

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: 33

*3: WordXP

*4: 33ste vergadering

*5: Dinsdag 15 juni 2004

*6: 9.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

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

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Donner, minister van Justitie, mevrouw Dekker, minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de heer De Geus, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mevrouw Verdonk, minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

**

*B

!Identificatieplicht!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, de Politiewet 1993 en enige andere wetten in verband met de invoering van een identificatieplicht van burgers ten opzichte van ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van toezichthouders (Wet op de uitgebreide identificatieplicht) (29218).

(Zie vergadering van 14 juni 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de woordvoerders voor hun opmerkingen over dit wetsontwerp. Ik geloof dat de Kamer ruwweg in twee delen uiteenvalt: degenen die

vinden dat het wetsontwerp niet ver genoeg gaat en degenen die menen dat het wetsontwerp te ver gaat. Ik denk dat hiermee bewezen is dat het wetsontwerp keurig het midden houdt en derhalve voldoet aan alle behoeften. Ik zal proberen dat uit te leggen.

Ik meen te kunnen stellen dat wij het eens zijn over de bedoeling van het wetsontwerp. De situatie mag niet ontstaan dat de politie in het wilde weg iedereen kan aanhouden met het verzoek om identiteitspapieren. Dat zou een algemene controlebevoegdheid zijn, los van de overige bevoegdheden van de politie. Hetzelfde ontstaat als ik een algemene draagplicht schep. Wij proberen hier niet een op zichzelf staand belang te dienen – namelijk dat iedereen altijd een identiteitsbewijs bij zich heeft – maar het belang dat de politie bij haar taakuitoefening kan vragen of personen zich kunnen identificeren. Een algemene draagplicht gaat te ver. Dat zou immers betekenen dat iedereen op ieder moment een identiteitspapier moet dragen. Een algemene draagplicht betekent in feite een algemene controleplicht. De keerzijde is een algemene identificatieplicht. Die plicht houdt alleen maar in dat de kaart getoond moet worden als daarom wordt gevraagd. Ook een algemene identificatieplicht biedt in feite de politie de mogelijkheid om op ieder moment te controleren. Dat acht ik niet gewenst en het is ook niet nodig. Als echter de politie in de uitoefening van haar taak iemand vraagt naar de identiteit en als antwoord krijgt dat men geen identiteitskaart bij zich heeft of als een valse naam wordt opgegeven, staat zij met lege handen. Dat maakt het politiegezag tot een aanfluiting. Vandaar dit wetsvoorstel. Het regelt niet de bevoegdheid naar de situatie, maar relateert die bevoegdheden aan de overige bevoegdheden van de politie. Als het in het kader van de bevoegdheden uit hoofde van andere wetten redelijkerwijs noodzakelijk is dat iemand naar zijn identiteit wordt gevraagd, zal een identiteitsbewijs moeten worden getoond. Ik ben het eens met de heer Wagemakers dat het er materieel op neerkomt dat ik van huis zal moeten gaan met een identiteitsbewijs. Ik weet immers niet of ik in een situatie terecht kom waarin mij gevraagd zal worden om een identiteitsbewijs. Tegelijkertijd voorkom ik met dit wetsontwerp dat elke agent mij op ieder moment kan vragen om een identiteitsbewijs. Dat moet namelijk gebeuren in het kader van de uitoefening van zijn overige bevoegdheden. Als ik geen identiteitsbewijs bij mij heb, zal dat in het proces-verbaal moeten worden opgenomen. Met het oog op de administratieve lastendruk kan niet van de politie worden gevraagd dat zij in alle gevallen proces-verbaal opmaakt. Het wetsontwerp creëert geen extra administratieve lasten. Als echter een overtreding wordt geconstateerd, valt uiteraard niet te ontkomen aan administratieve lasten. Er moet immers proces-verbaal worden opgemaakt.

Er is inderdaad sprake van een uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie nu de bevoegdheid wordt gekoppeld aan de verdenking van een strafbaar feit. Dat heeft in de eerste plaats tot gevolg dat men de grensgevallen niet omvat. Als de verdenking niet hard kan worden gemaakt of als de verdenking achteraf vervalt, vervalt ook de strafbaarheid van het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Hier doet zich het probleem van te beperkte bevoegdheden voor. Bovendien valt daar de

handhaving van tal van regels niet onder. Wij hebben momenteel de discussie over de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen, zoals fietsen op de stoep of honden die wat los omspringen met het doen van hun behoefte. In al die gevallen staat de politie op dit moment met lege handen als zij iemand wil aanpakken. Bijzondere opsporingsambtenaren, die het werk van de politie enigszins moeten ontlasten, hebben geen politiebevoegdheden en kunnen dus ook niet vragen om een identiteitsbewijs. De in het wetsontwerp neergelegde uitbreiding is een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot de figuur van bestuurlijke boeten, opgelegd door gemeenteambtenaren en stadswachten in de situatie van kleine ergernissen. Dat is dus een ander winstpunt van deze regeling.

Het wetsontwerp ziet dus niet op een draagplicht. Het algemeen belang dat wij willen beschermen, is niet dat men het draagt, maar dat men het kan tonen als de politie de bevoegdheid heeft om het identiteitsbewijs te vragen. Dit is dus precies wat wij nodig hebben. Ik ga er overigens wel vanuit dat de controle plaatsvindt via de interne controle op de politie. Het kan niet de bedoeling zijn dat de burger eerst mag vragen waarom om een identiteitsbewijs wordt gevraagd. Dan ontstaat er een discussie en het is dan afhankelijk van de verbale behendigheid van de agent of een identiteitsbewijs wordt getoond.

Als wij de politie op straat willen helpen, is deze bevoegdheid nodig. Ik heb inderdaad voorshands het vertrouwen dat die bevoegdheid op een redelijke wijze zal worden uitgeoefend. Dat betekent niet dat ik er een blind vertrouwen in heb. Als proces-verbaal wordt opgemaakt omdat men niet in het bezit is van een identiteitsbewijs, moet de grond worden vermeld. Het gaat mij echter te ver om te eisen dat bij het optreden die grond moet worden genoemd. Dat betekent dat pas na discussie een identiteitsbewijs wordt getoond.

Er zijn kortom twee opties. De eerste is handhaving van de huidige situatie waarin de politie met lege handen staat als zij wil optreden tegen bijvoorbeeld hangjongeren die overlast veroorzaken. Als wordt gevraagd naar een identiteitsbewijs verschuilt men zich immers in de anonimiteit van de groep en wordt de politie geconfronteerd met tien jongetjes Jansen. De tweede is dat de politie de mogelijkheid krijgt om daadwerkelijk op te treden tegen de overlast. Momenteel kan de politie niet effectief optreden tegen overlast. Deze bevoegdheid is nodig als het gaat om handhaving van regels die niet per definitie betrekking hebben op delicten, hoe jammer het ook is dat het nodig is.

In het Verenigd Koninkrijk, waarin van oudsher veel weerstand bestaat tegen het invoeren van een identificatieplicht, heeft de minister van Binnenlandse Zaken zich genoodzaakt gevoeld om een dergelijke plicht in te voeren. Dat is tot nu toe echter niet gelukt. Ik ken niet de finesses van de situatie die door mevrouw Westerveld werd genoemd. Ik sluit niet uit dat in bepaalde situaties de uitoefening van bevoegdheden tot een spiraal van geweld kan leiden, maar dat kan geen betrekking hebben op deze bevoegdheid. Als er eerst moet worden gediscussieerd en als ten slotte wordt gezegd dat men geen identiteitsbewijs bij zich heeft, kan dat ook leiden tot vervelende situaties. Dat is momenteel de huidige situatie en het wetsontwerp

wil daarin verandering brengen. Gezien de problemen die in veel gemeenten moeten worden opgelost, is dit een noodzakelijke maar ook proportionele bevoegdheid.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zegt de minister nu dat escalaties niet ontstaan omdat de politie mag vragen om een identiteitsbewijs maar omdat mensen mogen vragen waarom die vraag wordt gesteld?

Minister **Donner**: U verwees naar een geval in het Verenigd Koninkrijk. Ik gaf slechts aan dat daarbij niet een algemene identificatieplicht in het geding kan zijn geweest omdat die plicht nog niet bestaat in Engeland. U wees op een vermoedelijk discriminerend optreden van de politie. Ik heb gewezen op de mogelijkheid dat in het gesprek tussen politie en jongeren, die zich verschuilen in de anonimiteit, een dynamiek ontstaat van verbaal geweld en vervolgens fysiek geweld omdat iedereen zijn gelijk wil halen. Daarom moeten wij niet de mogelijkheid creëren dat eerst een discussie moet plaatsvinden naar aanleiding van de vraag om een identiteitsbewijs. Dan krijg je vragen als: Waarom moet ik een identiteitsbewijs bij mij hebben? Kunt u aangeven wat het strafbare feit is? Met die situatie wordt de politie nu geconfronteerd en daar kan zij verder niets mee.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): In Engeland zijn rellen uitgebroken omdat de politie steeds weer dezelfde jongeren naar hun identiteitsbewijzen vroeg. De minister zegt nu dat relletjes kunnen ontstaan omdat de jongeren mogen weten waarom wordt gevraagd om hun identiteitsbewijs. Dat begrijp ik niet zo goed, want er kan toch gewoon een antwoord worden gegeven op de vraag waarom om een identiteitsbewijs wordt gevraagd? Of er rellen zullen ontstaan, hangt van meer factoren af dan dit enkele feit. Ik mag aannemen dat de politie in het desbetreffende geval een reden heeft om een identiteitsbewijs te vragen. Ik heb namelijk hetzelfde positieve beeld van de politie als u.

Minister **Donner**: Ik denk dat die reden in alle gevallen gegeven zal worden, maar als het wordt voorgeschreven in de wet, wordt de bevoegdheid van de politie ingeperkt. De politie wordt dan gedwongen tot het voeren van een discussie met de burger die weigert in te gaan op de vraag om een identiteitsbewijs. De heer Kox heeft gisteren al geschetst hoe hij zal reageren op een vraag van de politie zolang die bevoegdheid niet bestaat. Dat is precies de situatie waarin nu de relletjes op straat ontstaan. Er zijn nog steeds Nederlanders die denken in de trant van: wie maakt mij wat? Wie kan mij daartoe dwingen? Ik verwees alleen naar uw voorbeeld omdat ik de finesses daarvan niet ken. In ieder geval kan ik constateren dat op dit moment in Engeland geen algemene identificatieplicht bestaat.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Als dit wetsontwerp wet wordt, zal de politie in antwoord op de vraag van de heer Kox inderdaad de reden moeten aangeven. Vervolgens zal de heer Kox zijn identiteitsbewijs moeten tonen. Hij heeft er echter wel recht op om de reden te horen. Dat hoeft wat mij betreft niet in de wet te worden opgenomen. Daarover kunnen ook ambtsinstructies worden opgesteld. Het baart

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

mij zorgen dat de minister nog steeds niet heeft gezegd dat mensen die willen weten waarom hen gevraagd wordt om een identiteitsbewijs geen antwoord hoeven te krijgen.

Minister **Donner**: Ik ga ervan uit dat de politie zal ingaan op de vraag waarom een identiteitsbewijs wordt verlangd, maar het lijkt mij onverstandig om het in de wet op te nemen als essentieel onderdeel van de bevoegdheid van de politie. Er mag geen discussie ontstaan over die bevoegdheid. Ik zal dus bevorderen dat de politie antwoord geeft, maar het moet niet in de wet als een omschrijving van de bevoegdheid worden opgenomen. Dan zijn we weer even ver van huis als nu.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat bevorderen geldt ook voor situaties waarin geen proces-verbaal wordt opgemaakt?

Minister **Donner**: Onze politie kan niet als “bot” worden gekwalificeerd. In het algemeen zal zij in alle redelijkheid optreden. Dat is echter een interne gedragscode en geen externe voorwaarde voor de bevoegdheid.

Het wetsontwerp richt zich primair op het scheppen van voorwaarden voor een correcte en brede rechtshandhaving en niet primair op criminaliteitsbestrijding. Doordat wij de grenzen verleggen, is er ook in de grensgevallen een bevoegdheid, maar als het echt gaat om een verdenking heeft de politie de bevoegdheid nu al. De meerwaarde van het wetsontwerp is ook daarin gelegen dat het in situaties waarin hulp moet worden verleend een goede zaak is dat men een identiteitsbewijs bij zich heeft met het oog op identificatiemogelijkheden.

De effectiviteit van het wetsontwerp zal moeilijk meetbaar zijn in die zin dat er meer of minder overtredingen worden geconstateerd. Wel zal het meetbaar zijn in de praktijk op straat, in het optreden van de politie. De heer Wagemakers wees op het gevaar dat opnieuw een norm wordt geïntroduceerd die niet wordt gehandhaafd. Dit wetsontwerp bevat echter een norm die wél volledig wordt gehandhaafd. De norm is: als u gevraagd wordt, moet u tonen. Die norm wordt gehandhaafd. Juist een algemene identificatieplicht zou een norm scheppen die vermoedelijk in de meeste gevallen niet gecontroleerd wordt omdat er geen aanleiding is om het te vragen. Als de politie gaat handhaven om het handhaven, ontstaat de situatie dat zij mensen gaat aanhouden om te voldoen aan de prestatiecontracten. Terzijde merk ik op dat die prestatiecontracten geen wurgcontracten zijn; op dit moment is door de meeste politiecursussen de doelstelling van over vier jaar nu bijna al gehaald. Er zit dus de nodige ruimte in, maar dat is aanleiding voor een aparte discussie. Nogmaals, uit anderen hoofde moet de bevoegdheid bestaan om te vragen om een identiteitsbewijs. Dat kan er wel toe leiden dat, als het identiteitsbewijs niet getoond wordt, een dubbele boete wordt gegeven, te weten voor de overtreding van de regeling en voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Dat is echter niet te voorkomen want dat is het gevolg van iedere vorm van identificatieplicht.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister gaat ongetwijfeld voorlichting geven als dit wetsvoorstel wordt ingevoerd. Wat gaat hij precies aan de burgers zeggen? Wees verstandig en zorg ervoor dat je altijd een identiteitsbewijs bij je hebt? Of zegt hij: laat het maar thuis, want de politie mag het toch niet aan je vragen?

Minister **Donner**: De voorlichting zal inhouden dat men het document altijd bij zich moet hebben. Het kan immers ook zijn dat men bijvoorbeeld als getuige moet optreden bij een bepaalde gebeurtenis. Ik kan mij dan ook heel goed vinden in de omschrijving van de heer Wagemakers dat het materieel gesproken een algemene identificatieplicht is. De vernuftigheid van de regeling brengt echter met zich mee dat alle geopperde bezwaren worden weggenomen. De regeling is toegesneden op de situatie die wij op het oog hebben.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister heeft gezegd dat dit wetsontwerp geen aparte strafbare feiten creëert. Als iemand wordt aangehouden omdat hij een overtreding begaat, kan hij twee boetes krijgen als hij geen identiteitsbewijs bij zich heeft. De minister heeft ook gezegd dat het een strafverzwarende omstandigheid zou kunnen zijn. Maar wat willen wij precies? De taak van de politie vergemakkelijken, waar dus wel een boete moet worden aangehangen omdat anders de mensen er toch nog lachend mee weggomen. Of willen wij de situatie creëren waarin iedereen zonder identiteitsbewijs het risico loopt twee boetes te krijgen als hij voor iets anders wordt opgepakt?

Minister **Donner**: Het laatste is het geval. Dat is de klassieke figuur van de meerdaadse samenloop. Op hetzelfde moment kunnen meerdere overtredingen worden begaan.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Maar u zei toch dat het doel van het wetsontwerp niet is om een apart strafbaar feit te creëren?

Minister **Donner**: Het doel van het wetsontwerp is om in situaties waarin gehandhaafd moet worden de verplichting tot het tonen van identiteitsbewijzen te creëren. Als niet wordt voldaan wordt aan die plicht, volgen er sancties. Dat is inherent aan het strafrechtstelsel. De ene optie is dat wij de situatie handhaven waarin mensen geen identiteitsbewijs bij zich hebben en valse namen en adressen opgeven. De andere is dat de verplichting wordt geschapen om een identiteitsbewijs te tonen en dat het niet bij zich hebben van dat bewijs strafbaar is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat is mij helder, maar ik zit met de burger die zich aan “klein leed” schuldig maakt en vervolgens twee boetes moet betalen. Het lijkt mij dat daarover iets kan worden gezegd in de ambtsinstructies. De boete die de politie wilde geven, is in ieder geval al uitgedeeld. De boete voor het niet bij je hebben van een identiteitsbewijs is niet kinderachtig.

Minister **Donner**: Dus als de burger niet voldoet aan de toonplicht, volgt er geen sanctie?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): U speelt de bal terug, maar het gaat er niet om wat ik vind. Ik heb u horen zeggen dat het wetsontwerp geen aparte strafbare feiten creëert, maar dat het de bedoeling is dat de handhavingstaak van de politie wordt vergemakkelijkt en dat u daarvoor die boete nodig hebt. Het lijkt mij tegen die achtergrond nogal contraproductief om een persoon die een overtreding begaat twee boetes te geven als hij geen identiteitsbewijs bij zich heeft.

Minister **Donner**: Het lijkt mij niet proportioneel om in een algemene regeling een burger strafbaar te stellen als hij niets anders doet dan het niet bij zich dragen van een identiteitsbewijs. Die situatie wilde u ook voorkomen. Er zijn dan twee mogelijkheden. Of ik beperk de bevoegdheden van de politie naar de situaties waarin gevraagd kan worden om een identiteitsbewijs. Dan krijg je de situatie waarin eindeloos wordt gediscussieerd over de vraag of wel om een identiteitsbewijs mag worden gevraagd. Daarom wordt er in het wetsontwerp voor gekozen om de bevoegdheid te koppelen aan een andere bevoegdheid. Dat betreft dan het redelijkerwijs aanwezig zijn van de noodzaak om het te vragen. Daarmee schep ik dus geen nieuwe bevoegdheden. In die situatie zal inderdaad een tweede strafbaar feit ontstaan als men het identiteitsbewijs niet toont. De situatie dat eerst de ene overtreding moet worden bewezen en beboet om vervolgens met de desbetreffende persoon in de slag te kunnen gaan voor de andere overtreding, mag niet meer voorkomen. Niet alleen voor de daad zelf maar ook voor het niet hebben van een identiteitsbewijs moet men kunnen worden beboet. De identificatieplicht is nu juist bedoeld voor gevallen waarin opgetreden wordt in de publieke ruimte en waarin geen andere relatie bestaat met de burgers. Dat is ook bij de kleine ergernissen het geval. In die situatie is er geen ander middel dan het sanctiemiddel om naleving af te dwingen.

Bij identificatieplichten die zich stellen, bijvoorbeeld als men een verzoek moet indienen bij de gemeenten, is het niet logisch om daar nog eens een sanctie op te gaan stellen, want als men zich niet identificeert, wordt het verzoek gewoon niet in behandeling genomen. Daar handhaaft de norm zich met andere woorden zelf. Juist in gevallen waar de politie met anonieme personen te maken heeft, ontstaat er een probleem en hebben wij een identificatieplicht nodig.

De heren Kox en Holdijk hebben verwezen naar artikel 8 EVRM en de heer Wagemakers stelde dat het toetsingskader sinds Wiarda niet gewijzigd is. Dat is inderdaad juist, maar indertijd was de afweging en niet de toetsing dat wij het niet moesten doen omdat het niet in verhouding stond tot de eventuele inbreuk, nu is de afweging dat wij het wel moeten doen. Dat betekent niet dat daarmee die afweging niet kan worden gemaakt. Artikel 8 is geen absolute grens, maar een die spreekt over dat wat nodig is in een democratische samenleving. De afweging is nu dat wij het nodig hebben. Zou dat anders zijn, dan zou niet alleen Nederland met dit wetsvoorstel in strijd met het EVRM zijn, maar heel Europa met uitzondering van Nederland en het Verenigd Koninkrijk nu al in strijd zijn met het EVRM. Daar is nooit over

geklaagd, dat is nooit vastgesteld. Ook is nooit vastgesteld dat verdergaande regelingen zoals die elders bestaan, bijvoorbeeld in België, wel in strijd met het EVRM zijn. De afweging heeft plaatsgevonden en nu is de conclusie getrokken dat het op dit moment wel wenselijk is. De wenselijkheid ligt in de praktijk zoals ik u die heb geschetst.

