formele procedures van de ruimtelijke ordening kunnen daardoor versneld worden en daarmee de activiteiten die daaruit voortvloeien. Dit is van belang, omdat wij tevens streven naar de VROM-vergunning. Op het ogenblik zijn er in het land ter zake twee experimenten gaande. Als wij die vergunning over enige tijd kunnen doorvoeren, is daarmee versnelling van de individuele projecten mogelijk. Immers, er is sprake van een gecoördineerde aanpak bij de verschillende elementen van een bouwproject.

De heer **Van der Lans** (SP): Ik wil een vraag stellen over het projectbesluit, want ik begrijp het niet en wil natuurlijk wel alles begrijpen. U zei dat afgelopen vrijdag in de ministerraad is besloten tot een gemeentelijk projectbesluit. Voor zover ik weet, bestaat dat al. Mijn maidenspeech ging over de wijziging van artikel 19. Het doet er niet toe dat daar verder niemand bij aanwezig was, maar die wijziging is wel doorgevoerd. Wij hebben indertijd een projectbesluit opgesteld waar ik als enige tegen was. Ik heb dat besluit dus heel goed begrepen. Was de ministerraad in de war of is het projectbesluit uit de ontwerp-wao gevallen en er nu weer in gezet?

Minister **Dekker**: Ja. De ministerraad is nooit in de war. Wij hebben het er nu weer in opgenomen, zodat het een geheel vormt. U hebt toen dus de vinger op een tere plek gelegd. Ik ben u daarvoor erkentelijk.

De heer Van den Oosten refereerde al aan een aantal fatale termijnen in het stelsel. Wederzijdsheid hoort daar natuurlijk bij. Op het gebied van de ruimtelijke ordening gaan wij dit nog aanzetten.

Het is goed om stil te staan bij het nieuwe huurbeleid. Dat heeft een aantal geachte afgevaardigden al geduid. Ik herhaal dat het in beweging zetten van de woningmarkt ten behoeve van de bereikbaarheid van goede woningen voor burgers wat mij betreft een drietal beleidsmaatregelen vergt. Ik heb gesproken over maatregelen op het vlak van de nieuwbouwproductie, over herstructurering in het kader van de aanpak van 56 wijken en over het huurbeleid. De essentie van het nieuwe huurbeleid is dat die meer marktconform wordt. Dat is alleszins nodig. Niet alleen de corporaties, maar ook de commerciële verhuurders moeten tot grotere investeringen worden bewogen. Van de zes miljoen woningen in Nederland is de helft huurwoning. Twee miljoen woningen worden door corporaties beheerd en een miljoen door commerciële verhuurders. Als wij echt willen dat ook de corporaties in een niet zo hoge onrendabele top investeren, moeten wij hiertoe ruimte bieden in het huurbeleid. Voor mij is van prioritair belang dat de betaalbaarheid van woningen voor lagere inkomens vooropgesteld blijft. Dit is voor mij een harde voorwaarde. Ik werk het huurbeleid uit in samenspraak met huurdersorganisaties en met de drie verhuurdersorganisaties waaronder de corporaties. Daarbij wordt ervoor gezorgd dat een meer marktconform huurbeleid kan worden gevoerd. Alle organisaties zijn het daarmee eens. Dit ligt vast in een startdocument. Ik heb ook aan alle organisaties gevraagd welke onderwerpen zij op de lange termijn op tafel willen hebben buiten de onderwerpen die nadrukkelijk gelieerd zijn aan het nieuwe huurbeleid. Het is belangrijk om dit soort zaken aan de orde te stellen. Dit ligt vast in het zogenoemde bestuurdersconvenant. Daarmee is het alleen nog niet gerealiseerd.

Het is nodig om dat proces in ieder geval in te zetten.

Daarnaast werk ik aan een uitgangspuntennotitie die mede de basis is voor mijn beleidskeuzes die tot een marktconform huurbeleid moeten leiden. Een aantal elementen springt daaruit. Allereerst de vraag hoe wij aankijken tegen de liberalisatiegrens. U weet dat 5% van het aantal huurwoningen vrij is en de overige 95% bepaald is door de liberalisatiegrens. Verder de vraag op welke

wijze wij woningen waarderings. In Nederland is mede door de historie van het huurbeleid een kloof ontstaan tussen de huurmarkt en de koopmarkt. Wij moeten ook eens kijken naar de wijze waarop huurwoningen gewaardeerd worden. Wij kennen daar het klassieke woningwaarderingsstelsel. Dat is altijd een resultaat van stevige onderhandelingen tussen alle partijen. Ik wil kijken naar het type woningwaarderingsstelsel. Bij koopwoningen hebben wij het WOZ-stelsel. Wellicht zitten daarin elementen die gebruikt kunnen worden voor alle woningen. Wat moet er nog aan toegevoegd worden voor huurwoningen?

Een derde belangrijke vraag is hoe wij omgaan met het huurprijzenstelsel en welke effecten dat heeft voor de markt. Mijn achterliggende doelstelling bij een meer marktconform huurbeleid is in ieder geval een woningmarkt waarin beweging zit, waar sprake is van een gevarieerd aanbod van woningen op vraag van burgers en waar marktconforme huren meer bijdragen tot investeringen in huurwoningen. Op die manier krijgen burgers antwoorden op hun vragen.

Mijn voornemen is om de eerste schets van mijn visie met betrekking tot het huurbeleid eind mei/begin juni naar de Tweede Kamer te zenden. Daarna zal er uiteraard politieke discussie plaatsvinden. De verschillende organisaties zullen ook met hun achterban kunnen spreken. Ik wil u graag op de hoogte stellen van de inzet die ik daarbij wil plegen. Nogmaals, het is een van de drie elementen van mijn beleid om te komen tot beweging op de woningmarkt en tot vermindering van het woningtekort. Ik wil daarmee een antwoord geven aan de burgers waarvoor wij uiteindelijk allemaal werken en die in aanmerking willen komen voor een kwalitatief goede woning.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik heb de minister gevraagd of wij de fiscale verkenningen mogen ontvangen waarover zij spreekt in haar schriftelijke beantwoording.

Minister **Dekker**: Het antwoord is ja.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Ook bij dit begrotingswetsvoorstel is sprake van een zogenaamde administratieve behandeling. Dit begrotingshoofdstuk moet ook vóór 1 mei door de Kamer worden goedgekeurd.

Nu besloten is de behandeling van de rest dit begrotingsvoorstel niet vóór 1 mei aanstaande te houden, stel ik voor, dit wetsvoorstel zonder verdere beraadslaging af te doen, onder het voorbehoud dat de regering bereid zal zijn op een later tijdstip deel te nemen aan een met de Kamer te houden debat over andere met dit begrotingsvoorstel samenhangende onderwerpen.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 00.10 uur.