De heer **Kox** (SP): De minister zegt dat het anders problemen met het EVRM zou hebben opgeleverd, maar ik heb hem expliciet gevraagd wat hij vindt van het standpunt van het Nederlandse Juristencomité inzake de mensenrechten dat stelt dat artikel 8 wel degelijk in het gedrang is. Daarmee heeft het nog geen gelijk, maar als de minister zegt dat hij gelijk heeft, krijgt hij daarmee op voorhand ook niet meer gelijk. Wat vindt hij van dat standpunt? Is dat comité dan een beetje onnozel? Verzint het en zeg het zomaar dingen?

Minister **Donner**: In de eerste plaats wijs ik erop dat het advies van het Nederlandse Juristencomité dateert uit maart 2004, dus zelfs nadat de Tweede Kamer al over dit wetsvoorstel had beslist. Wat was dan de aanleiding om op dat moment met dit advies te komen? Echter, de argumenten voor de opvatting van het comité zijn niet overtuigend, want die zouden betekenen dat het comité de rest van alle Europese landen allang had moeten aanklagen wegens strijd met artikel 8 EVRM.

De heer **Kox** (SP): Het comité stelt dat de argumentatie van de minister niet overtuigend is en dat hij had moeten aantonen dat er een zwaarwegend maatschappelijk belang in het geding is dat een dergelijk brede inmenging in het respect voor het privé-leven van burgers rechtvaardigt. U zegt dat het comité pas later met dat advies is gekomen en dat het ook niet de rest van de wereld heeft aangeklaagd, maar ik dacht toch niet dat elk Nederlands comité daartoe gehouden is. Kunt u nu eens inhoudelijk ingaan op het argument dat u dat zwaarwegend maatschappelijk belang niet hebt aangetoond?

Minister **Donner**: Ik heb u de huidige situatie op straat geschetst en aangegeven welke motieven er zijn om deze bevoegdheid uit te breiden. De rechtshandhaving loopt vast op het probleem dat naar de identiteit kan worden gevraagd en dat men zich dan in de anonimiteit verschuilt. Ik ben met het kabinet verantwoordelijk voor die openbare orde en de rechtshandhaving. Mijn stelling is dat het alles afwegende noodzakelijk is om dit in te voeren. Het is dan best mogelijk dat een stel juristen dat in een comité is verenigd daar niet van overtuigd is, maar zij hoeven niet overtuigd te worden, de wetgever moet ervan overtuigd worden. Dan moet u hier aantonen dat het best gaat op straat. Laten ze gewoon maar op straat fietsen, laten ze die wetten maar gewoon niet handhaven, laat de politie maar klagen over wat er allemaal gebeurt en uiteindelijk vastlopen! Dat billijkt u dan allemaal als u zegt dat het niet nodig is!

De heer **Kox** (SP): Neen, ik moet u niet overtuigen, u zou mij moeten overtuigen. Samen zijn wij wetgever en u zou

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

mij de redelijkheid moeten aantonen en niet zeggen dat ik maar moet bewijzen dat het niet zo is!

Minister **Donner**: Ik geef u mijn argumenten, maar u kunt natuurlijk zeggen dat u daar niet door overtuigd bent. Ik geef u de feiten en als u zich niet door feiten laat overtuigen, dan spijt mij dat. Deze feiten geven mij als verantwoordelijk minister en het kabinet als verantwoordelijk kabinet in ieder geval aanleiding om deze maatregel in te voeren. U hebt het volste recht om te zeggen dat die feiten voor u niet voldoende zijn om die bevoegdheid toe te kennen, maar laat de feiten de feiten!

De heer **Kox** (SP): En dan de stelling van de raad van hoofdcommissarissen dat hij niet eerder dat probleem op deze manier had gezien? Is dat ook geen feit maar een mening van een niet in een comité verenigd aantal juristen maar in een raad verenigd aantal hoofdcommissarissen?

Minister **Donner**: Pardon, dat ligt dan aan het institutioneel geheugen van de raad van hoofdcommissarissen. Toen het vorige kabinet aantrad, is ter voorbereiding van het veiligheidsprogramma onder andere met politiecommissarissen en de raad van hoofdcommissarissen gesproken en bleek unaniem grote behoefte aan deze regeling! De raad geeft aan dat er al een aantal bevoegdheden is, maar heeft toen wij ermee spraken duidelijk deze behoefte uitgesproken!

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): In mijn eerste termijn heb ik bewust niet over dat artikel 8 EVRM gesproken, want ik ben het met de minister eens dat je volgens dat artikel inderdaad kan kiezen voor een uitgebreide identificatieplicht, maar de kritiek van het Nederlandse Juristencomité en van andere critici is volgens mij juist dat in de aanloop naar dit voorstel zo weinig is aangetoond dat de maatschappelijke noodzaak voor de invoering is toegenomen. Er wordt wel gezegd dat er situaties voorkomen waar mensen zich schuilhouden in de anonimiteit, maar is er wat dat betreft sprake van een toenemend maatschappelijk probleem? Als de minister zich zo graag op feiten baseert, zou ik graag ook bij die stelling de feiten geleverd krijgen!

Minister **Donner**: Maar wetgeving is geen wetenschappelijke exercitie die berust op statistieken en aantallen! Inderdaad is het beeld dat de handhaving daar in toenemende mate op vastloopt. Dat gegeven kan ik niet staven met metingen in 1970, 1980 en 1990, want zo meten wij het maatschappelijke leven toch niet. Het berust dus inderdaad op een aantal indrukken. Wij zitten hier inderdaad niet als academie van wetenschappen maar als wetgever en dan kan men wel of niet de conclusie trekken dat er een oplossing moet worden geboden voor dit maatschappelijke probleem. Ik kan geen cijfers geven, het is een afweging, een, zoals het EVRM stelt, zoals die in een democratische samenleving wordt gemaakt, een afweging zoals wij die hier maken!

Voorzitter. Ik ben al ingegaan op de vraag waarom niet in alle gevallen een proces-verbaal moet worden opgemaakt. In de aanwijzing wordt opgenomen dat als er een proces-verbaal wordt opgemaakt, daarin ook

de gronden moeten worden opgenomen op basis waarvan het verzoek is gedaan. Het zou een onverantwoorde administratieve last zijn als iedere keer als naar de identiteit wordt gevraagd een proces-verbaal moet worden opgemaakt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat laatste ben ik volstrekt met de minister eens, maar er lijkt mij ook nog een middenweg mogelijk. Als er proces-verbaal wordt opgemaakt, zullen de redenen voor het vragen naar de identiteit altijd worden opgenomen. Als iemand naar de redenen vraagt, heeft hij er toch recht op om die te horen en ik begrijp dat de minister dat met mij eens is. Als iemand het niet eens is met die redenen en de politie niet overgaat tot beboeten of zelfs niet kan beboeten omdat betrokkene toch de kaart laat zien, kan betrokkene er toch een punt van willen maken. Het zou dan wenselijk zijn dat ook in dergelijke situaties wordt geregistreerd wat de redenen zijn geweest om naar identificatie te vragen!

Minister **Donner**: Maar wij zijn niet van de werkverschaffing! De politie moet op straat kunnen functioneren. Natuurlijk kunnen wij allerlei zaken laten registreren, maar wij moeten toch blijven kijken naar de praktijk op straat. Er wordt gevraagd naar de identiteit. Als die dan niet getoond wordt, ben ik ervan overtuigd dat de politie niet snel zal zeggen "laat maar zitten". Er zal dan ook proces-verbaal worden opgemaakt als de kaart niet getoond wordt en daarin zullen de gronden worden opgenomen. Als wordt geëist dat ook als de kaart wel getoond wordt al dan niet op verzoek van de desbetreffende burger toch proces-verbaal moet worden opgemaakt, dan zal de politie zich wel driemaal bedenken voordat zij naar de kaart vraagt. De drempel is dan zo hoog geworden dat het in de praktijk niet meer zal werken.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik zeg niet dat dit dan ook een proces-verbaal moet zijn. Uit de stukken heb ik begrepen dat de minister in een eerder stadium wel eens heeft gezegd dat als er controles plaatsvinden, dat op het politiebureau ook wordt opgetekend. Mensen zouden daar toch een klacht over kunnen willen indienen. Ik denk dan niet aan de tien jongetjes Jansen, maar aan bijvoorbeeld tien allochtone jongeren die voor de veertigste keer de kaart hebben moeten laten zien en willen laten optekenen waarom hen nu weer die kaart is gevraagd. Dan moet dat toch direct worden opgetekend en niet bijvoorbeeld over een halfjaar als die jongeren bij de ombudsman zitten als ze die route al gaan! Dat hoeft helemaal niet zoveel werk te betekenen.

Minister **Donner**: Maar dat is inherent aan de bestaande klachtenprocedures. Als een klacht wordt ingediend, zal ook gecontroleerd worden wat de redenen zijn geweest en zal de politie die moeten aangeven. Ik bestrijd overigens uw opmerking dat dit niet veel om het lijf houdt als ik kijk naar de aantallen. Ik vermoed dat hier echt wel oud-burgemeesters en korpsbeheerders aanwezig zijn die dat kunnen beamen. Wij moeten de politie niet met administratieve lasten gaan opzadelen anders dan de registraties met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid, enkel vanwege de mogelijkheid dat er een

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

klacht kan worden ingediend. Dan gooien wij toch echt het kind met het badwater weg!

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik neem aan dat de minister nog op de klachtenprocedure komt, dus laat ik het er voor dit moment maar even bij.

Minister **Donner**: Door verschillende zijden, waaronder het NJCM, is aangegeven dat deze bevoegdheid het risico draagt dat discriminerend gehandhaafd gaat worden, dat inderdaad iedere keer bepaalde groepen zullen worden aangepakt. Als het om vreemdelingen gaat, zijn in de Vreemdelingenwet 2000 al dergelijke controlebevoegdheden opgenomen. Volgens mij leidt dit zeker notoir niet tot discriminerend gedrag, maar als bepaalde groepen meer aanleiding geven dan andere, dan zullen die natuurlijk wel meer gecontroleerd worden. Ik kan niet iedere schoolklas met leerlingen van 14 jaar en die op straat loopt naar de identiteit gaan vragen om maar een evenwicht te scheppen met bijvoorbeeld hangjongeren. De beperking die men aan die bevoegdheid van de politie wil geven -- er moet immers een bevoegdheid zijn om ernaar te kunnen vragen -- betekent dat men daarmee bij uitstek die groepen neemt die de problemen in de openbare orde veroorzaken. Dat is geen discriminerende bevoegdheid, maar als dat meer alloctonen of jongeren met een bepaald uiterlijk zijn, is dat risico wel aanwezig. Nogmaals, primair moet de aanleiding liggen in het gedrag of in de situatie. Daar zit de beperking in en kan het derhalve ook niet discriminerend worden toegepast. In de praktijk zal de politie het natuurlijk niet nalaten om het te vragen aan de ene groep die overlast veroorzaakt, maar het wel vragen aan de andere groep die overlast geeft. Het zal gewoon bij overlast worden gevraagd!

Ik hoop dat ik al voldoende ben ingegaan op de vrees dat de politie willekeurig zal gaan aanhouden. Juist door de vormgeving zit de mogelijkheid er niet in dat er in het algemeen naar de identiteit zal worden gevraagd.

Terecht is gewezen op het belang van voorlichting, zowel aan de burgers als aan de politie. Op dit moment wordt met het ministerie van Binnenlandse Zaken een voorlichtingscampagne voorbereid bij de invoering van de onderhavige wetgeving.

De heer Holdijk stelde dat de grens tussen controle en opsporing vervaagt omdat ook niet verdachten aan controle kunnen worden onderworpen. Ik ben het ermee eens dat die grens ook zonder deze identificatieplicht niet scherp is te trekken en dat die nog minder scherp wordt als wij inderdaad een algemene identificatieplicht zouden hebben, omdat bij de vaststelling dat het identiteitsbewijs er niet is alsnog het vermoeden ontstaat van een strafbaar feit. Het is moeilijk te bewijzen dat je dat vermoeden al niet had toen je om dat bewijs vroeg. Het vragen moet redelijkerwijs noodzakelijk zijn geweest. Als het om controlebevoegdheden gaat, zal in ieder geval de toonplicht gelden. In die zin is dit dus een andere koppeling dan de voorgaande koppeling aan het vermoeden van een strafbaar feit die nu in de wetgeving zit. Dat is echter een bewuste keuze en implicatie van dit wetsvoorstel.

Ook als het gaat om de leeftijdsgrens van 14 jaar zit ik met het maatschappelijke gegeven, want ook uit het

advies van de raad van hoofdcommissarissen blijkt dat steeds meer jongeren vanaf 15 tot en met 17 jaar schuldig zijn aan strafbare feiten op straat en dan geen identiteitsbewijs bij zich hebben en ook niet hoeven te hebben. Als men die groep wil kunnen aanpakken, zal men de plicht moeten opleggen vanaf het veertiende jaar. Anders zul je altijd horen dat iemand nog net geen 15 jaar is. Je kunt dan ook niet vragen naar het bewijs daarvan, want het identiteitsbewijs hoef je dan nog niet bij je te hebben. Laten wij nu wel wezen. Inderdaad wordt wel eens het beeld opgeroepen van kinderen die met een identiteitsbewijs naar de kleuterschool moeten. Het gaat hier om 14-jarigen die in het algemeen al veel eerder een pinpas hebben gekregen toen zij een rekening openden en die ook te pas en te onpas bij zich hebben. Men heeft tramkaarten bij zich als men met het openbaar vervoer gaat. Inderdaad bestaat het risico van verlies, maar dat is geen reden om die groep er maar uit te halen. Helaas zit daar een belangrijk deel van de problemen in de sfeer van overlast op straat die wij tegen moeten gaan. Wij mogen de politie op dat punt niet vleugellam maken!

De heer **Kox** (SP): Natuurlijk heeft de minister gelijk als hij zegt dat daar een deel van de problemen zit. Ik weet niet welke jongeren hij op het oog heeft, maar als het gaat om 14-jarigen heb ik niet die vroegwijze, slimme, vol pinpassen behangen jongeren voor ogen, maar bijvoorbeeld mijn eigen kinderen die op 14-jarige leeftijd helemaal nog geen pinpas of allerlei andere passen hebben. Verder heb ik dan voor ogen allerlei normale jongeren die buiten het gewone kattenkwaad geen kwaad uithalen. Dat is toch de overgrote meerderheid van die groep van 14, 15 en 16 jaar. Die zadelt de minister daar nu mee op omdat een aantal kinderen ergens in een hoekje van een grote stad problemen veroorzaken. Waar is dan de proportionaliteit? Ik spreek nog steeds over kinderen, want als je nog niets mag, moet je ook niet als het hierom gaat zeggen dat ze zo vroeg wijs zijn en wel weten hoe de wereld in elkaar steekt. Als je die hele groep met zoiets opzadelt, moet je daar wel een erg goede reden voor hebben! Anders begin je kinderen al op jeugdige leeftijd te verpesten met het idee dat ze in potentie iemand zijn die iets mis kan doen en dat ze daarom zo'n kaart bij zich moeten dragen. Of is dat wat al te naïef, oudchristelijk gedacht als ik zeg: Je bent onschuldig tot het tegendeel bewezen is? Je hoeft toch niet voortdurend te bewijzen dat je mogelijk schuldig bent?

Minister **Donner**: Maar mijnheer Kox, de oudchristelijke gedachte is dat de mens ten kwade geneigd is en tot generlei goeds in staat! Als wij het daarover hebben, wordt men geboren met een identiteitsbewijs op zak!

De heer **Kox** (SP): Dat is in ieder geval geen oud-katholieke gedachte!

Minister **Donner**: Volgens de oudchristelijke formuleringen zijn kinderen ook in zonde verwekt en ontvangen!

De heer **Kox** (SP): Laat ik dan maar de oud-katholieke variant nemen!

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

Minister **Donner**: Ik heb u de problematiek met jeugdigen in de grote steden geschetst. Gelet op die problematiek acht ik het verantwoord om de identificatieplicht vanaf het veertiende jaar in te voeren, maar dat is een afweging die u ook hier moet maken. Natuurlijk mag u zeggen dat u die problematiek niet ernstig genoeg vindt en meer rekening houdt met al die andere kinderen van die leeftijd die geen problemen veroorzaken. Nogmaals, dat is uw afweging, maar willen wij die problematiek kunnen aanpakken, willen wij de politie althans een mogelijkheid daarvoor bieden, dan moeten wij ook die groep onder de identificatieplicht laten vallen.

De heer **Kox** (SP): Gaat u dan even in op die andere niet schuldige en niet vervelende kinderen. Hoe weegt u dat dan? Er lopen zo ontzettend veel kinderen van 14, 15 en 16 jaar rond die zich keurig gedragen, alleen wat kattenkwaad uithalen en verder niets verkeerd doen.

Minister **Donner**: Neen, u zei dat er zoveel rondliepen die zich keurig gedragen. Ik heb te maken met verslagen van de politie waaruit blijkt dat in de grote steden zo moeilijk het probleem van de jeugdcriminaliteit is aan te pakken omdat men zich verschuilt in anonimiteit.

De heer **Kox** (SP): Als minister van Justitie hebt u ook te maken met de effecten van de door u voorgestelde maatregelen op het niet schuldige, het zich niet misdragende deel van de bevolking. Daar moet u ook naar kijken, want dat was toch het beginsel van die proportionaliteit?

Minister **Donner**: Je zou kunnen zeggen dat jongeren door deze plicht psychisch getraumatiseerd worden omdat ze weten dat ze verdacht worden. Waarom vragen wij ze om een vervoersbewijs of vervoerskaart bij zich hebben als ze op de tram stappen? Daarvan wordt toch ook niet beweerd dat ze daarmee getraumatiseerd worden omdat anders gemakkelijk kan worden gedacht dat ze zwartrijden? Tegenover uw ervaring van die vele onschuldige kinderen, heb ik reacties gekregen van jongeren met "leuk, nu mogen wij ook zo'n kaart". Het is en blijft een maatschappelijke afweging. Ik geef u zonder meer toe dat grote delen van de jeugd helemaal geen problemen veroorzaken, maar ik ben eerlijk gezegd bang dat die eerder niet het identiteitsbewijs bij zich zal hebben omdat zij toch nooit met de politie in aanraking komen. Wat dat betreft zou ik liever algemene regelmatige controles op het bezit van het identiteitsbewijs zien, want jeugdigen die doorgaans niet met de politie in aanraking komen, zullen dat bewijs al snel thuis laten. Die kans zit er inderdaad in. Ik ga ervan uit dat door de politie verantwoord zal worden opgetreden bij het eventueel beboeten daarvan. Nogmaals, de bevoegdheid moet de politie wel hebben, wil zij die problemen in met name de grote steden kunnen aanpakken. Daar heb ik oog voor, daar ben ik ook verantwoordelijk voor en ik zie niet in dat ik van de politie kan verwachten dat zij iets doet aan de problematiek van de jeugdcriminaliteit als zij jongeren al niet kan vragen naar de identiteit tegen de tijd dat wordt vastgesteld dat ze iets verkeerd doen. Deze afweging moeten wij allemaal maken!

Voorzitter. Wat de hoogte van de boete betreft, is inderdaad gekozen voor de tweede categorie in aansluiting op andere nu al bestaande regelingen. Bij de bijzondere identificatieplicht in het openbaar vervoer is het tarief 71 euro en 85 euro voor de eis die door het OM ter zitting wordt gesteld als men het bewijs niet bij zich heeft. Hetzelfde geldt voor de identificatieplicht bij voetbalwedstrijden. Er zit dus wel een zekere tarifiering in waarbij ook voor deze boetes aansluiting zal worden gezocht. De strafmaxima zijn voor de uitzonderlijke gevallen en de systematiek daarvan hangt samen met het soort van strafbare feiten. Daarbinnen zal de tarifiering door middel van richtlijnen worden vastgesteld.

De heren Rosenthal en Wagenmakers vroegen waarom met dit wetsvoorstel tegelijkertijd ook geen identiteitskaart wordt ingevoerd. Ik wijs wat dit betreft op de voorgeschiedenis. Dit wetsvoorstel is in het najaar van 2002 voorbereid en is in het voorjaar van 2003 ingediend. Dat het proces hier zo lang genomen heeft, is vers twee, maar de reden om het niet te doen was in ieder geval dat als wij eerst een identiteitsbewijs moesten ontwerpen en invoeren voordat het wetsvoorstel kon worden ingediend, wij pas ver na 2005 met deze regeling van de identificatieplicht zouden kunnen komen, vermoedelijk pas tegen het einde van deze kabinetsperiode. Bovendien vindt er thans een discussie plaats over het opnemen van bijvoorbeeld biometrische gegevens op identiteitsbewijzen. Als wij met dit wetsvoorstel een nieuw identiteitsbewijs zouden invoeren dat eind 2005 door iedereen zou moeten worden aangeschaft, dan zou dat niet dergelijke gegevens bevatten en zouden wij eventueel kort daarna weer een nieuw identiteitsbewijs moeten invoeren met biometrische gegevens. Wij hebben nu al een relatief goedkoop identiteitsbewijs, namelijk de identiteitskaart zoals die door de Raad van Europa is geregeld. Daarom hebben wij ervoor gekozen om te beginnen met enkele identiteitsbewijzen die er al zijn. Nu gaat het primair om de toonplicht als erom wordt gevraagd. De vraag welke kaart dan moet worden getoond, komt aan de orde in een ander traject. Beide vermengen zou betekenen dat deze regeling die zo snel mogelijk nodig is, er pas veel later zou komen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Als de minister nu voor een apart identiteitsbewijs zou zijn gegaan, wanneer had dat dan ingevoerd kunnen zijn? Hij noemde verschillende data!

Minister **Donner**: Ik heb daar geen exact beeld van, maar u weet hoe lang de discussie is geweest over het nieuwe paspoort. Nu zijn er discussies gaande over biometrische gegevens in het paspoort. Welke gegevens dat worden, hangt weer samen met discussies met de VS. Mijn best educated guess -- ik kan niet zo snel op het Nederlandse synoniem komen -- is toch dat dit toch wel vier of vijf jaar zal vergen. Alle burgers zouden dat zo'n identiteitsbewijs moeten hebben. Het gaat dus niet om 335.000 jongeren maar om miljoenen Nederlanders. Dat geeft al een enorm invoeringsprobleem.

De heer **Rosenthal** (VVD): Het probleem is dan wel dat wij in de toekomst enkele hoogwaardige en

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

fraudebestendige documenten hebben -- de paspoorten en straks de visadocumenten -- met daarnaast andere documenten, zoals een bromfietscertificaat, die uitermate fraudegevoelig zijn. Dat lijkt mij ook geen prettig toekomstperspectief.

Minister Donner: Dat ben ik met u eens. Maar die vraag moeten wij oplossen als we daaraan toekomen, bij de discussie over welke documenten we geschikt achten als identiteitsbewijs. Het is heel goed mogelijk dat we in de loop van de tijd beperkingen aanbrengen, dus dat bepaalde documenten uit het systeem vliegen. Nu is bewust gekozen voor de huidige manieren van identiteitsbewijs, maar dat betekent niet dat in de toekomst andere mogelijkheden uitgesloten zijn, bijvoorbeeld als sociale diensten strengere eisen gaan stellen aan de documenten waarmee de identiteit kan worden bewezen. Het is echter onlogisch om nu, bijvoorbeeld bij de aanhouding van een automobilist, tevreden te zijn met het rijbewijs als identiteitsbewijs, en een heel ander, duurder en veiliger document te vereisen als dezelfde persoon op straat loopt.

Nu de vragen van de heer Wagemakers. Mag bij een caféruzie naar het identiteitsbewijs van alle aanwezigen worden gevraagd? Nogmaals, dat zal worden bepaald door het criterium van "redelijkerwijs noodzakelijk"; op dat moment gaat het om handhaving en daar zal de toetsing liggen. Hij bepleit een aanscherping van de huidige controle op leeftijd in horecalokaliteiten bij de invoering van de identificatieplicht voor de handhaving. Dat is mogelijk, maar die aanscherping zal wel tot gevolg hebben dat de horeca-exploitant meer boetes krijgt en niet de jongere. Door de politieke geestverwanten van de heer Wagemakers in de andere Kamer word ik juist terzake daarvan erg op de huid gezeten, dus dat daarbij de uitbater vooral het kind van de rekening is -- in dit geval wellicht een verkeerd beeld.

Ten slotte het toezicht op de hantering van de bevoegdheden. Inderdaad ben ik niet uitgegaan van blind vertrouwen, maar wel van een zekere wijze waarop de Nederlandse politie met haar bevoegdheden omgaat en die hanteert. Ik ben het helemaal eens met mensen die zeggen dat je niet zonder meer kunt aannemen dat de bevoegdheid juist wordt gehanteerd. Ik heb aangegeven waarom dit niet moet worden geregeld in de wet, maar dat deze elementen wel degelijk dienen te worden opgenomen bij de interne voorlichting van de politie, bij de instructies die bij de uitoefening worden gegeven. Er zijn nu al klachtenprocedures bij de politie, die de burger de mogelijkheid geven om te klagen over misbruik van bevoegdheden. Daarvan wordt echt niet min gebruikgemaakt, er worden grote aantallen klachten gedeponereerd. Ik heb niet de indruk dat die klachtenprocedures op dat punt niet voldoen.

Mevrouw Westerveld (PvdA): U zegt dat er een klachtenprocedure is en dat daarvan niet min gebruik wordt gemaakt. Dat is echter iets anders dan zeggen dat die ook datgene doet waarvoor ze is bedoeld. Ik heb in mijn inbreng gezegd dat ze twee doelen zou moeten dienen: voor de burger moet duidelijk zijn dat hij iets te

berde kan brengen als hem onterecht naar zijn identiteit wordt gevraagd en dat er dan ook serieus naar hem wordt geluisterd; voor de politieman zelf of zijn superieuren kan ze als informatiebron dienen voor de manier waarop met de verplichting moet worden omgegaan.

Kunt u verder iets zeggen over de omloopsnelheid? Stel dat iemand vindt dat hem ten onrechte om zijn identiteit is gevraagd en daarover een klacht indient. Binnen hoeveel tijd wordt die burger gehoord, binnen hoeveel tijd vindt die procedure haar beslag?

Minister Donner: Daarover kan ik u nu niets zeggen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft hier beter zicht op. Met een antwoord mijnerzijds op deze feitelijke vragen loop ik het risico dat ik de Kamer verkeerd informeer.

Mevrouw Westerveld (PvdA): Tja. Ik had u die vraag gisteren al gesteld, maar misschien moeten we die maar voor een later moment bewaren.

Minister Donner: Als u echt concrete gegevens wilt, dan zou ik de statistieken over de klachtenprocedures bij de politie moeten bekijken. Toen de Kamer gisteravond met dit ontwerp klaar was, waren op het belendende departement helaas niet alle ambtenaren nog aanwezig, zodat deze vraag daar niet onmiddellijk kon worden gedeponereerd.

Mevrouw Westerveld (PvdA): Ik vraag u niet om een boekenkast open te trekken, maar als u zegt dat er een klachtenprocedure is waar niet min gebruik van wordt gemaakt, dan neem ik aan dat u daarover iets te melden heeft; u heeft dan allicht een indruk van de bezwaren en bedenkingen over dit onderwerp, die overigens vandaag niet voor het eerst worden geuit, en kunt de juistheid van dit instrument beoordelen.

Minister Donner: Er valt veel te melden over de klachtenprocedure, maar ik heb op dit moment niet de kennis paraat over hoeveel tijd het duurt voordat mensen worden gehoord en hoe alles verder loopt. Tegelijk heb ik niet de indruk dat de klachtenprocedure op dit moment niet functioneert.

De heer Rosenthal vroeg mij naar de discrepantie tussen aantallen, althans bij de invoering: 335.000 of 440.000 personen in de groep van veertien- tot zeventienjarigen? Bij de invoering is ervan uitgegaan dat in ieder geval de groep van 335.000 vermoedelijk een identiteitsbewijs zal moeten aanvragen. Het verschil zit waarschijnlijk in het feit dat een groot deel van de groep op dit moment al een identiteitsbewijs heeft, onder andere vanwege vakanties. Vermoedelijk is dat de verklaring van het verschil.

Hierbij laat ik de beantwoording van de vragen van de Kamer in eerste termijn.

*N

Mevrouw Westerveld (PvdA): Voorzitter. Ik ben gemengd gelukkig met de toezeggingen van de minister. Ik ben blij met zijn toezegging dat hij wil bevorderen dat er

voor de politie een goede reden moet zijn als zij jongetjes - laten we ze in plaats van "Jan" of "Jansen" maar eens "Abdelkader" noemen -- om hun identiteit vraagt. Ik begrijp de schroom van de minister voor discussies op straat hierover, maar voor mij hoeft het ook niet om discussies te gaan. Ik blijf erbij dat dit soort zaken ook voor de burger transparant dienen te zijn, dus als die tien Abdelkadertjes voor de zoveelste keer met die vraag om de oren worden geslagen, dan vind ik dat ze op zijn minst het recht hebben om te horen waarvóór dat is, dat ze daarover niet met de politie in discussie kunnen gaan en dat ze een klacht kunnen indienen als dit ze niet zint; en als de politie die reden niet meteen wil of kan zeggen, dat ze die dan desnoods binnen een paar dagen op het bureau kunnen navragen. Daarover heb ik de minister nog niets horen zeggen, dus dit is een aanvullende vraag mijnerzijds.

Verder wil ik weten wat de minister bedoelt als hij de term "bevorderen" gebruikt. Bedoelt hij dat hij zal bewerkstelligen dat zulks in de ambtsinstructies wordt vermeld? Een reactie van de minister op dit punt zou de opstelling van mijn fractie zeker vergemakkelijken. De vraag in hoeverre de klachtenprocedure reëel is, baart mijn fractie ook zorgen. Het feit dat van de klachtenprocedure "niet min" gebruik wordt gemaakt, kun je natuurlijk op twee manieren uitleggen: als er weinig gebruik van werd gemaakt, zou de minister mij ongetwijfeld voorwerpen dat het optreden van de politie bij de burger geen klachten oproept; veelvuldig gebruik wil dan zeggen dat het wel degelijk een serieus middel is. Wij hebben aarzelingen bij de ernst van dit middel voor dit soort zaken, dus dat is nog steeds een zorg van mijn fractie.

Een derde zorg, over de dubbele sancties, heeft de minister ook nog niet bij me weg kunnen nemen. Ik heb al gezegd dat ik vind dat de minister op twee gedachten hinkt. Ik zie eerlijk gezegd de ratio van de twee boetes ook niet. De toezichthouder, bijvoorbeeld, is een functionaris die volgens het wetsvoorstel zwaar wordt ingezet voor klein leed. Stel dat een toezichthouder 's avonds laat, om elf uur, iemand aanhoudt die zijn hond uitlaat op een door de gemeente niet daartoe bestemde plaats: als deze burger dan zijn kaart niet bij zich heeft, staan hem twee boetes te wachten. Eigenlijk vind ik dat buitenproportioneel, en volgens mij velen met mij. Ik kan me voorstellen dat dergelijke zaken in de ambtsinstructies komen te staan; dus niet alleen de tarieven, maar ook wat bijvoorbeeld moet worden gedaan als het enigszins begrijpelijk is dat de burger zijn kaart niet bij zich heeft.

De minister zal de bedenkingen van onze fractie begrijpen, en ook dat onze fractie haar standpunt nog niet heeft bepaald. Ik kan dus nog geen steun voor dit wetsvoorstel uitspreken; het zal van het verdere verloop van het debat afhangen of wij onze steun geven, dan wel onthouden.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Dit debat heeft in ieder geval de bevestiging van de minister opgeleverd dat dit wetsvoorstel er in materiële zin toe strekt om een algemene draagplicht in te voeren. Het strekt echter niet tot twee andere zaken, en daarbij wil ik even stilstaan: het is

geen algemene identificatieplicht en het bevat ook geen formele draagplicht.

Het bestaande stelsel van beperkte identificatieplicht had nadelen -- mijn fractie is daarvan door de stukken zeer overtuigd geraakt -- met name in de sfeer van de grensvlakken: de onheldere vlakken rondom de situaties waarin de plicht bestaat. Die grensvlakken hadden vaak gemeen een dreigende aantasting van de rechtsorde, maar wel de noodzaak om te wachten op een daadwerkelijke aantasting van de rechtsorde, waarmee sprake was van een strafrechtelijke handhaving en daardoor een identificatieplicht ontstond. Deze randzones kenden dit nadeel en leidden tot vormen van provocatie en mensen die zich allemaal "Jansen" noemden. Dat is ongewenst. Men heeft een juiste stap gezet door de beperking thans niet langer te zoeken in de omschrijving van de situaties, maar in de omschrijving van de bevoegdheid. De invulling van de ingeslagen koers, met de brede, algehele taakomschrijving, dekt volgens mij inmiddels alle situaties waarin men wil optreden. De beperking zou dan louter nog zitten in de bepaling dat het alleen kan indien zulks redelijkerwijs noodzakelijk is. Maar in dit land mogen alle bevoegdheden slechts worden uitgeoefend als dit gewenst en redelijk is. De opmerking dat de bevoegdheid in redelijkheid moet worden uitgeoefend, is op zich is dan ook geen toezegging. Er wordt dus gezegd dat de bevoegdheid in alle situaties mag worden uitgeoefend, zij het alleen in redelijkheid -- een redelijk open deur, lijkt mij. Welnu, als je dit allemaal op jezelf hebt laten inwerken, dan kun je niet om de conclusie heen dat er sprake is van een algemene identificatieplicht; althans een algemene identificatieplicht in die zin dat in alle situaties om identificatie kan worden gevraagd. Daar acht ik niks disproportioneels aan. En als onze samenleving de noodzaak heeft geproduceerd om deze stap nu te zetten -- en voor mijn fractie staat dit vast -- dan zien wij ook niet in dat men met allerlei interrupties en vragen moet willen pogen om regels en bureaucratie te ontwikkelen om dit systeem te frustreren; laat dit systeem nu vooral functioneren zoals het is bedoeld.

Het andere, geen formele draagplicht maar wel een formele toonplicht, is voor mijn fractie geen probleem, maar wel de moeite waard om eens over na te denken. Als ik het goed begrijp, zegt de minister dat een keuze voor een formele toonplicht twee consequenties heeft: ten eerste de creatie van een strafbaar feit waarvan je al op voorhand weet dat je dit niet steeds zult vervolgen; ten tweede de creatie van de mogelijkheid van zelfstandige controles -- een strafbaar feit kan immers als zodanig worden vervolgd. Je kunt je afvragen of dit wel zulke grote nadelen zijn.

Als men de regel zou creëren dat het strafbaar is om geen identiteitsbewijzen bij zich te hebben -- overigens in de situatie waarvan de minister toegeeft dat daarvoor nu de plicht in materiële zin bestaat -- dan vraag ik mij overigens af of het wel zo'n ramp is als dit niet altijd zou worden vervolgd. Dit betreft immers een regel van instrumentele aard. De regel "gij zult niet stelen" impliceert bijvoorbeeld een moreel oordeel; het niet vervolgen van zoiets inherent immoreels is verkeerd. Onze samenleving heeft echter ook behoefte aan instrumentele regels en overtreding daarvan hoeft niet altijd te worden

vervolgd, dat kun je ook slechts doen als dit instrumenteel is. Een voorbeeld hiervan is het schuin oversteken van een straat: wij weten allen dat oversteken recht moet gebeuren, het wordt niet altijd actief vervolgd, maar dit feit kan wel in bepaalde gevallen worden meegenomen, bijvoorbeeld bij de weging van breder feitenmateriaal. Dat nadeel acht ik dus niet groot.

En geen controles nodig? Ik vond het grappig dat de minister zich in het interruptiedebat over minderjarigen liet ontvallen -- ik vermoed dat hij dit nu wel zal intrekken -- dat controles nuttig zouden zijn om het bewustzijn bij hen aan te scherpen dat men verplicht is om een identificatie bij zich te dragen. Dat is nu precies mijn punt: het is namelijk best wel eens goed als het rechtsstelsel datgene bevat en onderstreept wat het van de burger vergt. Het adagium van de Romeinen omdraaiende, zeg ik weleens: "quid mores sine legibus?", wat zijn de gewoonten die je van een burger wilt, waard zonder een wettelijk stelsel dat dit ondersteunt? Het is wel eens aardig als in de wet staat wat je waarom van burgers wilt. Een strafbaarstelling als zondanig had dus als een soort baken in de wet kunnen staan; en om het bewustzijn aan te scherpen en te vergroten, kun je best gewoon weleens controleren.

Het belangrijkste nadeel van hetgeen nu is gekozen, is dat het moeilijk is te communiceren. De minister heeft een campagne aangekondigd. Hij gaat dan waarschijnlijk niet zeggen dat hij een formele toonplicht heeft ingevoerd in combinatie met een geïmpliceerde draagplicht; hij zal dan gewoon zeggen: u moet een kaart bij u hebben en naar die kaart kan in alle situaties worden gevraagd.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens mijn fracties dank aan de minister voor zijn reactie op onze inbreng van gisteravond. Vanmorgen heeft hij zijn voorstel verdedigd tegen kritiek van twee kanten. Daarbij heeft hij benadrukt dat dit wetsvoorstel in de ogen van de regering niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk is. Over de wenselijkheid worden wij het misschien wel eens, over de noodzakelijkheid op den duur misschien ook. De tijd werkt immers in het voordeel van de regering: naarmate de tijd voortschrijdt, zullen we meer eisen gaan stellen aan identiteit. Een recent voorbeeld is de voor sommigen omstreden, maar niettemin bekende literair auteur die zich moest identificeren ter gelegenheid van zijn kandidaatstelling voor de Europese verkiezingen, maar daartoe niet in staat was. Ik denk dat de meeste mensen in ons land daarbij een zeker gevoel hebben gekregen van de dwaasheid van bepaalde, almaar verdergaande eisen.

Met andere woorden, wij verkeren hier in een spiraal die bovendien niet in het geheel is ontbloot van zekere aspecten van apocalyptiek -- maar dat zal ik in deze vergadering niet verder uitwerken. De vraag is evenwel: waar ligt de grens van die spiraal? Artikel 8 van het EVRM geeft inderdaad een zekere garantie, maar de democratie, de regering en de Kamer, heeft alle ruimte om haar eigen afwegingen te maken. In een goede democratie gaat het echter niet alleen om minderheden of meerderheden die beslissen; daarin wordt ook beslist aan

de hand van een aantal rechtstatelijke eisen en voorwaarden.

Bestrijding van de criminaliteit is de algemene noemer waarop dit wetsvoorstel in het leven is geroepen; daarom ook werd een beperkte identificatie niet voldoende geacht. In de stukken staat -- en de minister herhaalde dit vanochtend -- dat de effecten op de criminaliteitsbestrijding niet direct aantoonbaar zijn en wellicht helemaal niet. Zonder te willen ontkennen dat in sommige situaties de politie gemak heeft van een identificatieplicht, wil mijn fractie gezegd hebben dat dit bij de afwegingen omtrent dit wetsvoorstel voor ons kwetsief blijft. Welnu, voor een effectieve criminaliteitsbestrijding is -- ik noem maar iets, maar acht het niet ondenkbaar dat wij ooit zo ver komen -- een DNA-print van iedereen wenselijk en, zo zullen sommigen ongetwijfeld ooit zeggen, noodzakelijk. Uiteraard gaat het daar vandaag niet om, maar als alleen maar de wenselijkheid van criminaliteitsbestrijding het uitgangspunt is, sluit ik niet uit dat wij ooit bij zo iets terecht zullen komen. De minister heeft mij enigszins gerustgesteld met zijn opmerking dat hij bij de uitoefening van de controle op de toepassing van deze bevoegdheid geen blind vertrouwen heeft in de politie of andere toezichthouders. Verder wil ik nog opmerken dat hij het bij de proportionaliteit van dit wetsvoorstel wel heeft gehad over de minimumleeftijd, maar niet over een maximumleeftijd, zoals ikzelf in mijn eerste termijn.

Afsluitend: de fracties waarvoor ik het woord voer, zullen dit wetsvoorstel ondersteunen. Ik wil echter niet verhullen dat deze woordvoerder, voor zichzelf sprekend, daar de grootst mogelijke moeite mee heeft.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn beantwoording van de vragen in eerste termijn. Hij had het over de verbale behendigheid van de Nederlandse agenten, maar ik schrijf ook deze minister verbale behendigheid toe. Het was op een aantal punten ook inhoudelijk vernuftig -- al is het een andere zaak of de VVD-fractie geheel is overtuigd met betrekking tot een aantal bezwaren.

Allereerst de algemene identificatieplicht. Gisteren werd gesproken van de Raad van State, er werd gezegd: noem het gewoon zoals het is. De minister heeft geprobeerd om duidelijk te maken dat het echt niet gaat om een algemene identificatieplicht. Het volgende zeg ik de heer Wagemakers na: voor de VVD-fractie is de crux dat wij vanzelfsprekend moeten uitgaan van een redelijke taakuitoefening door overheidsfunctionarissen, en meer in het bijzonder die overheidsfunctionarissen die de sterke arm van de staat vertegenwoordigen; en dat het een kwestie van vertrouwen in die overheidsfunctionarissen is, die wij bovendien onder scherpe democratische controle houden. Op dat punt zijn de argumentatie van de minister en zijn beantwoording in eerste termijn iets gewrongen.

De heer **Kox** (SP): Stel dat de minister straks in tweede termijn nogmaals zegt dat hij wel snapt wat u wilt, maar dat dit geen algemene identificatieplicht is en dat er geen formele draagplicht is. Is dat een reden voor uw fractie om

het niet eens te zijn met dit wetsvoorstel, omdat u dat wel wilde?

De heer **Rosenthal** (VVD): Aan het einde van mijn tweede termijn zal ik precies onze afwegingen aangeven. Ik zeg u toe dat daarin uw punt nadrukkelijk terugkomt.

Bij de identificatieplicht speelt voor de VVD ook het volgende: waren wij nu al uitgegaan van een algemene identificatieplicht, dan had in het totale cluster van openbare orde, criminaliteitsbestrijding en zelfs ook terreurbestrijding de generale preventie wat meer tot uitdrukking kunnen komen. In de beantwoording van de minister heb ik dat gemist.

Nu de draagplicht. Materieel is er een draagplicht. Er komt voorlichting over de draagplicht. Jeugdigen moeten eraan wennen dat ze identificatie bij zich moeten hebben; een oproep dus aan de jongere generatie om zich te gedragen zoals het wetsvoorstel in materiële zin gebiedt, maar formeel helaas niet. De VVD-fractie vindt het jammer dat de minister op dit punt het onderscheid tussen materieel en formeel niet opheft. Het doet een klein beetje denken -- en de VVD-fractie waarschuwt de minister daarvoor -- aan de half hearted manier waarop we al jaren lang omgaan met het softdrugsbeleid.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Af en toe krijg ik het gevoel dat wij deelnemen aan verschillende debatten, dus daarom even deze vraag. Ik hoor u betogen waarom dit wetsvoorstel een draagplicht impliceert. We hebben er lang over gesproken dat de politie een goede reden moet hebben voor de vraag maar identiteit en dat het consequenties moet hebben als die goede reden er niet blijkt te zijn geweest. Als we dat bij elkaar optellen, dan kunnen we toch niet volhouden dat hier een draagplicht wordt geïntroduceerd?

De heer **Rosenthal** (VVD): De kwestie van de draagplicht staat los van de identificatieplicht: de draagplicht gaat simpelweg over de vraag of mensen een identiteitsbewijs bij zich behoren te hebben. Verder is het bijna een kwestie van logica: als mensen het identiteitsbewijs moeten kunnen tonen, dan is het toch verstandig dat zij daarop anticiperen en het gewoon bij zich hebben. Dit brengt mij meteen bij het probleem van de administratieve lasten die gepaard gaan met het feit dat de draagplicht nu niet wordt ingevoerd; die blijft wel degelijk overeind staan.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het staat u vrij om over te gaan naar iets anders, maar mijn punt is als volgt: het niet voldoen aan een draagplicht impliceert een bestuurlijke boete. Ik hoor de minister een en andermaal zeggen dat dit niet de bedoeling is: die boete kan er alleen maar komen als er een goede reden was voor de vraag. Dat wordt hier dus heel duidelijk gesteld. U stelt in uw tweede termijn vast dat er een draagplicht bestaat. Ik vraag mij af wat die arme student rechten hiermee moet als hij er later een scriptie over wil schrijven!

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb niet willen nazeggen wat de heer Wagemakers in tweede termijn over de draagplicht heeft gezegd. De VVD-fractie is het met hem

eens dat de formele draagplicht een aantal bezwaren oplevert, zoals de strafbaarstelling en de thematiek van de controleerbaarheid. Die bezwaren wegen echter niet op tegen het grote voordeel van duidelijkheid voor de bevolking. Mensen weten dan gewoon dat zij een identiteitsbewijs bij zich moeten hebben. Ik begrijp niet welk probleem u daarmee hebt. Als de draagplicht materieel een feit is, zullen wij de bevolking daarover voorlichten. Ook jongeren wordt gezegd dat zij hun identiteitsbewijs bij zich moeten hebben. Waarom vindt u niet met mij dat wij er goed aan doen om die draagplicht formeel in de wet neer te leggen?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik denk dat ik gisteravond heel duidelijk heb aangegeven wat mijn fractie het grote gevaar van de draagplicht vindt. Ik interrumpeerde niet om deze discussie over te doen, maar om na te gaan of wij het over hetzelfde hebben. Dat is namelijk van belang als wij straks gaan stemmen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Op de vragen over het identiteitsbewijs heeft de minister duidelijk geantwoord. Uit de opmerkingen van de minister maken wij op dat hij in de toekomst streeft naar een zo groot mogelijke standaardisering en uniformering van de identiteitsdocumenten. Hij had het erover dat bepaalde zaken nog wel eens kritisch zullen worden bekeken en dat wij gaandeweg een minder rijk arsenaal aan identiteitsbewijzen zullen krijgen.

De minister heeft niet geantwoord op een vraag van de VVD-fractie over de veiligheidsrisicogebieden. Kan hij in tweede termijn ingaan op de koppeling van de taakuitoefening van de politie in veiligheidsrisicogebieden aan de thematiek die vandaag bij dit wetsvoorstel aan de orde is?

Dan kom ik bij de afweging van de VVD-fractie. Mijn fractie vindt dat dit wetsvoorstel een stapje in de goede richting is. Ik had het in eerste termijn over drie gemiste kansen. Daar is op een aantal punten wat aan gesleuteld, maar niet in die mate dat de VVD-fractie vindt dat het goed in elkaar zit. Desondanks vindt mijn fractie het een stap vooruit. Daarom steunt de VVD-fractie dit wetsvoorstel. Ik benadruk nog wel dat ik de minister in eerste termijn heb gewaarschuwd voor een aantal uitvoeringsproblemen dat in het complex van deze wetgeving ongetwijfeld zal opdoemen. Het was de VVD-fractie een lief ding waard geweest als de minister de uitvoeringsproblematiek en de voorlichting aan de bevolking serieuzer had genomen. Het was beter geweest als de minister op het punt van de draagplicht met duidelijker toezeggingen was gekomen.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie. Hij blijft de Fred Kaps van de Nederlandse politiek. Hij toont altijd al zijn kaarten. Je mag er gewoon naar kijken en toch gebeurt er iets wat je niet helemaal kunt begrijpen. Je voelt jezelf echt een sukkel.

De minister constateerde dat zijn voorstel voor een deel van deze Kamer te ver gaat en voor een deel niet ver genoeg en dat hij keurig in het midden zat. Daar is

niets tussen te krijgen, zou je bijna denken, hoewel het midden tussen wal en schip toch een vrij natte bedoening is. Dat zie ik eigenlijk ook gebeuren met dit wetsvoorstel. Als wij straks in meerderheid “ja” zeggen, dan weten wij niet precies waar wij “ja” tegen hebben gezegd. De woordvoerders van de fracties van VVD en CDA denken dat zij “ja” hebben gezegd tegen een materiële draagplicht en tegen een algemene identificatieplicht. De minister zal tegen een deel van de Kamer zeggen dat zij een punt heeft en dat het andere deel van de Kamer het echt verkeerd ziet. Het is niet goed om wetten aan te nemen, terwijl je niet weet wat erin staat.

De heer **Rosenthal** (VVD): De fracties van CDA en VVD gaan er niet zomaar van uit dat er een materiële draagplicht is. Dat heeft de minister in eerste termijn zelf gezegd.

De heer **Kox** (SP): Nee, de minister heeft gezegd dat er geen formele draagplicht is. Als er geen formele draagplicht is, dan is er ook geen materiële draagplicht. Daar moet een basis voor zijn. Als die basis ontbreekt – de minister heeft gezegd dat die basis er niet is – dan kan het in de praktijk wel ergens toe leiden, maar die plicht is er niet.

De heer **Rosenthal** (VVD): Laten wij dan heel goed luisteren naar wat de minister hierover in tweede termijn gaat zeggen.

De heer **Kox** (SP): Laten wij ook heel goed kijken wat er dan gebeurt en hoe de kaarten gaan.

De heer **Wagemakers** (CDA): Er is toch een basis? Er is toch een formele toonplicht? Daar kun je in iedere situatie op worden aangesproken. Om dan geen strafbaar feit te plegen, doe je er goed aan om het identiteitsbewijs bij je te hebben. Dat is de basis.

De heer **Kox** (SP): Nee, dan hebt u niet goed naar de minister geluisterd of ik heb het helemaal verkeerd begrepen. De minister heeft gezegd dat het niet betekent dat je dat ding altijd en overal moet tonen. De politie zal in noodzakelijke situaties in redelijkheid gebruik maken van die bevoegdheid. Dat wil per definitie zeggen dat het identiteitsbewijs niet in alle situaties getoond zal moeten worden. Het verschil tussen de draagplicht en de toonplicht is de basis van de argumentatie van de minister. U zegt dat het toch allemaal op hetzelfde neerkomt, maar volgens mij is uw opvatting in tegenspraak met de uitspraken van de minister. De minister heeft gezegd dat er geen draagplicht kan zijn, omdat hij het niet algemeen wil hebben en omdat hij vindt dat het een bevoegdheid is die in redelijkheid gebruikt moet worden. Leest u er de Handelingen maar op na.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Misschien heeft dit fundamentele verschil van mening wel te maken met de vraag vanuit welk perspectief je het wetsvoorstel benadert. Als je het wetsvoorstel benadert vanuit de optiek hoe wij de bevolking inlichten, dan zou je inderdaad kunnen constateren dat er kennelijk een draagplicht wordt geïntroduceerd. Je kunt het wetsvoorstel ook benaderen

vanuit de ambtsinstructies en vanuit de vraag wat er aan de politie wordt verteld. De politieagenten krijgen te horen dat zij daar wel naar mogen vragen, maar alleen onder redelijke omstandigheden. Je kunt mensen dus geen bon geven als zij daar niet aan voldoen. Wat mij betreft is de wet op dat punt glashelder.

De heer **Kox** (SP): Ik vind het heel bijzonder dat u de wet glashelder noemt als ongeveer iedere fractie een eigen interpretatie heeft. Het is waar dat je de werkelijkheid soms een beetje vervormd ziet als je door een glas kijkt.

Voorzitter. Mevrouw Westerveld heeft steeds gesproken over de families Jansen en Abdelkader. Mijn hart gaat niet zozeer harder kloppen voor beide families. Ik vind dat de politie haar werk goed moet kunnen doen. Ik ben het eens met een mopperende Ed van Thijn, die zei dat de politie geen praatclub is. Ik heb ook niet te veel bekommernis met jongere of wat oudere gasten die het volk koeioneren en die op het moment dat zij daarop aangesproken worden zielig gaan kijken. Die jongeren zijn voor mij het probleem niet. Het probleem ligt bij al de andere jongeren die niet tot die categorie behoren. Het zal waarschijnlijk mijn katholieke inborst zijn. De verschillen tussen christenen en katholieken blijken nog steeds erg groot te zijn. De meerderheid van het volk, ook van het jonge volk, deugt in dit land. Daar is geen probleem mee. Wij moeten blij zijn dat zij er zijn. Wij moeten kijken of het proportioneel is om hen op te zadelen met iets wat voor een specifieke groep bedoeld is. De minister winkelt een beetje selectief in het advies van de hoofdcommissarissen, maar eigenlijk had hij dit ook moeten meenemen. De hoofdcommissarissen vinden helemaal niet dat dit zo hard nodig is. Zij kunnen uit de voeten met de middelen die er zijn. Volgens juristen gooien wij het kind met het badwater weg. Ik vind dat wij moeten blijven uitgaan van het principe dat maatregelen proportioneel moeten zijn. Als zij dat niet zijn, moeten wij ze niet toepassen.

Ik vond het fraai dat de minister zijn verhaal begon met de mededeling dat de heer Kox met het voorbeeld van de Gamma had gedemonstreerd waarom het altijd fout gaat en hoe relletjes ontstaan. Ik vond dat ik wel enig recht van spreken had. Ik zal u namelijk iets bekennen; het blijft toch onder ons. Ik heb nog nooit van mijn leven iets gestolen. Ik vind dan ook dat iemand anders er niet van mag uitgaan dat ik een potentiële dief ben. Dat moet ook de norm in onze samenleving zijn. Je bent onschuldig totdat het tegendeel bewezen is. Dat dient het uitgangspunt te zijn. Het maakt niet uit of de mens van nature geneigd is tot het slechte. Als je daar inbreuk op maakt, moet je wel erg goede argumenten hebben.

Ik denk dat de heer Holdijk gelijk heeft. Als je doorredeneert, dan weet je al waar wij uitkomen. Straks hebben wij een verplichte DNA-proef voor iedereen. Met het sofinummer erbij kunnen wij alles van iedereen controleren. Ik weet niet of dat de bedoeling is. Wij moeten proberen de criminaliteit aan te pakken en het wangedrag in de openbare orde, maar dat moeten wij doen met effectieve maatregelen. Mijn grootste kritiek op deze regel is dat die niet proportioneel is en niet effectief.

Ik heb nog een paar laatste vragen. De minister moet het verschil tussen draagplicht en toonplicht echt goed uitleggen om medestanders en tegenstanders

duidelijk te maken wat wij vandaag zullen aannemen. Zijn wij het erover eens dat in een proces-verbaal in ieder geval wel wordt opgeschreven welke noodzaak de optredende politieagent zag? Volgt de minister dus in ieder geval op dat punt het advies van de Orde van advocaten? In de memorie van antwoord staat dat de minister nog eens wil nadenken over de boetedifferentiatie. Is dat een toezegging dat daarover nagedacht wordt? Kortom, komt er een voorstel naar het parlement of in ieder geval een toelichting daarop? Dan weten wij tenminste zeker dat kinderen geen boete van 2250 euro krijgen. Tot slot heeft de minister mijn vraag niet beantwoord of hij bereid is om tot een evaluatie te komen en, zo ja, op welke termijn.

Ik heb grote bewondering voor de behendigheid waarmee de minister zijn kaarten schudt, maar ik vertrouw dit wetsvoorstel toch niet helemaal. Ik zou het aangenaam vinden als de PvdA-fractie dat ook zo vindt. Volgens mij moeten wij wel zo stemmen; wij krijgen niet veel uitstel van executie.

*N

Minister **Donner**: Ik heb geprobeerd het antwoord op de vraag van mevrouw Westerveld te achterhalen. Zij vroeg naar het aantal klachtenprocedures dat op dit moment wordt gevoerd. Ook na telefonische navraag kon men daar op het ministerie van Binnenlandse Zaken geen onmiddellijk antwoord op geven. Ik wil dan ook niet wachten op dat antwoord. Ik meen dat wij hier onlangs nog hebben gesproken over de wijziging van de klachtenprocedure. Toen bleek al dat er sprake is van vrij grote aantallen. Ik kan die zekerheid dus niet onmiddellijk geven.

Het beeld blijft hangen dat het wetsvoorstel vlees noch vis is, maar dat is ten enenmale onjuist. Willen wij in dit land identiteitscontroles om de identiteitscontroles, dan moeten wij een stap verder gaan, maar die stap wordt nu niet gezet. Wij zijn het erover eens dat wij die stap niet willen. Wij hebben nu een probleem in sommige situaties. Wij willen dat de politie in die gevallen burgers bevoegdlijk kan aanspreken. De politie moet de burger in die situaties naar zijn identiteitsbewijs kunnen vragen en dan is de burger gehouden om dat te tonen. Die situatie wordt geregeld met dit wetsvoorstel. Het enige dat niet geregeld wordt, is de stap verder. Wij accepteren het niet dat de politie de burger naar zijn identiteit vraagt als daar geen aanleiding toe is. Dat is een algemene identificatieplicht. Dan kan de politie de burger op ieder moment, waar dan ook en zonder enige aanleiding in de publieke ruimte om een identiteitsbewijs vragen. Dan krijg je controles om te controleren of wel wordt voldaan aan die plicht. Die stap heeft de heer Rosenthal inderdaad bepleit, maar daarvan zeg ik dat die niet nodig is.

In de situatie dat de politie bepaalde bevoegdheden uitoefent, moet er getoond worden. Dan hoeft ik geen draagplicht te regelen. Het zit hem niet in het dragen, maar in het tonen. Als wij de wet behoorlijk willen maken, dan moeten wij regelen wat wij willen regelen en niets anders. In de gevallen dat de politie bevoegdlijk optreedt, moet er getoond worden. Dat regelen wij en meer hoeft naar mijn gevoel niet geregeld te worden. Er is in deze discussie ook niet aangetoond dat er meer geregeld

moet worden of dat het wenselijk zou zijn. Dan moet de wetgever de wet beperken tot wat men wil.

De heer **Rosenthal** (VVD): De VVD-fractie heeft gevraagd of wij ervan mogen uitgaan dat de politie in Nederland adequaat met haar bevoegdheden omgaat, ook als er een bevoegdheid zou zijn voor een algemene identiteitscontrole.

Minister **Donner**: Als er uit anderen hoofde reden is voor een algemene identiteitscontrole, bijvoorbeeld in veiligheidsgebieden, en die bevoegdheden zijn er, dan kan die uitgeoefend worden. Wij willen niet dat de identiteitscontrole een doel op zichzelf wordt. Dat is het beeld dat altijd bij dit onderwerp speelt, namelijk de razzia's, een blokkade op straat om te kijken of iedereen een identiteitsbewijs heeft. Dat hebben wij niet nodig uit een oogpunt van terrorismebestrijding. Van één ding kan men verzekerd zijn, potentiële terroristen hebben altijd perfecte identiteitsbewijzen. Zij gaan niet met vervalste bewijzen of zonder papieren rondlopen. Zij willen niet het risico lopen dat zij daarop gepakt worden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ook in de schriftelijke voorbereiding heeft de VVD-fractie de minister voorgelegd dat een algemene identificatieplicht helemaal niet identiteitscontrole als doel heeft. Ik begrijp niet waar de minister dat vandaan haalt.

Minister **Donner**: Bij een algemene identificatieplicht is de politie bevoegd om burgers uit anderen hoofde te vragen naar hun identiteit en dan moeten zij dat bewijs tonen. Als u dat bedoelt met algemene identificatieplicht, dan hebben wij die hier. Praktisch komt het neer op een draagplicht, maar er is geen formele draagplicht. Dat zou inhouden dat ik het dragen zelf tot een voorschrift maak en dat ik dat voorschrift zal moeten controleren. Dan krijgen wij algemene controles. Als wij het erover eens zijn dat wij geen algemene controles naar identiteit als doel op zichzelf willen, dan is er geen andere regeling denkbaar dan deze regeling. U hebt het over gemiste kansen, maar dan waarschuw ik u om u vooral niet te begeven op het voetbalveld, want dan schiet u waar er geen doelen zijn.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Afgezien van de razzia's en de controle miste ik het element dat het invoeren van een toonplicht impliceert dat de politie een goede reden moet hebben en dat die reden ook kenbaar gemaakt moet worden. Het is belangrijk dat dit in de instructies voor politie en toezichthouders komt. Als men dat doet, moet men daar een grond voor hebben.

Minister **Donner**: Daar hebben wij het in de vorige fase al over gehad. Dat is de essentie van deze regeling. Er moet een reden zijn. Het moet redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitoefening van bevoegdheden. Ik ga niet zo ver om dat in de bevoegdheid te regelen. Daarom zal het ook niet in de formele ambtsinstructie van de politie staan, want dat is een AMvB. Dan wordt het een wettelijke regeling en dat wil ik juist voorkomen. Ik heb al gezegd dat ik dat zal bevorderen in de praktische voorlichting over het hanteren van de bevoegdheid. Ook zal het bevorderd

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

worden door de aanwijzing van de procureurs-generaal met betrekking tot het opstellen van de processen-verbaal. Daarin moeten de redenen genoemd worden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Bent u het ook met mij eens dat de grondslag voor het verschil tussen draag- en toonplicht is de omstandigheid dat wij vinden, wat wij in de wet willen benadrukken, dat er altijd een reden moet zijn voor de vraag?

Minister **Donner**: Met de draagplicht regelen wij iets anders. Dan moet ik bepaalde situaties omschrijven. Óf ik moet in het algemeen zeggen dat burgers altijd een identiteitsbewijs bij zich moeten dragen. Óf ik moet zeggen dat burgers het in die situaties bij zich moeten dragen. Het laatste is ongewenst, want dat heeft altijd een discussie tot gevolg. Dan zeggen mensen dat zij zich niet in die situatie bevonden. Derhalve wordt het gekoppeld aan de bevoegdheid van de politie. Dan hoeft ik de draagplicht niet te regelen, dan moet er getoond worden. Het doet er niet toe dat een man en een vrouw samen ergens lopen en dat zij het identiteitsbewijs bij zich heeft, terwijl hem gevraagd wordt het te tonen. Een draagplicht betekent dat hij het zelf moet dragen. Met een toonplicht kan hij zijn vrouw vragen om zijn identiteitsbewijs en het dan laten zien. Het enige dat wij regelen, is dat het getoond wordt. Of het gedragen wordt, interesseert mij niet. Ik meen dan ook dat er geen sprake is van gemiste kansen. Het is precies wat men hebben wil. Als de politie bevoegdlijk optreedt, zal er geïdentificeerd moeten worden.

Ik ben het eens met de heer Wagemakers dat de voorlichting aan de burgers zal inhouden dat zij een kaart bij zich moeten hebben, omdat zij niet weten wanneer zij daarop aangesproken zullen worden. Die kaart moet in alle situaties getoond worden waarin de politie daarom vraagt. Dat is de essentie van de voorlichting. Ik zie niet in waarom ik dat met deze regeling zo gecompliceerd maak. Juist bij een algemene draagplicht ontstaat de situatie die wij bij drugs hebben. Óf ik moet de algemene draagplicht controleren en dan krijg ik controles om de identiteit. Óf ik krijg een algemene draagplicht, maar die controleer ik alleen als ik uit anderen hoofde optreedt. Dan krijg je de situatie dat ik niet weet of er gedragen wordt in de situatie dat ik iemand niet aanspreek.

Laten wij wel wezen, bij het rijbewijs is de situatie niet veel anders. Men draagt een rijbewijs bij zich, omdat men bij controle uit anderen hoofde aangehouden kan worden. Dan is het eerste wat gevraagd wordt of men een rijbewijs kan laten zien. Ik heb mijn rijbewijs niet bij me vanwege een algemene verplichting. Ik geef toe dat ik een rijbewijs bij mij moet hebben als ik achter het stuur ga zitten. De facto draagt men een rijbewijs bij zich met het oog op de controle. Dat is de situatie die wij hier schetsen. Ik denk dan ook dat er geen sprake is van gemiste kansen. De wetgever doet hier wat de wetgever moet doen. Wij hebben gekeken wat het probleem was en wat de proportionele regeling is en geen stap verder. In de voorlichting aan de burgers en de politie wordt het element meegenomen dat een redelijke uitoefening vergt dat de gronden worden aangegeven. Het zal alleen niet in de ambtsinstructies van de politie staan, want dat is een

wettelijke regeling, en ook niet in de bevoegdheden, omdat ik wil dat de politie het formeel kan vragen. Ook als zij geen redenen geeft, moet er getoond worden. Formeel is dat de reden, anders krijg je discussie op straat. Ik zal echter bevorderen dat de gronden naar alle waarschijnlijkheid wel praktisch worden aangegeven.

In de jaarverslagen van de verschillende politiekorpsen wordt bijgehouden hoe vaak er van de klachtenprocedures gebruikgemaakt wordt. Landelijk wordt dat niet bijgehouden, maar er wordt wel geconstateerd dat de aantallen stabiel zijn. Waar dat dan op berust, weet ik ook niet helemaal. De klachtenprocedures zijn een decentrale verantwoordelijkheid. Uit gesprekken met korpsbeheerders krijg ik evenwel de indruk dat het geen loze bepaling is en dat er vrij regelmatig gebruik van gemaakt wordt. Wat dat betreft, acht ik die regeling voldoende.

Het systeem van dubbele sancties, waar mevrouw Westerveld naar vroeg, kunnen wij niet hebben. Dat zou namelijk, alweer, betekenen dat er alleen beboet kan worden voor het niet tonen, als ik eerst de andere overtreding heb aangetoond. Dan krijg ik een systeem dat er altijd voor de andere zaak beboet moet worden, terwijl het gaat om een bevoegdheid op straat die helemaal niet hoeft te eindigen in een boete voor een overtreding. Het kan gewoon in het kader van de handhaving van de openbare orde dat mensen gemaand worden om door te lopen. Dat leidt niet automatisch tot een boete. Derhalve is het onvermijdelijk om, als wij het willen regelen, het zo regelen als hier wordt voorgesteld, namelijk dat enerzijds de overtreding van de toonplicht een punt is en anderzijds eventueel de overtreding van de regeling terzake van datgene wat gecontroleerd wordt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik had nog een ander punt, toen de minister al naar het volgende punt doorging. Hij wil het niet in de ambtsinstructies hebben. Hij wilde, zo leek het net, ook niet nog eens bevestigen dat het verschil tussen beide is -- ik heb het nu niet over de vraag of de politie het moet zeggen -- dat die vraag alleen gesteld mag worden en er eventueel een boete opgelegd mag worden, als daar een goede grond voor is. Naar mijn idee is een essentieel verschil tussen toonplicht en draagplicht dat de politie een redelijke grond moet hebben om de identiteitsvraag te stellen. Ik begrijp evenwel dat de minister dat niet met mij eens is.

Minister **Donner**: Als er een draagplicht is, moet er gedragen worden, ongeacht de situatie. Dan moet je ook een regeling hebben op basis waarvan je iedereen op straat kunt controleren, niet om de identiteit te vragen maar om te zien of hij het draagt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): En dan ontstaat het strafbare feit als iemand het niet bij zich heeft, om welke reden er ook naar gevraagd is.

Minister **Donner**: Enkel daardoor. Wat nu geregeld wordt, is in wezen niet veel anders. Als het redelijkerwijze noodzakelijk is om te tonen en als ernaar wordt gevraagd, maar men heeft het niet, dan is dat een overtreding die strafbaar is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Los van de vraag of het op dat moment gezegd moet worden, zegt u daarmee dat er een goede grond moet zijn voor de vraag.

Minister **Donner**: In het optreden van de politie moet daar een grond voor zijn. De politie moet uit andere hoofde dan het enkel controleren op de draagplicht gronden hebben om de burger aan te spreken. Ik ben het ook met u eens dat het dan redelijkerwijze noodzakelijk moet zijn dat de politie naar de identiteit vraagt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Goed, dan is dat punt klaar.

Ik kom dan nog even op de klachtenprocedure. Ik heb begrepen dat u de aantallen nagevraagd hebt, maar daar ging mijn vraag niet zozeer over. Mijn vraag ging meer over het verloop van de procedure. Ik wil weten hoe snel dat gaat. Is het een zaak die een halfjaar kan slepen, waardoor de politie na vier maanden nog eens moet gaan opschrijven waarom zij die vraag eigenlijk stelde? Of kunnen wij ervan verzekerd zijn dat op het moment dat duidelijk is dat iemand het er niet mee eens is, dit vrij snel opgetekend wordt? Ik denk hierbij ook aan het geheugen van de gemiddelde mens.

Minister **Donner**: Dat hangt ervan af hoe snel de klacht wordt ingediend. Op dit moment kan ik niet mijn hand in het vuur steken voor het verloop van de klachtenprocedure, maar ik heb de indruk dat die redelijk verloopt en dat er geen klachten zijn over het functioneren van de klachtenprocedure. Als er behoefte aan is, zeg ik gaarne toe om daar nog een brief over te schrijven aan de Kamer. Het lijkt mij echter geen reden om het wetsvoorstel niet te aanvaarden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik zou het zeer op prijs stellen om enig beeld te hebben van de omloopsnelheid en het moment waarop die verantwoording wordt gevraagd en gegeven, maar ik hoef niet te weten hoeveel klachten er over de klachtenprocedure zijn.

Minister **Donner**: Dan zal ik daar een brief over schrijven aan de Kamer.

Ik wil nog iets rechtzetten bij de heer Holdijk. Hij herhaalde dat het gaat om de bestrijding van criminaliteit. Nogmaals, deze bevoegdheid gaat niet primair om bestrijding van criminaliteit, maar om rechtshandhaving in het algemeen en handhaving van de openbare orde. De bestaande bevoegdheid is gericht op bestrijding van criminaliteit. Doordat de grens nu enigszins verlegd wordt, wordt die bevoegdheid effectiever gemaakt. Dat is echter niet de essentie van deze regeling. Het gaat nu om het optreden op straat, het optreden in de publieke ruimte, en het handhaven van de openbare orde en de regels in de publieke ruimte. Dat verklaart de opmerking in de toelichting dat het hem niet primair zit in de bestrijding van criminaliteit. Deze regeling is nodig voor het optreden van de politie in de openbare ruimte in het algemeen.

Tot op zekere hoogte kan ik de moeite die de heer Holdijk met de regeling heeft, heel wel invoelen. Ik kan mij ook heel wel voorstellen dat dit gevoel bij oudere generaties bestaat. Ik zeg echter niet dat de eventuele

weerstand vanwege de ouderdom speciaal bij de heer Holdijk komen. Wij zouden wensen dat wij het niet nodig hadden, maar wij hebben het in die zin nodig. De reden om het voor te stellen, is dat de regels nodig zijn.

De heer Kox heeft gezegd dat je de onschuldige burgers er ook mee hebt. Ik ben het daarmee eens, maar die afweging maak je bij dit soort algemene regels. Nogmaals, er zit een criterium in. Ik maak namelijk niet een algemene draagplicht die gecontroleerd kan worden. Nee, ik zeg dat de bevoegdheid uit andere hoofde moet bestaan. In die zin is het een bevoegdheid die er nu ook al is, en wordt die bevoegdheid niet uitgebreid. Het enige wat wij doen, is ervoor zorgen dat in die situaties waarin de politie nu al iemand mag aanspreken en naar zijn naam mag vragen, die persoon op dat moment niet meer een valse naam kan opgeven of gewoon niets kan zeggen. Het is dus geen uitbreiding van de bevoegdheid en er wordt geen grotere beperking ingevoerd. Wij maken hiermee alleen datgene wat wij hebben, effectiever. Daarom is ook het argument dat mensen die het niet raakt, niet aangesproken zullen worden. Zij zullen hiervan echter wel de consequentie ondervinden dat zij het document bij zich moeten hebben. Dat is echter niet anders dan bij automobilisten. Ik heb net al gezegd dat zij ook het rijbewijs bij zich steken, terwijl daar doorgaans alleen maar naar gevraagd wordt in het kader van controles. De benadering van de heer Kox zal ook inhouden dat er geen drankcontroles meer kunnen worden gehouden op de weg, want dan moet de politie eerst een vermoeden hebben dat iemand te veel op heeft voordat zij hem kan aanhouden. Dan zou je niet meer iedereen naar de kant kunnen halen om te blazen. Door de maatschappelijke ontwikkelingen zijn wij evenwel gedwongen om te zeggen dat wij die bevoegdheid nodig hebben. En dat kan de heer Kox niet ontkennen.

Als de heer Kox mij overigens zou toezeggen dat zijn fractie het wetsvoorstel zal steunen, ben ik gaarne bereid om te praten over de termijn waarop de evaluatie moet plaatsvinden. Als hij dat niet toezegt, lijkt mij dat echter niet zinvol. Ik had al trouwens al toegezegd dat het wetsvoorstel over drie jaar geëvalueerd wordt. Anderhalf jaar is volgens mij te snel om de regeling adequaat te kunnen evalueren, maar als ik daarmee de steun van de SP-fractie voor het wetsvoorstel kan verwerven, kunnen wij daarover praten.

De heer **Kox** (SP): U stelt direct een deal voor: als ik ja zeg, dan doet u iets. Dan doe ik die deal echter niet.

Minister **Donner**: Dat dacht ik al en daarom ga ik ook niet naar een kortere evaluatieperiode. Ik heb in de discussie in de Tweede Kamer echter al aangegeven dat er na drie jaar een evaluatie plaatsvindt van de wijze waarop er gebruik van gemaakt is, en van het nut van het geheel. Anderhalf jaar acht ik te kort om tot een adequate evaluatie te komen.

De **voorzitter**: Is de minister bijna aan een afronding toe?
**

Minister **Donner**: Bijna, voorzitter.

De heer Holdijk heeft nog gevraagd naar een uitzondering voor ouderen. Het gaat hier om een algemene

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

regeling en daar wil ik geen uitzondering op maken. Ik vrees dat, als wij dat wel zouden doen, dan op straat een plotseling versnelde vergrijzing zou blijken, omdat iedereen die naar het document gevraagd wordt, maar het niet bij zich heeft, dan ouder is. Bovendien kan er dan ook niet naar het document gevraagd worden om te bevestigen of de leeftijd wel correct is. Nogmaals, als het gaat om algemene bevoegdheden, moet men niet dat soort uitzonderingen opnemen. Waar de beperking zit in de bevoegdheid van de politie, zal een en ander zich in de praktijk regelen. Overigens heb ik al aangegeven waarom het helemaal niet zo onwenselijk is dat mensen op oudere leeftijd een identiteitsbewijs bij zich hebben.

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb in eerste instantie inderdaad over bejaarden gesproken. Ik hoop dat dat inmiddels geen belaste term is. Ik heb in eerste instantie echter ook gesproken over mensen die duurzaam in een inrichting verblijven. Geldt ook voor hen de identificatieplicht?

Minister **Donner**: Die geldt niet voor mensen die in een inrichting zitten, maar wel voor degenen die zich op straat begeven. Dat is inderdaad de consequentie van de regeling. Als ik allemaal uitzonderingen zou opnemen, is de regeling niet meer te handhaven. Als je iemand dan zou vragen of hij zich kan identificeren, kan hij zeggen dat hij in een inrichting zit, maar dat hij daar die dag toevallig even uit mocht. Kortom, bij dit soort algemene regelingen kun je geen uitzonderingen opnemen.

Ik heb de heer Rosenthal al aangegeven dat naar mijn inschatting in de toekomst geleidelijk aan een zekere toespitsing zal plaatsvinden op het document. Dat is echter een heel ander debat, ook omdat het grote gevaar van één document dat de identiteit bewijst, niet zozeer is gelegen in de vervalsing van het document, maar in de vervalsing van de persoon die daarachter zit. Daardoor is er een veel grotere kans op fraude dan door vervalsing van het document. Op het punt van de uitvoeringsproblematiek heeft de heer Rosenthal ook een kans gemist. Ik heb daar al een algemene kwalificatie van gegeven. Het is mij volstrekt onduidelijk welke administratieve lasten met dit wetsvoorstel worden ingevoerd die niet in veel grotere mate ingevoerd zouden worden door een algemene draagplicht.

De heer **Rosenthal** (VVD): Het ging mij in dit verband uitsluitend om administratieve lasten die gemoeid zouden zijn met het systeem dat wij ook in andere landen kennen. Als men daar gevraagd wordt om zijn identiteitsbewijs te tonen, maar dat niet kan, moet men vervolgens mee naar het politiebureau om de zaak in orde te maken, enzovoort. Dat is de praktijk van alledag die de minister, vrees ik, ook tegemoet gaat.

Minister **Donner**: Dat heb je met een draagplicht ook. Dan hangt het ervan af hoe algemeen het identiteitsbewijs gedragen wordt. Dat zal dus uit de ervaring moeten blijken, maar dat is wel de consequentie. Waar de politie bevoegdlijk optreedt, moet zij nu echter al, wanneer iemand een identiteit geeft die zij niet vertrouwt, die persoon meenemen naar het bureau. Aan dit wetsvoorstel

zijn echter geen andere administratieve lasten verbonden en zij zijn zelfs minder dan bij een algemene draagplicht. Dus ook hier zeg ik: het doel staat ergens anders.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister zegt dat hij de bevolking gaat voorlichten om de mensen ertoe te bewegen, zo'n bewijs mee te nemen omdat het kan zijn dat ernaar gevraagd wordt. Tegelijkertijd ligt er dadelijk echter een wettekst waaruit voortkomt dat men dat bewijs niet bij zich hoeft te hebben. Ik schrijf de minister veel behendigheid toe op allerlei fronten, maar ik kan niet vatten hoe hij zijn behendigheid in de praktijk wil brengen bij de voorlichting aan de bevolking over deze spanning. En dat brengt mij weer terug bij mijn opmerking dat wij een situatie tegemoet zouden kunnen gaan waarin veel mensen op straat lopen zonder dat bewijs bij zich te hebben, hetgeen de politie en toezichhouders in het algemeen op administratieve lasten jaagt.

Minister **Donner**: Ik denk dat u daar een verkeerde inschatting maakt. Zoals gezegd, zal de voorlichting zijn: u moet voortaan een kaart bij u hebben, want daar kan u naar gevraagd worden. Dat heb ik al gezegd in antwoord op een vraag van de heer Wagemakers.

De heer **Rosenthal** (VVD): U zegt nu: u moet het bij u hebben.

Minister **Donner**: Niet in juridische zin, maar in praktische zin. Mensen moeten het in praktische zin bij zich hebben, want er kan naar gevraagd worden. De situatie die u vreest, ontstaat veel sneller wanneer ik zou zeggen dat mensen juridisch verplicht zijn om het bij zich te hebben, maar dat de politie alleen controleert in de situaties die wij nu al kennen. Als uw situatie ontstaat, dan krijgen wij voortaan controles enkel en alleen op de vraag of er gedragen wordt. Dan ontstaat er een andere situatie en dan kan ik de zaak op die wijze aanscherpen. Dat betekent echter ook dat er dan gedurende langere tijd massaal enkel en alleen gecontroleerd zal worden op de identiteit om de identiteit. In het gevoel van de burger zal evenwel pas discrepantie ontstaan, als wij zeggen dat hij juridisch verplicht is om te dragen, maar dat er alleen gecontroleerd wordt als de politie uit andere hoofde kan controleren. Dan ontstaat de grootste discrepantie en dan ontstaat de situatie die u hebt genoemd en die al op het punt van de softdrugs bestaat.

Hiermee meen ik op alle vragen te zijn ingegaan, behalve dan op die over de uitvoeringsproblematiek. Het kan zijn dat daarmee op het laatste gedoeld werd, maar de uitvoeringsproblematiek ontstaat pas echt als er op grote schaal identiteitsbewijzen vervangen zouden moeten worden. Ik meen evenwel dat dit geen probleem is. En zo kom ik aan het einde van mijn verdediging van dit wetsvoorstel. Ik hoop dat ik de verschillende leden die nog twijfelden, heb kunnen overtuigen. Nogmaals, het is niet zo dat men jubelend zegt dat men al tien jaar zit te wachten op zo'n wetsvoorstel. Het zijn ontwikkelingen waar wij mee geconfronteerd zijn, die ons hiertoe nopen. Ik meen dat dit, proportioneel gezien, de meest verantwoorde stap is die wij nu kunnen zetten. Ik heb ook aangegeven waarom deze afweging is gemaakt, namelijk omdat dit alleen het antwoord is op de vraag die wij hebben. Verder

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

zeg ik nogmaals tegen de heer Kox dat ik akkoord kan gaan met een evaluatie over anderhalf tot twee jaar, maar dat hij dan wel moet instemmen met het wetsvoorstel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de PvdA-fractie stemming over het wetsvoorstel verlangt. De stemming zal volgende week plaatsvinden.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Terroristische misdrijven!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (28463).

De beraadslaging wordt hervat

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Evenals het wetsvoorstel dat wij zo-even behandelden, is het wetsvoorstel dat nu voorligt, ook een product van deze tijd. Men zou wensen dat het niet nodig was, maar het is wel nodig. Wij kunnen lang of kort praten over de aanleidingen daarvoor -- alle sprekers hebben daar gisteren bij stilgestaan -- maar het is een gegeven dat het terrorisme waar wij nu mee geconfronteerd worden, een andere aard heeft dan het terrorisme waarmee wij in de jaren '70 en '80 geconfronteerd werden. Terroristische acties waren toen gericht tegen een bepaald land, speelden zich af binnen een bepaald land en waren, zoals de heer Rosenthal zei, vaak gericht op maximumeffect en minimumaantal slachtoffers. Het terrorisme waar wij nu mee geconfronteerd worden, richt zich in het algemeen tegen het maatschappelijke klimaat en de samenleving, zoals wij die hier hebben ontwikkeld. In de ogen van sommigen is onze samenleving een bedreiging voor het eigen bestaan en dat zou het gebruik van geweld rechtvaardigen. Om die reden zal ook Nederland zich moeten wapenen om daartegen te kunnen optreden.

Door velen is er terecht op gewezen dat je terrorisme niet kunt bestrijden met wetten, maar dat je terrorisme moet bestrijden met overheidsdiensten en personen. Aangezien wij in een rechtstaat leven en die rechtstaat ook willen handhaven, zullen wij de bevoegdheden moeten regelen waarmee dat kan gebeuren. En dat is wat met het wetsvoorstel wordt gedaan. Het belang ervan zit niet primair in het veranderen van een aantal straffen, maar in het identificeren van straffen. Er wordt momenteel ook voortdurend gediscussieerd over een manier om het gevoel van verontwaardiging over bepaalde misdrijven, ook bij de bevolking, tot uitdrukking te brengen in de hoogte van de maximumstraf. In die zin is het volgens mij terecht dat straffen worden aangepast ten

opzichte van de commune delicten die vaak in verschijningsvorm niet anders zijn waar wij hier mee te maken hebben, zij het dat de verschijningsvorm van een commuun delict meestal van geringere omvang is dan de delicten waar wij hier mee te maken hebben.

Zoals de heer Witteveen al aangaf, zal terrorisme, gegeven de aard van het terrorisme waar wij thans mee geconfronteerd worden, niet bestreden worden in één land en zal een en ander ook niet bepaald worden door de wetgeving van één land. Dat is een factor die wij hier mede in overweging moeten nemen. Je kunt niet zeggen dat aanslagen gelukkig niet bij ons hebben plaatsgevonden. Wij zitten in een situatie waarin een aanslag in Europa potentieel ook hier had kunnen plaatsvinden. Derhalve zullen wij ons daartegen moeten wapenen en de wetten vanuit die filosofie en vanuit dat oogmerk moeten inrichten en niet specifiek vanuit Nederland. Dat heeft zonder meer tot gevolg dat er thans nog meer dan in het verleden alle belang bij is om terroristische misdrijven zo vroeg mogelijk te voorkomen. Het strafrecht geeft in het algemeen bevoegdheden in reactie op een misdrijf dat is gepleegd. In de loop van de tijd is dat geleidelijk uitgebreid met onder meer de voorbereidingshandelingen. Waar het gaat om aanslagen tegen de Staat, hebben wij zelfs gemeend om ook de samenspanning te moeten meenemen. Dat is net een stap eerder.

Je kunt er eindeloos over praten of het er wel of niet onder valt, maar dat is een discussie voor juristen. Als het gaat om het voorkomen van dit soort misdrijven, moet men niet aan de krappe kant gaan zitten, maar moet men juist aan de ruime kant gaan zitten. Ook dan is het vervolgens de vraag hoe er moet worden toegezien op de manier waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend. Men moet echter niet op voorhand al zeggen: laten wij maar kijken of wij er met de bestaande bevoegdheden uit komen. Dat zal namelijk niet gebeuren. Op dit punt geldt juist ook dat wij binnen Europa tot een zekere harmonisatie zullen moeten komen ten aanzien van de vraag in welke fase er opgetreden kan worden. Dat is geen strikt argument voor het thans introduceren van de samenspanning, want er zijn niet veel landen in Europa die deze mogelijkheid nu al hebben. Als ik evenwel in Europa moet samenwerken op het terrein van terrorismebestrijding, dan moet ik ervan kunnen uitgaan dat ook in andere landen zo vroeg mogelijk wordt ingegrepen en dat men niet zegt dat de wetgeving van het land ingrijpen pas toestaat, nadat de aanslag gepleegd is. Idem dito zullen wij in Nederland de bevoegdheid moeten hebben om in te grijpen als er tegen andere staten of andere samenlevingen samengespannen wordt. Dat is een ander element van de terroristische misdrijven en de definitie die daarvan wordt opgenomen. Wat dat betreft, zal de bestrijding afhangen van wat wij in Europa doen. De heer Witteveen heeft dat al aangegeven.

Het is niet zo -- dat beeld wil ik ten enenmale bestrijden -- dat het op dat punt schort aan samenwerking tussen de veiligheidsdiensten. Ik zal niet zeggen dat die samenwerking perfect is of dat die samenwerking niet beter kan en ook niet voortdurend verbeterd moet worden. Er wordt in Europa echter effectief opgetreden -- dat is ook recent gebeurd -- mede vanwege de samenwerking met de AIVD. Dat wordt geen voorwerp gemaakt van publiek

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

debat en dat wil ik nu ook niet doen in antwoord op de vragen van de heer Witteveen. In de Tweede Kamer zijn hier procedures voor, maar de heer Witteveen kan van mij aannemen dat er wel degelijk wordt samengewerkt en dat er ook effectief wordt samengewerkt. Er is één ding wat ik op dit terrein helaas niet kan, namelijk waarborgen dat het niet voorkomt. Misschien had een aanslag als die in Madrid voorkomen kunnen worden, maar wij mogen er niet van uitgaan dat wij dit soort aanslagen kunnen voorkomen. Zelfs totalitaire staten zijn daar niet toe in staat. Bovendien zijn de bevoegdheden die men zich daartoe moet verwerven als staat, zo enorm dat je je wel tien keer achter je oor moet krabben voordat je dat gaat doen. Dat laat onverlet dat wij datgene moeten doen wat wij op redelijke wijze kunnen doen om de drempels zo hoog mogelijk te maken en dat wij de bevoegdheden moeten geven aan die diensten die daar daadwerkelijk tegen optreden.

De heer Van de Beeten en de heer Rosenthal hebben mij in dit verband gevraagd naar de problematiek van de screening in de particuliere sector. Strikt genomen, hebben wij met de verklaring omtrent het gedrag en het veiligheidsonderzoek bij gevoelige functies al een instrumentarium. Het is waar dat, zoals de heer Rosenthal aangaf, werkgevers niet steeds een duidelijk beeld hebben van de mogelijkheden tot bescherming van burgerobjecten. De wetgeving zal daar ook niet steeds op toegesneden zijn. De wetgeving zal er ook niet steeds op toegesneden zijn. Strikt genomen is het onder andere voorwerp van wetgeving die op dit moment nog in voorbereiding is. Nogmaals, dit is een eerste wet. In alle eerbijheid moet ik zeggen dat dit wetsvoorstel indertijd is opgesteld in reactie op de aanslagen op 11 september. Het is nog door het voorvorige kabinet ingediend. Formeel ben ik verantwoordelijk voor het gehele traject, maar de enige ingreep die onder mijn directe verantwoordelijkheid is geschied, is de uitbreiding bij nota van wijziging tot de werving voor jihad en de samenspanning. Ik ga daar straks nog op in.

Het kabinet is niet van mening dat wij er met dit wetsontwerp zijn. In de discussie met de Tweede Kamer over het terrorismebeleid is al aangegeven, dat er wetgeving nodig is over het gebruik van AIVD-informatie in het strafproces. Het wetsvoorstel daarover ligt nu bij de Raad van State. Voorts wordt op dit moment de gehele strafwetgeving doorgelicht, mede in het licht van de problematiek die verband houdt met wat gangbaar wordt aangeduid als “de 150 personen”, waarbij het niet om 150 personen gaat, maar om die personen die men moet volgen zonder dat men concreet aanwijzingen van een strafbaar feit heeft die ingrijpen rechtvaardigen. Die problematiek roept inzake de screening en op andere terreinen de vraag op of op dit moment de bevoegdheden die het mogelijk maken terroristische aanslagen tegen te houden door de voorbereiding te verstoren, adequaat zijn. De wetsontwerpen op dat terrein zullen nog naar de Kamer worden gezonden. Een ander onderwerp van de discussie is of er wettelijke bepalingen nodig zijn om adequaat te kunnen optreden tegen radicalisme en extremisme. Mogelijk wordt ook hiertoe een wetsvoorstel opgesteld en aan de Kamer gezonden. Al die bepalingen zijn nu niet aan de orde. Ik wil deze nu ook niet bespreken, maar deze

opsomming geeft wel aan dat het niet een kwestie is die met dit wetsvoorstel rond is en afgedaan is.

Ik gaf al aan dat bestrijding van terrorisme vooral een kwestie van internationale samenwerking is. Dat is niet per definitie juridisch geregelde internationale samenwerking. Dat is samenwerking zoals die in de loop van de tijd is ontstaan tussen politie en veiligheidsdiensten. Het Nederlands Voorzitterschap dat op 1 juli begint, zal mede in het teken staan van het versterken van de samenwerking op dat terrein binnen Europa. De heer De Vries, de coördinator die is aangesteld door de Europese Raad, heeft op dat terrein een rol. In de eerste fase heeft hij niet zozeer eigen bevoegdheden als wel de taak om de praktijken door te lichten die er op dit moment zijn. Het lijkt mij goed daar nu niet op in te gaan. Deze week moet ik in de Tweede Kamer verder toelichten wat onder andere op dit terrein de plannen zijn van het Nederlands Voorzitterschap.

De heer Holdijk stelde de vraag in hoeverre de Nederlandse regering probeert de voedingsbodems aan te pakken en of zij bij die aanpak ook de moslimgemeenschap probeert te betrekken. Onder andere om die reden heeft minister Verdonk bezoeken gebracht aan moskeeën. Het is een onderwerp dat specifiek wordt behandeld door de minister van Binnenlandse Zaken en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, omdat het inderdaad de bedoeling is om niet een tegenstelling te creëren tussen de moslimgemeenschap en de rest van Nederland. Het is de bedoeling te constateren dat het gaat om een gezamenlijk probleem dat moet worden aangepakt; gezamenlijk moet de voeding van extremisme worden tegengegaan. Dat is mede de reden waarom ik bezie of de bestaande bepalingen in het Wetboek van Strafrecht effectief en adequaat zijn om dat tegen te gaan. Immers, te vaak dreigt nu de discussie vast te blijven zitten in tegenstellingen tussen geloofsgemeenschappen. Ik vrees dat zodra daar de tegenstelling vastzit, de gevaarlijkste van alle situaties ontstaat, namelijk die waarin men een geloofsconflict aan het voeren is.

Ik ga nu verder met het nationale beleid. Er is de Kamer een aantal stukken toegezonden, onder meer het Actieplan terrorismebestrijding en de nota Terrorisme. Hierin en in het recentelijk toegezonden stuk naar aanleiding van de aanslagen in Madrid is een groot aantal maatregelen opgenomen. Het nemen van die maatregelen is zeker niet het enige wat op dit moment gebeurt. Ook de organisatie van de bestrijding wordt doorgelicht. Binnen de ministerraad is een andere organisatie doorgevoerd op het terrein van de onderraden om effectiever de verschillende lijnen bij elkaar te houden. Ik heb de heer Joustra bij het departement van Justitie aangesteld, niet als iemand die er permanent mee is belast, maar als iemand die op korte termijn voor mij moet doorlichten waar de knelpunten zitten in de organisatie en de bevoegdheden. Van buitenaf komend en vrijgesteld zijnde, zal hij dat zo goed mogelijk doen. Onderdeel van het geheel zal een bredere communicatie met de bevolking zijn, want die zal mijns inziens een rol spelen bij het bepalen van hoe wij moeten werken.

Ik kom nu tot het wetsvoorstel zelf. Ik heb al gemeld dat het oorspronkelijke wetsvoorstel beruiste op de ervaring met de aanslagen van 11 september. Het

Kaderbesluit is van 13 juni 2002 en het wetsvoorstel ter uitvoering van dat Kaderbesluit is ingediend op 4 juli 2002. Door het huidige kabinet is het instrumentarium voor terrorismebestrijding onder de loep genomen. Geconstateerd is inderdaad dat het moderne terrorisme meer netwerkmachtig functioneert, dat de rekrutering een bron van zorg is en dat het voorkomen van terrorisme centraal moet staan. Dat heeft geleid tot de twee aanscherpingen: een over de rekrutering voor gewapende strijd en een over samenspanning met betrekking tot de ernstigste terroristische misdrijven. Ik erken ten volle dat het wetsontwerp daardoor een hybride karakter heeft gekregen.

Anders dan de heer Kohnstamm stelt, zijn aanwijzingen voor de wetgevingstechniek interne aanwijzingen en geen onderdeel van de Wet algemene bepalingen. Als het kabinet een wetsvoorstel indient, is dat niet in strijd met de aanwijzingen, want die binden het kabinet op dat punt niet. Op dit moment leken mij de voorstellen die zijn gedaan niet zodanig dat zij niet pasten binnen dit wetsontwerp. Ik meen dat zij in het verlengde ervan liggen. Om redenen van spoed heb ik gemeend dat het juist was om deze voorstellen bij nota van wijziging toe te voegen aan dit wetsontwerp, teneinde zo snel mogelijk op deze punten te komen tot een adequatere regeling. Er is niets tegen uit een oogpunt van wetgeving. Uit een oogpunt van implementatie kan er een bedenking tegen bestaan, omdat discussies over toevoegingen vermengd raken met die elementen die tot strikte uitvoering leiden. Maar ook op dat punt is er geen strijd en is er uit een oogpunt van procedure niets mis mee. Men kan zich daar dus ook niet achter verschuilen. Het gaat om de substantie. Gevraagd is of deze bepalingen op korte termijn nodig zijn. De ervaring met de zaken waarnaar is verwezen, leert dat als er iets op dit moment nodig is dat wel die bepalingen zijn, juist met het oog op het voorkomen van terrorisme. Immers, wij lopen nu in de praktijk op tegen het rekruteren voor de jihad. Dat geldt nog niet voor samenspanning in die zin. Op dit moment kan nog niet echt tegen beide zaken worden opgetreden.

Ik heb de achtergrond voor de zwaardere straffen al aangegeven. De verzwarende berust mede op het gevoel in de samenleving over de strafwaardigheid van dit soort delicten. Zonder dat ik zeg dat er zonder meer aan tegemoet moet worden gekomen, meen ik dat het in de systematiek, ook gelet op de omvang en de gevolgen van dit soort misdrijven, terecht is om er zwaardere straffen voor te bepalen. Het kan wel degelijk preventief werken op die punten waarbij het gaat om de bijdrage, maar ik betwijfel of de plegers die eventueel bereid zijn het eigen leven daarvoor te geven, zich zullen laten afschrikken door de verwachting dat zij langdurig in een Nederlandse gevangenis moeten zitten, of in welke gevangenis dan ook. Daarvoor lijkt mij dit niet het meest geschikte instrument; daarvoor heb ik de andere elementen nodig. Nogmaals, het gaat mij bij de bestrijding van terrorisme juist niet om het bestrijden van de pleger, maar om het voorkomen, het kunnen verstoren van de voorbereiding. In die zin blijft er – dit ook in antwoord aan de heer Rosenthal – wel degelijk een verschil tussen het plegen van een daad teneinde terreurdreigingsgevoelens onder de bevolking te creëren en het dreigen met een terreurdaad. Ik kan beide

niet op één lijn zetten. Dat is de reden waarom op dat punt wel degelijk een onderscheid gerechtvaardigd is tussen enerzijds het dreigen met terrorisme en anderzijds het plegen van daden teneinde door de dreiging die daarvan uitgaat het collectief handelen in de samenleving te beïnvloeden.

De heer **Rosenthal** (VVD): Een terroristisch oogmerk: angst aanjagen en ontwrichten van de samenleving. Laten wij het even houden bij het angst aanjagen. Dreigen met een aanslag levert angst op en kan buitengewoon ontwrichtend werken. Het is zo beschouwd de essentie van de definitie van terrorisme en terroristisch oogmerk. In het orthodoxe strafrecht kennen wij het element dat dreigen met een strafbaar feit iets anders is dan het begaan ervan. Ik hoop dat de minister op dat punt nog een aantal principiële opmerkingen wil maken over de vraag of met de introductie van angst aanjagen als de essentie van terrorisme de orthodoxe kant van het strafrecht niet moet worden bijgesteld.

Minister **Donner**: Dat doe ik juist niet. Er blijft wel degelijk een verschil bestaan tussen enerzijds de angst die van een dreiging met een daad uitgaat en anderzijds de dreiging die uitgaat van de gepleegde daad in de vorm van vrees voor toekomstige daden. Dat zit hierin. Uw probleem probeer ik juist te ondervangen door het dreigen – dat is het samenspannen – zelf zwaarder te bestraffen, en daarmee ook de voorbereidingshandeling. Ik verschuif dus het criterium waardoor het handelen zwaarder bestraft gaat worden. Daardoor verandert inderdaad ook de betekenis van het dreigen met een terreurdaad.

Wat het terroristisch oogmerk betreft, berust de keuze voor bepaalde termen mede op het Kaderbesluit, waarvan dit een uitvoering is. De gedachte is inderdaad dat het terroristisch oogmerk een hogere straf rechtvaardigt dan andere oogmerken. De heer Witteveen zei vanuit het meer klassieke denken dat het er niet toe doet met welk motief een daad wordt begaan, omdat het om de daad gaat. Toch denk ik dat er wel degelijk een verschil is tussen het plegen van gewelddaden, gericht op een bepaald persoon, en het gebruik van gewelddaden als instrument om anderen te beïnvloeden. Dat is het fundamentele verschil tussen een moord uit passie of een moord uit eerwraak – er is al discussie over of dat motief niet anders moet worden beschouwd – en de moordaanslag, waarbij het meestal om massale moord gaat, die zuiver en koel een instrument is voor het bereiken van achterliggende doelen. Dat zet de terroristische misdrijven apart en rechtvaardigt dat wij dit onderscheid maken, dit nog los van het feit dat wij daartoe gehouden zijn op grond van het Kaderbesluit.

Gevraagd is waarom wat het terrorisme betreft enerzijds een beroep op het Kaderbesluit wordt gedaan en anderzijds bij de bevoegdheden wordt toegevoegd: een deel van de bevolking. Het Kaderbesluit rept niet van “een bevolking van een land” maar van “een bevolking”. Dat kan verwarring scheppen. Wij spreken niet over een bevolking, maar over de bevolking. Je moet oppassen dat je niet een deel van de betekenis verliest bij de vertaling. Vandaar dat wij meenden en menen dat om te verduidelijken dat er niets anders is bedoeld, in het Nederlands moet worden gesteld: de bevolking of een deel

van de bevolking. Strikt genomen is er niet iets anders bedoeld. Het is enigermate onzinnig om in de Nederlandse tekst de term een bevolking van Nederland te gebruiken. Daarmee worden precies dezelfde onduidelijkheden opgeroepen. Daarom is gekozen voor: de bevolking of een deel van de bevolking.

Op het punt van de dierenrechtenactivisten heb ik aangegeven dat er naar mijn mening wel degelijk een onderscheid in termen ligt. Ik heb aangegeven, dat het primair aan de rechter is om uit te maken of de vrees die daardoor wordt aangewakkerd het rechtvaardigt om te spreken van terrorisme. Het gaat inderdaad om een poging om een deel van de bevolking te pakken en daarmee de gehele bevolking vrees aan te jagen.

De heer **Kox** (SP): Ik begrijp de uitleg. De vertaling “een bevolking” klinkt inderdaad wat vreemd in het Nederlands. Ik begrijp die stap wel, maar begrijpt de minister dat door de nu voorgelegde vertaling ook weer nieuwe vragen worden opgeroepen, zoals: wat is een deel van de bevolking? Hij geeft juist aan dat dit een zeer specifieke en buitengewoon ernstige vorm van misdrijven is. Wij moeten die dan wel erg goed afbakenen, zodat niet allerlei mensen kunnen gaan roepen dat dit of dat er misschien ook wel onder valt. Hoe moeten wij dat voorkomen? Zal de uitleg van de minister vandaag dat het een vertaling, geen uitbreiding is van het oorspronkelijke begrip, voldoende zijn voor de rechter om in voorkomende gevallen te zeggen: dit wordt er niet mee bedoeld?

Minister **Donner**: Het is omgekeerd. Ik kan het niet genoeg benadrukken. Bij deze misdrijven gaat het erom dat de bestrijding niet is gelegen in wetten en misschien ook niet in de strafmaat, maar in de bevoegdheden van degenen die dit terrorisme moeten bestrijden. Ik meende gisteren bij sommigen te beluisteren: als het in de bestrijding zit, laten wij dan de wet zo houden en de bestrijding verbeteren. Nogmaals, dat kan niet in een rechtsstaat. Dat kan alleen als wij willens en wetens aanvaarden dat wij bij de bestrijding van terrorisme over de grenzen van de wet heenstappen. Dat acht ik ongewenst, omdat er dan meer corrupteert dan alleen de problematiek die terrorisme veroorzaakt. Dat betekent tegelijkertijd, dat ik bij die formulering anders dan u niet zeg: laat ik het zo precies mogelijk aangeven wat het wel is en wat niet. Ik wil de notie bij terrorisme in beginsel zo goed mogelijk vasthouden. Ik laat het primair aan de rechter over om te constateren of een uitleg redelijk is.

De heer **Kox** (SP): Het is van belang om vast te stellen dat de formulering die u nu gebruikt volgens u de vertaling is van het Engelse begrip uit de Kaderrichtlijn. Het komt natuurlijk ook voor dat mensen zeggen “mijn buurman terroriseert me” of “die gasten terroriseren de hele buurt, enzovoorts. Op het moment dat zoiets een casus wordt, hebben wij een probleem, want dan gaat het om vervelende mensen die dingen doen die niet deugen, maar die hier niet onder behoren te vallen.

Minister **Donner**: Dat ben ik helemaal met u eens. De term “terroriseren” wordt in Nederland te vaak gebruikt voor zaken die niet als terroristische misdrijven worden

omschreven. Op dat punt is er geen verschil van mening tussen ons. Het gaat in het Kaderbesluit om terrorisme, gericht tegen een bevolking. Alleen, ik wil niet beknibbelen op de vertaling van dat begrip door nu al precies aan te geven: dat is het wel en dat is het niet.

De heer **Witteveen** (PvdA): De minister zegt dat de wetgever de omschrijving van wat een deel van de bevolking is vaag moet laten en dat de rechter daarover aan de hand van specifieke gevallen moet oordelen. Wij zien intussen dat in de maatschappelijke discussie gemakkelijk kan opkomen dat een bepaalde bevolkingsgroep wordt gezien als deel van de bevolking en in verband wordt gebracht met terrorisme. De rechter zou daarover dan moeten gaan oordelen. Moet daar niet een stap tussen zitten? Heeft de wetgever niet de plicht om ook de vervolgende instanties, politie en justitie, voldoende duidelijkheid te geven bij hun taak? Wij kunnen toch niet alles wat de wetgever behoort te doen bij de rechter neerleggen?

Minister **Donner**: Dat ben ik volstrekt met u eens. In de instructies wordt aangegeven welke zaken worden aangepakt en welke niet. Het is niet zo dat in het vervolg iedere crimineel in Nederland zal worden vervolgd met een beroep op terroristische bepalingen. Het gaat om heel specifieke groepen die ik in het oog wil nemen. Als u een betere vertaling hebt van het begrip “een bevolking”, dan kunnen wij die eventueel bij wijziging opnemen. Nogmaals, ingevolge het Kaderbesluit moet ik een afbakening van een bevolking geven. Naar mijn gevoel wordt dat adequaat gedaan met de term “de bevolking of een deel daarvan”. Op dat punt zal in de eerste plaats de praktijk met zich brengen dat er beperkingen aan worden gesteld. Daar waar het excessief is, zal de rechter er controle op uitoefenen, maar nogmaals, daarvoor heb ik voorlopig geen vrees. Bij de bestrijding van terrorisme dreigt de zorg op voorhand nog de grootste val te worden waar wij in gaan lopen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Dit is natuurlijk niet het ideale forum om met elkaar te gaan vertalen, hoewel dat in sommige settingen, zoals bij het Dictee, wel letterlijk gebeurt. Ik denk dat de term “de bevolking” beter kan zijn dan: de bevolking of een deel van de bevolking. Het is ook mogelijk dat in het Kaderbesluit bedoeld is: bevolkingsgroep. Het gaat erom dat je soms een iets minder precieze term moet hanteren om niet allerlei nieuwe vragen op te roepen waarop je als wetgever geen antwoord hebt gegeven. Ik vrees dat dit gebeurt met de term “deel van de bevolking”.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil een poging doen om het debat op dit punt aan te scherpen. Als er een terroristische actie wordt ondernomen tegen joodse leden van de Nederlandse samenleving zal, naar ik meen, niemand eraan twijfelen dat het gaat om een actie tegen een deel van de bevolking; een relevant deel in die zin dat wij die actie dan als een terroristische actie aanmerken. Het definiëren van de vraag of er sprake is van een relevant deel van de bevolking hangt ook af van bijkomende omstandigheden, zoals of de vraag als zodanig

identificeerbaar is en of er sprake is van omstandigheden die duidelijk maken dat die groep in bedreigende situaties kan komen te verkeren vanwege een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. Het lijkt mij dat de wetsbepaling in die zin wel degelijk voldoende handvatten biedt voor politie en justitie om er gebruik van te maken. Ik denk dat het weglaten van het begrip "een deel van de bevolking" er juist weer twijfels over zou kunnen oproepen of een actie, gericht tegen joodse leden van de Nederlandse samenleving, wel of niet een terroristische actie is, terwijl wij er in deze zaal geen van allen twijfel over hebben dat het een terroristische actie in de zin van deze (ontwerp)wet zou zijn.

Minister Donner: Op dat punt ben ik het geheel met u eens. Dat is ook de redenering die achter deze bepaling ligt. Inderdaad wil ik de heer Witteveen ten zeerste bestrijden als hij meent dat "een bevolking", zoals het in het Kaderbesluit staat, in het Nederlands kan worden vertaald met "de bevolking". In Israël vecht men er nu al dertig jaar over, want er is een resolutie waarin staat dat gebieden of de gebieden moeten worden teruggegeven. Daarin zit nu juist het substantiële verschil. Bij "de bevolking" krijgen wij in Nederland weer de situatie dat men een terrorist probeert te vervolgen en dat een jurist zegt: het was niet de hele bevolking die bang was, er was maar een deel bang.

De heer Witteveen (PvdA): Misschien moet u het Palestijns probleem er maar niet bijhalen.

Minister Donner: Daarbij speelt het lidwoord een belangrijke rol.

De heer Witteveen (PvdA): De heer Van de Beeten sprak over bedreigingen gericht tegen het joodse deel van de bevolking. Ik denk dat je die heel goed kunt brengen onder bedreiging van de bevolking als geheel, omdat iedereen in Nederland er enorm door zou worden getroffen, niet alleen het joodse deel van de bevolking. Ik denk dat terroristen hun acties niet richten op een bepaalde groep of kring, maar op een veel bredere kring, juist vanwege de mediapubliciteit en het enorm vergrotende effect daarvan. Nogmaals, het lijkt mij niet verstandig om hier met elkaar een juiste vertaling te zoeken van zo'n term. Daarvoor zitten wij hier niet bijeen.

Minister Donner: Vooralsnog meent het kabinet dat "de bevolking of een deel daarvan" een adequate vertaling is.

De heer Van de Beeten (CDA): Voorzitter. Ik heb op dit punt een vraag aan de heer Witteveen. Zoals hij het nu formuleert, stelt hij in zekere zin de eis dat een actie tegen een groep van de bevolking de hele bevolking vrees moet aanjagen om als terroristisch misdrijf te worden beschouwd. Een dergelijke beperking van deze wet zal hij toch niet willen?

De heer Witteveen (PvdA): Ik denk dat bij terrorisme inderdaad een effect moet optreden op zeer grote groepen. Als een bedreiging alleen maar in heel kleine kring als een ernstige bedreiging wordt gevoeld en op de meeste mensen

geen indruk maakt, dan vraag ik mij af of er nog sprake is van terrorisme.

De heer Van de Beeten (CDA): De mate van onverschilligheid van de totale Nederlandse bevolking kan toch geen maatstaf zijn voor de toepassing van deze wettelijke bepaling?

De heer Witteveen (PvdA): Er is helemaal geen sprake van een dergelijke mate van onverschilligheid. Denk maar aan alle voorbeelden van terrorisme, die wij in de afgelopen tijd hebben kunnen kennen. Het klassieke terrorisme was altijd gericht op bepaalde personen, maar leidde in heel brede kring tot angst, commotie enzovoort. Dat lijkt mij een volkomen normale en algemene reactie. Er mag toch wel rekening mee worden gehouden dat dit gebeurt? Wij leven toch niet in een volstrekt geïndividualiseerde samenleving?

De heer Van de Beeten (CDA): Ik ben het op zich met de heer Witteveen eens, dat je kunt vaststellen dat een dergelijke commotie ontstaat. De vraag is echter of wij bij het formuleren van een wettelijke bepaling en bij het vervolgens toepassen daarvan door politie en justitie in dit type discussie moeten terechtkomen. Moeten wij dat niet voorkomen door simpelweg te zeggen: "een deel van de bevolking" is ook een maatstaf waarmee politie en justitie uit de voeten kunnen? Als het vervolgens gaat om de afgrenzing naar het onredelijke, kan een beroep worden gedaan op de rechter, zoals de minister dat heeft geformuleerd. Ik denk dat dit heel werkbaar is en dat wij niet kunnen zeggen dat wij hier een wetsvoorstel aanvaarden dat niet voldoet aan het lex certa- beginsel.

Minister Donner: Ik zal verdergaan met het wetsvoorstel.

Voorzitter. De kernbepaling van het wetsvoorstel was op het moment dat ik aantrad artikel 140a, deelname aan een terroristische organisatie. De deelname wordt verduidelijkt in een apart lid. Daarin wordt uitdrukkelijk aangegeven dat deelname het verlenen van geldelijke of stoffelijke steun omvat, alsmede het werven van gelden en personen voor een organisatie. Bepalend blijft de jurisprudentie ter zake van de Hoge Raad. Daarom vrees ik ook niet, zoals mevrouw De Wolff, dat de omschrijving te ruim is. Uit de context volgt namelijk dat het moet gaan om het opzettelijk verlenen van steun aan een criminele of terroristische organisatie. Wie geen opzet heeft voor het criminele of terroristische karakter van de organisatie, gaat vrijuit. De heer Kox stelt dat de financiering niet strafbaar is. Verlenen van geldelijke of stoffelijke steun omvat naar mijn begrip financiering. In die zin is de financiering ook strafbaar.

Uiteraard zal bij het ten laste leggen bewezen moeten worden dat het gaat om een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. Daarin zit de dragende grond voor de hoge strafmaxima van vijftien jaar voor deelname en twintig jaar voor het oprichten en leiden van zo'n organisatie. Mevrouw De Wolff vraagt wat onder een dergelijke organisatie moet worden verstaan. De jurisprudentie omtrent het vergelijkbare bestanddeel in artikel 140 Strafrecht zal

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

daarbij leidend zijn. Het moet gaan om een gestructureerd samenwerkingsverband dat terroristische misdrijven beoogt.

De heer Rosenthal heeft gewezen op het veranderend karakter van de samenwerking. Het betekent niet dat daardoor het individu niet meer strafbaar is. Ik zit met wat ik als samenwerking moet beschouwen. Ook als men in het algemeen spreekt over een netwerk als Al Qa'ida als een organisatie, is het de vraag of dat valt binnen de termen van 140 Strafrecht. Dat zal mede worden bepaald door de opzet en wat men daaronder verstaat. Als men terroristische acties blijft steunen, blijft men strafbaar. Ik kan gedurende de ontwikkeling niet steeds het samenwerkingsverband verder oprekken. Het blijft financiering van terroristisch handelen.

De heer **Rosenthal** (VVD): De minister verwees in de schriftelijke voorbereiding naar een arrest van de Hoge Raad op dit vlak. In mijn eerste termijn heb ik aan de orde gesteld dat dit arrest op volstrekt andere situaties en constellaties betrekking heeft dan de zaken waarover wij nu spreken. Ik kan de redenering die de minister nu op tafel legt heel goed volgen -- ik ben het ermee eens -- maar zij komt op afstand te staan van de redeneringen die de Hoge Raad ter zake hanteert. Met andere woorden, het is van tweeën één. Ofwel de minister hanteert de redenering die hij nu gebruikt en die ik sluitend vind, ofwel hij beroept zich op het arrest van de Hoge Raad, maar daarin gaat het om iets heel anders, namelijk om de kwaliteit van het samenwerkingsverband.

Minister **Donner**: De rechtspraak laat nu ook al ruimte om op te treden tegen lossere verbanden. In de uitspraak van de Hoge Raad uit 1991 wordt inderdaad gesproken over een gestructureerd samenwerkingsverband. Maar in hetzelfde arrest wordt ook gesteld dat geen sprake hoeft te zijn van formeel afgebakende taken. Er moet continuïteit in de samenstelling zijn; dat is althans evenmin een voorwaarde, behoudens dat er volgens de Hoge Raad een zekere harde kern moet zijn die een gemeenschappelijk doel heeft. Die kenmerken zijn in ieder geval in het arrest van de Hoge Raad van 29 januari geïdentificeerd. Dat laat onverlet dat het helemaal niet is uitgesloten dat men er in de toekomst andere verschijningsvormen onder brengt. Als wordt geconstateerd dat wij wel degelijk te maken hebben met grijpbare entiteiten die niet voldoen aan de criteria die wij momenteel vastleggen, dan moeten wij bekijken of wij de bepaling moeten herzien. Op dit moment heb ik er geen directe aanleiding voor.

Ik ben al ingegaan op de overwegingen die mij ertoe hebben gebracht om de bepalingen ter zake van de werving voor gewapende strijd en de samenspanning bij nota van wijziging aan te brengen. De wijzigingen lagen in lijn met het advies van de Raad van State, waarin de nadruk werd gelegd op de rol van het strafrecht bij de preventie van terrorisme. Ik erken dat het advies van de Raad van State op dat punt eerst niet was gevolgd in het wetsvoorstel, omdat bepaalde elementen volgens ons niet moesten worden toegevoegd. Maar dat was voor mij reden om, toen ik meende dat ze wel moesten worden toegevoegd, daarover niet opnieuw advies te vragen aan de Raad van State. De wijziging sluit bovendien aan bij de

gevallen waarin samenspanning nu al strafbaar is gesteld. Ook in dat opzicht is er geen wijziging. Bij de preventie wordt gewoon gebruik gemaakt van een concept dat nu al in de strafwet ligt. In die zin had ik dus reden om te vinden dat er geen aanleiding was om nu terug te gaan naar de Raad van State teneinde daarover advies te vragen. Resten nog de bezwaren op grond van het argument dat geen nationale elementen in implementatiewetgeving zouden moeten worden opgenomen. De overwegingen zijn indertijd opgenomen om de snelheid van implementatie te bevorderen. Mijn overweging was echter dat er nog dringender behoefte aan was om de elementen in de strafwetgeving op te nemen. Ik wijs er in dit verband op dat de Aanwijzingen voor de regelgeving een ambtelijke instructie zijn. Ze vormen niet de Wet algemene bepalingen.

Bij het werven voor de gewapende strijd gaat het niet altijd om een organisatie. Daarom zal artikel 140a Strafrecht niet steeds afdoende zijn. Ik kan de heer Rosenthal wat dat betreft geruststellen. Terecht merkt hij op dat het hedendaags terrorisme zich ook vaak kenmerkt door losse verbanden of netwerken die niet meer onder de criteria van 140 Strafrecht vallen. Daarom hebben wij de definitie van "gewapende strijd" genomen, want die laat in het midden hoe de onderliggende organisatie is. Daarom zijn er ook meer wetswijzigingen opgenomen. Zo is naast het eerder genoemde de verruiming van artikel 46 Strafrecht opgenomen, inhoudende de strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen. Ook de voorbereiding die niet in vereniging plaatsvindt, is inmiddels strafbaar. Dat biedt ook de nodige perspectieven voor de aanpak van terroristische activiteiten. Het andere element is de strafbaarstelling van het samenspannen tot bepaalde misdrijven. Daardoor kan naar mijn mening in een nog eerder stadium worden ingegrepen dan in de fase van voorbereiding. De rekrutering wordt ook strafbaar gesteld op grond van artikel 140a. In andere gevallen kan 205 Strafrecht soelaas bieden.

De heer Rosenthal heeft gevraagd naar de melding van de Europese lijst van verboden organisaties die zich ook kenmerken als losse verbanden. Wetgeving om die structuren in hun werkzaamheden te frustreren is in voorbereiding. Op dit moment ligt bij de Raad van State een voorstel waarmee wordt voorzien in het civielrechtelijk verboden verklaren van dergelijke organisaties van rechtswege. Deelneming aan de voortzetting van deze verboden verklaarde organisaties wordt daarmee strafbaar. De werving voor de gewapende strijd is een beperkte wijziging. Wij kennen nu al het werven voor vreemde krijgsmacht. Daaronder vallen ook milities. Het kunnen milities van vrijheidsstrijders zijn. De voorbeelden die mevrouw De Wolff en de heer Kox gaven, zouden al onder de huidige strafbepalingen vallen. Onder het werven voor vreemde krijgsmacht wordt op dit moment elk organisatorisch verband verstaan dat oorlogsgelijkend geweld toepast. De verruiming is nu dat er kan worden opgetreden, ook als ik dat bestanddeel niet kan aantonen, maar als het daarbij wel gaat om de werving voor deelneming aan terroristisch handelen of aan de mentale instelling voor een jihad. Artikel 250 Strafrecht biedt daarnaast op dit moment ook een toepassing voor

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

meer fluïde verbanden die wat het toepassen van geweld betreft vergelijkbaar zijn met milities en krijgsmogendheden.

De heer **Kox** (SP): Ik had de minister een concreet voorbeeld genoemd, namelijk deelname aan de gewapende strijd tegen het regime van Saddam Hoessein. Zou dat hieronder gevallen zijn en zou het dus strafbaar zijn geweest? Stel dat je daarvoor mensen had geworven, zoals de Amerikanen en Britten hun soldaten stuurden. Als je in Nederland mensen had opgeroepen om daaraan mee te doen, omdat er met steun van de Verenigde Staten een pervers regime omver zou worden geworpen, zou dat dan strafbaar zijn geweest?

Minister **Donner**: Als er een vreemde krijgsmogendheid, oftewel een georganiseerd verband zou zijn, dan zou het ook los van de wijziging strafbaar zijn. De verruiming is dus voor het geval waarin ik het georganiseerde verband niet kan aantonen, maar er wel een oproep is om deel te nemen aan een gewapende strijd. In dat geval was het strafbaar geweest.

Voorzitter. De heer Kox heeft gevraagd of het werven voor de financiering van terroristische organisaties strafbaar is. Ik ben daarop ingegaan door te zeggen dat in ieder geval de financiële ondersteuning van verboden terroristische organisaties strafbaar zal zijn als economisch delict. Daarbij geldt een gevangenisstraf van zes jaar. Dat volgt mede uit de Europese verordening inzake de bevrizing van tegoeden van terroristische organisaties. Verder zal de financiële ondersteuning van terroristische organisaties, ook als ze niet op de lijst staan, al snel kunnen worden gekwalificeerd als deelname aan terroristische organisaties. In dat geval is het strafbaar als gevolg van artikel 140a Strafrecht. Ten slotte kan de financiële ondersteuning van terroristische organisaties strafbaar zijn als de strafbare voorbereiding van terroristische misdrijven. Wat dat betreft wijs ik erop dat juist ter implementatie van het VN-verdrag inzake de bestrijding van de financiering van terrorisme, artikel 46 Strafrecht inzake de voorbereidingshandelingen is aangepast.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): In mijn eerste termijn noemde ik het concrete voorbeeld van de heer Sison. Hij verblijft al jaren in Nederland, verstoken van een uitkering voor levensonderhoud. Bovendien wordt hij niet in staat gesteld om hier werkzaam te zijn. Er zijn mensen die zich om hem bekommeren en hem louter uit humanitair oogpunt financieel ondersteunen. Zou dat in de visie van de minister een strafbaar feit zijn?

Minister **Donner**: Als de heer Sison terroristische activiteiten pleegt, is het antwoord "ja".

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): En als hem bijvoorbeeld brood wordt gegeven?

Minister **Donner**: Dan is geen sprake van de opzettelijke ondersteuning van terroristische activiteiten. Het zal er vermoedelijk niet onder vallen. Het zal echter moeten afhangen van de context. Het zou mij overigens een lief ding waard zijn als wij de zaak van de heer Sison op een

andere wijze zouden kunnen oplossen. Wij zitten echter in de knoop van verschillende rechtsplechtigheden.

Voorzitter. De heer Kox had voorts gevraagd naar de verhoging van de strafmaat van artikel 205 Strafrecht tot vier jaar. Die aanpassing van artikel 205 vormt de sleutel van de aanpak van de losse verbanden en netwerken. Ze zijn per definitie lastig op te sporen. Er is een ruim arsenaal aan opsporingsbevoegdheden voor nodig. Ze komen in het vizier juist door een verhoging van de strafmaat, omdat daardoor voorlopige hechtenis mogelijk wordt, plus alle bevoegdheden die samenhangen met de gevallen waarin voorlopige hechtenis mogelijk is. Dat is de achtergrond. Tegelijkertijd is de verhoging van de strafmaat niet puur een pragmatische redenering. Zij vindt plaats met een verscherpte afkeuring van het strafbaar gestelde gedrag en daaraan gepaard het voornemen om te bevorderen dat het werven van personen voor gewapende strijd in de toekomst adequaat kan worden aangepakt. Als wij willen ingrijpen bij beginnende radicalisering, moeten wij op dat soort momenten adequaat kunnen optreden met onder meer straffen. Vindt het werven plaats in het kader van een terroristische organisatie, dan ligt de strafmaat volgens artikel 140a sowieso al veel hoger. Dan kan namelijk tot vijftien jaar worden gegeven. Dan zal echter opzet moeten worden aangetoond en dat is het verschil met 205.

Verschillende sprekers hebben gewezen op de samenspanning. Bij samenspanning en daarmee samenhangende delicten waarvoor het wetsvoorstel wordt ingevoerd, gaat het om ernstige delicten. Het gaat om de ernstigste terroristische misdrijven, die in wezen vergelijkbaar zijn met misdrijven die wij nu al kennen, namelijk de aanslagen tegen de Staat. In wezen gaat het bij zulke aanslagen om het verstoren van het maatschappelijk leven. Dat is niet wezenlijk anders dan wanneer men tracht de Staat te verstoren. De toegevoegde waarde naast artikel 140a en de strafbare voorbereiding, ligt in de extra ruimte die wordt gecreëerd.

De heer Witteveen merkt op dat als er concrete voornemens voor een misdrijf zijn, nu al sprake is van strafbare voorbereiding. Ik ben bang dat dit niet het geval is. Strafbare voorbereiding is in artikel 46 Strafrecht nader gedefinieerd. Er moet sprake zijn van het voorhanden hebben van voorwerpen, kennelijk bestemd tot het begaan van een misdrijf. Als er een afspraak is gemaakt voor een terroristische aanslag en er zijn nog geen voorwerpen gekocht om een bom te maken, dan is er ook geen strafbaarheid volgens de huidige strafwet. Hetzelfde geldt bij het nemen van duiklessen of het stelselmatig observeren van personen met het oog op een aanslag. Ik zeg niet dat iedere duikles een voorbereiding is van terroristisch handelen, maar in het geval waarin het werd waargenomen, was dat niet ondenkbaar. Als er sprake is van een duidelijk samenspannen om een aanslag te plegen, moet men niet beperkt zijn in het optreden door de vraag of er voorwerpen zijn. Het bestaan van het voornemen moet strafbaar zijn. Inderdaad is er dan nog geen uitvoering en kan men nog terug. Maar juist als wij terroristische aanslagen willen voorkomen, moeten wij dat element niet handhaven. Men kan dan namelijk steeds terug, totdat de aanslag is gepleegd. Dan zou pas de bevoegdheid ontstaan en vervolgens pas de strafbaarheid.

Inzake terroristische aanslagen zullen wij de stap moeten maken. In de genoemde fase van voorbereiding, als het plan bestaat, met anderen is overlegd en afspraken zijn gemaakt en er sprake is van samenspanning, moet ik kunnen optreden om het misdrijf te kunnen voorkomen. Dan moet ik niet kunnen zeggen dat men alsnog kan terugtreden.

Bij de strafbaarstelling van samenspanning zou het gaan om de strafbaarstelling van gedachte. Dat is althans het bezwaar van de heer Witteveen, de heer Kohnstamm en de heer Kox. Ook de heer Holdijk heeft in dat verband aarzelingen. De omschrijving van samenspanning houdt een overeenkomst in. Een overeenkomst is niet een gedachte. Een overeenkomst is hierbij een afspraak met een ander om een aanslag te plegen. Dat is niet een gedachte. Hierbij gaat het inderdaad om de fase voordat met de uitvoering begonnen is. Als wij namelijk onszelf zouden beperken door te zeggen dat het plan niet voldoende is omdat er eerst een uitvoering moet zijn of eerst voorwerpen gekocht moeten zijn, dan kan niet adequaat preventief worden opgetreden. Het zou mij ook liever zijn geweest om het niet te doen. Maar het is noodzakelijk als wij de bevolking willen beschermen. De bescherming zit niet in wetten en niet in de strafmaat, maar in het moment waarop kan worden opgetreden bij de voorbereiding.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): De voorbeelden die de minister noemt om het onderscheid te markeren tussen samenspanning en strafbare voorbereidingshandelingen, zijn opmerkelijk. Het nemen van een duikles of het posten bij een persoon of een gebouw, duidt nog niet op een overeenkomst. Dat kan ook door een eenling gebeuren. In die zin kom je volgens mij dus ook helemaal niet aan de delictsomschrijving van strafbare samenspanning toe. Een andere vraag in dat verband is op welke manier je verdachte wordt van samenspanning. In de praktijk kan het volgens mij niet anders dan door informatie van inlichtingendiensten. Die samenspanning is een zo pril iets en zo ongrijpbaar, dat je volgens mij geen verdachte kunt zijn van samenspanning, anders dan door informatie van inlichtingendiensten.

Minister **Donner**: Dat is niet het geval. Ik ben het met u eens dat samenspanning minstens twee personen vergt. De enkele persoon die duikles neemt en de enkele persoon die volgt, vallen er niet onder. Het zijn eerder uitingen waaruit de samenspanning kan volgen. De samenspanning kan daarnaast ook met de gewone opsporingsmiddelen worden aangetoond. Ik denk daarbij onder meer aan een telefoontap. Het hoeft niet per definitie AIVD-informatie te zijn. Het kan ook het horen door een politieagent zijn van bepaalde plannen die ontstaan, of het op papier constateren van bepaalde plannen in het kader van een huiszoeking. Ik sluit daarentegen niet uit dat het AIVD-informatie is. Dat is nu juist een onderdeel van het wetsvoorstel inzake de mogelijkheid om AIVD-informatie te introduceren. Voor alle duidelijkheid zeg ik dat bij bewijs niet met zwakkere argumenten kan worden volstaan, maar dat zal te zijner tijd blijken. Het gaat bij AIVD-informatie vooral om het kunnen gebruiken ervan onder bepaalde beschermde omstandigheden waarin door

het geven van de informatie ook de bron ervan duidelijk zal worden. De bron zou daardoor gecompromiteerd kunnen worden. Er is bij veroordeling dus geen sprake van het ongecontroleerd gebruik van geruchten. Op dat punt blijft de wet gelijk. Er moet alleen een mogelijkheid ontstaan om de ruimte te kiezen.

Samenspanning is niets nieuws. Zij is al in 1886 in de wet geïntroduceerd. Dat de overeenkomst de enkele gedachte zou zijn, blijkt ook niet uit de behandeling van de samenspanning in 1886. De overeenkomst zal concreet moeten zijn. De heer Van de Beeten gaf dat terecht aan. De waarborgen van het strafprocesrecht en van het EVRM zullen daarbij in acht moeten worden genomen. Er is ook een ontwikkeling zonder dat er op dit moment al een norm is. Vergelijkbare figuren zijn in het buitenland ontstaan. Duitsland kent de "Verabredung". Dat is in wezen een zelfde element als de overeenkomst. Oostenrijk kent een vergelijkbare strafbaarheid. Spanje kent de samenspanning tot moord en tot terroristische misdrijven. Zweden kent de samenspanning tot zware communismisdrijven en Finland heeft bij de implementatie van het Kaderbesluit samenspanning tot terroristische misdrijven strafbaar gesteld. Wij staan dus niet helemaal alleen. Mevrouw De Wolff kwam op het verband tussen de strafbaarstelling van de samenspanning en het AIVD-wetsvoorstel, maar daarop ben ik zojuist al ingegaan.

Ik hoop dat ik de leden die aarzelden over onder meer het begrip samenspanning heb kunnen overtuigen. Men zou natuurlijk eerst kunnen ervaren of wat wij hebben niet al voldoende is. Maar bij terroristische misdrijven gaat het niet om het kunnen reageren als ze gepleegd zijn, maar om het kunnen garanderen dat wij zo vroeg mogelijk, bij de eerste aanwijzingen, kunnen ingrijpen. Onder normale omstandigheden, bij ordinaire misdrijven, hoe ernstig ze ook zijn, kun je zeggen dat een afweging moet worden gemaakt. Bij de terroristische misdrijven waarmee wij nu worden geconfronteerd, acht ik dat niet meer verantwoord. Ik geef de Kamer ernstig in overweging om op dat punt met het wetsvoorstel in te stemmen.

De **voorzitter**: Het is nu 13.00 uur en op dit tijdstip zouden wij eigenlijk klaar moeten zijn met de behandeling van heel het wetsvoorstel. Voor de tweede termijn van de Kamer is ingeschreven voor twintig minuten à een half uur. Ik stel voor om daarmee nu direct te beginnen. Om 13.30 uur is voorzien in een vergadering van het College van Senioren. Voor degenen die daarbij niet aanwezig zijn, is er een half uur lunchpauze. Dat geldt dus ook voor de minister en zijn ambtenaren. Om 14.00 uur wil ik starten met de tweede termijn van de regering.

**

Minister **Donner**: Ik weet niet of de Tweede Kamer alweer trappelend op mij staat te wachten voor het vragenuur. Er waren enkele punten in het nieuws ...

De **voorzitter**: Maar daarin kunnen wij op dit moment ook niet voorzien. Daarom stel ik voor om nu toch door te gaan met de tweede termijn.

**

Daartoe wordt besloten.

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige uiteenzettingen, die op tal van punten verhelderend waren. Dat gold bijvoorbeeld voor de discussie over de vraag hoe de term "een bevolking" vertaald zou moeten worden in onze wetgeving. Op dit moment heb ik geen alternatief bij de hand. Ik zei zojuist al dat dit moeilijk is in deze setting. Omdat de gedachtewisseling helder was, kan ik aansluiten bij de regering. Haar intentie is duidelijk.

Het ligt allemaal wat moeilijker bij het onderdeel van de samenspanning. Tegen dat onderdeel had ook de PvdA-fractie in de Tweede Kamer grote bezwaren en zij heeft daarvoor aantekening gevraagd. Voor mij weegt erg zwaar het formele punt dat de heer Kohnstamm gisteren zo goed uit de doeken heeft gedaan. Hij heeft gevraagd waarom geen advies wordt gevraagd aan de Raad van State. De minister heeft daarover drie dingen gezegd. Ten eerste zei hij dat er eigenlijk geen aanleiding was om terug te gaan naar de Raad van State, omdat hij net als de regering een preventieve aanpak wil. Dat is juist, maar het betekent nog niet dat je dan meteen weet of de weg van de samenspanning wel voldoende dienstig is om die preventieve aanpak te kunnen uitvoeren. Juist het verschil tussen de samenspanning, de voorbereidingshandeling en de afbakening van het bereik ervan, is een kwestie waarover de Raad van State zijn licht had kunnen laten schijnen.

Het tweede argument was dat er haast geboden was in verband met de implementatie van het Europese kaderbesluit. Als nu naast dit wetsvoorstel een apart wetsvoorstel inzake samenspanning was ingediend en daarbij de normale adviesprocedure was gevolgd, dan zouden wij inmiddels al ruimschoots met de behandeling daarvan bezig zijn geweest en was er helemaal geen tijd verloren gegaan.

Het derde argument van de minister was dat de aanwijzingen voor de regelgeving uitsluitend de status hebben van interne ambtelijke instructies en dat de regering daar dus niet aan gebonden is. Formeel heeft hij daar natuurlijk gelijk in, maar materieel is dat natuurlijk een wat bizar standpunt. In die aanwijzingen staan nu juist de noties die wij algemeen voor de wetgeving van belang vinden waar wij als Eerste Kamer nota bene op toetsen als wij wetten beoordelen. Dan zou de regering zeggen dat zij daar niet aan gebonden is? Daarnaast vroeg ik mij af of het hier ook niet om een constitutionele spelregel gaat in de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal. Als een ingrijpend wijzigingsvoorstel wordt ingediend tijdens een wetgevingsprocedure, mag de medewetgever toch verwachten dat er ook een advies van de Raad van State bij wordt gegeven? Ik meen dat de praktijk in het verleden wel laat zien dat er zo'n ongeschreven spelregel bestaat. Die kan natuurlijk nooit als een interne aanwijzing worden gezien, maar juist als spelregel in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal. Dat alles maakt voor ons het ontbreken van dit advies nogal zwaarwegend.

Ik denk ook dat dit onze discussie hier parten speelt. Ik dank de minister overigens voor zijn uiteenzettingen. Ook mij lijkt het wenselijk om zodra een

terroristisch misdrijf blijkt daartegen op te treden en zo mogelijk te voorkomen. Dat moet ook de inzet zijn, maar ik vroeg mij af of niet al door een goede omschrijving van het begrip "voorbereidingshandelingen" in de meeste gevallen kan worden ingegrepen. De minister las de wetstekst voor waarin de voorwerpen worden genoemd die kennelijk bestemd zijn voor het begaan van een misdrijf. Het lijkt mij dat vermelding van die voorwerpen in de huidige tijd, waarin niet zoveel meer gebeurt met behulp van voorwerpen, maar bijvoorbeeld met behulp van informatie, eigenlijk wat achterhaald is en dat dus overwogen had kunnen worden, eventueel door de Raad van State, om de omschrijving van de voorbereidingshandelingen juridisch aan te passen en niet zozeer over te gaan op het strafbaar stellen van de samenspanning. Je blijft immers zitten met het probleem van de precieze afbakening tussen gedachten die vrij moeten worden gelaten, plannen maken waarop men terug mag komen, twijfels en terugtreedgedrag en op een bepaald moment mogelijk het begin van uitvoering.

Mijn fractie vindt dat op het moment waarop een plan bepaalbaar wordt en men dus in grote lijnen weet wat er gaat gebeuren ook de uitvoeringshandelingen beginnen, want dan gaat men bijvoorbeeld duiklessen nemen of observeren en allerlei dingen doen die in direct verband kunnen staan met een ernstig misdrijf. Zodra dat vermoeden is er, moet ook kunnen worden ingegrepen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Als u het begrip "voorbereidingshandelingen" zou willen verruimen, zou u dat dan willen verruimen in het kader van alle misdrijven in het Wetboek van Strafrecht?

De heer **Witteveen** (PvdA): Als je gaat sleutelen aan de omschrijving van voorbereidingshandelingen, dan treft dat natuurlijk ook andere misdrijven en is het dus juist van zeer groot belang dat wij dat alleen maar doen op basis van juiste advisering en goede voorbereiding van het wetsvoorstel. Ik denk dat u hiermee haarfijn aantoonde dat de voorbereiding van dit wetsvoorstel op het punt van de samenspanning niet adequaat is geweest en ons eigenlijk niet tot een goede beoordeling in staat stelt.

Voorzitter. U zult begrijpen dat mijn fractie door deze discussie enigszins in verwarring is gebracht en dat wij ons nader zullen beraden op ons stemgedrag.

*N

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn, waarin wij drie punten naar voren hebben gebracht. De eerste was het dreigen met en het begaan van terroristische aanslagen en het probleem dat het dreigen met dit soort delicten wel eens eerder hoofdzaak dan bijzaak zou kunnen zijn. Ons tweede punt waren de heel losse netwerken. Redenerend vanuit de opzet van het wetsvoorstel -- ervoor zorgen dat wij er zo vroeg mogelijk bij zijn -- wordt vooral en primair aandacht besteed aan samenspanning en voorbereidingshandelingen. De minister zei in dat verband dat al het steun geven aan anderen om iets te realiseren of te plannen al veel mogelijkheden biedt. Gelet op de eerste twee punten die wij in eerste termijn

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

naar voren hebben gebracht, zijn wij het dan ook met de minister eens dat als hij inzet op het zo vroeg mogelijk breken van terroristische zaken dat met behulp van het strafbaar stellen van samenspanning en voorbereidingshandelingen wel voldoende mogelijk zal zijn. Blijft dat volgens de VVD de koppeling aan het arrest van de Hoge Raad in dit verband dan eigenlijk ook niet nodig zou zijn, maar dat is slechts een detail.

Ons derde punt is nog niet helemaal rond en dat betreft de screening van personeel. Wij hebben op dit punt in eerste termijn een toezegging gevraagd, maar die nog niet expliciet gekregen, namelijk dat de minister nog eens het bestand van vertrouwensfuncties in het kader van de AIVD-onderzoeken ex artikel 3 nagaat en dat hij nagaat of er een proactieve koers moet worden gevolgd in de richting van organisaties en instellingen in Nederland als het gaat om het vragen van verklaringen omtrent gedrag, juist verklaringen omtrent gedrag in relatie tot terroristische risico's. Ik zeg het maar even kort en ik hoop in de compactheid toch helder genoeg. Ik hoop van de minister deze toezegging in tweede termijn alsnog te krijgen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens onze fracties dank ik de minister voor zijn reactie op onze bijdrage in eerste termijn.

Wij gaan heel ver met de minister mee als hij poneert dat het voor een effectieve terrorismebestrijding nodig is dat in een zo vroeg stadium wordt ingegrepen en dat de wetgeving daar een basis voor moet bieden. Het is duidelijk dat het strafrecht in zijn traditionele gestalte altijd een reactie achteraf is op wat er is gebeurd aan strafbare feiten. Hoewel het traditionele strafrecht ook zegt gericht te zijn op speciale en generale preventie is dat kennelijk toch niet voldoende om dit soort misdrijven preventief tegen te gaan. Dat is in ieder geval wel ten dele te begrijpen vanwege het indirecte en niet het directe effect dat altijd met terroristische aanslagen wordt beoogd. Ook op dit punt hebben wij geen verschil van mening met de minister.

Het tweede punt is de kwestie van de nota van wijziging en het advies van de Raad van State. Ik kan mij aansluiten bij de opmerking van de heer Witteveen hieromtrent en zie met belangstelling uit naar de reactie van de minister.

Ten derde de kwestie van de samenspanning: een zaak die ons inderdaad zwaar op de maag ligt. Al degenen die denken dat gedachten of motieven nu strafbaar worden gesteld, hebben het mis. Er moet sprake zijn van een overeenkomst en dat is een afspraak met een ander, in welke vorm dan ook. Het is de vraag of die afspraak met de ander tout court voldoende is. Ter afsluiting van mijn tweede termijn noem ik een aantal citaten van wijlen professor Rummelink in de bundel Ad personam. Niet omdat Rummelink mijn rechtstreekse leermeester was, maar omdat hij een theoreticus én practicus was, met groot gezag. Hij heeft zich in 1981 bij het verschijnen van de bundel hierover uitgelaten, dus al voordat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in onze

wetgeving werd opgenomen. "Het is duidelijk dat de samenspanning de grens van de strafbaarheid ver van voltooiing van het grondfeit waarop zij betrekking heeft, vooruitschuivend naar het voorterrein, grote bezwaren oproept bij hen die aan een rechtstatelijk strafrecht hoge eisen stellen." Ik laat het daar niet bij, ook om hemzelf recht te doen: "de rechtmatigheid van dit instrument kan in beginsel niet worden betwist". Hij voegt daaraan toe: "zulks brengt mee dat ik mij enige uitbreiding kan voorstellen op het terrein van de samenspanningsgewijze strafbaarstelling", maar "wij moeten zoeken naar een evenwicht tussen een pragmatische aanpak en de zo nodige rechtsbescherming". "Daarom kunnen wij geen genoegen meer nemen met een complot sine actu" -- hier dus de kwestie: is de afspraak op zichzelf voldoende? "Naast overeenkomst moet ook nog een activiteit, uitgaande van een of meer deelnemers gericht op voltooiing van het delict worden verlangd, zulks om het eventueel uitschieten van dit rechtsinstrument op te vangen". Ziehier de discussie in de stukken over de overt act; Rummelink stelt daar wel degelijk eisen aan.

Voorzitter, ik wilde de regering deze opmerkingen meegeven, aangezien zij in eerste instantie verantwoordelijk is voor de toepassing van de voorstellen tot uitbreiding van de samenspanning.*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn betoog. Ik zal twee punten nog kort aan de orde stellen.

De grenzen van het strafrecht en de finetuning daarvan luisteren ontzettend nauw. Ik ontken niet dat die discussie moet worden gevoerd. Ik heb grote twijfels over de sprong die met samenspanning zou worden gemaakt, tegen de achtergrond van deze discussie en in dit stadium. Korthedshalve houd ik het hierbij.

Verder wil ik stilstaan bij de procedure. De minister zegt niet zonder reden dat het wetsvoorstel door de tweede nota van wijziging een wat hybride karakter heeft gekregen. Primair ziet het wetsvoorstel op implementatie van het kaderbesluit, maar een relevant deel van de regeling is ook een nationale wens. Ik verzet mij tegen de gedachte dat aan zowel de implementatieplicht als het regelen van een nationale wens en aangelegenheid tegelijk moet worden gewerkt.

Het gaat niet alleen om hoe is afgesproken, intern of extern, hoe wetgeving tot stand moet komen; het gaat ook om de vraag hoe de verschillende onderdelen van de wetgever omspringen met voorbereiding en advisering door de Raad van State terzake. Eerder, in september 1988, bij de totstandkoming van een wijziging op de Wet voor de Raad van State, heb ik daarover uitvoerig van gedachten gewisseld met minister Van Dijk in de Tweede Kamer. Ik citeer minister Van Dijk: "Als de Kamer op grond van zwaarwegende fundamentele twijfels zegt dat zij behoefte heeft aan een advies van de Raad van State, omdat zij er in een gesprek met de regering niet goed uitkomt, moet het zeer, zeer onwaarschijnlijk worden geacht dat de regering dan niet zal zeggen: ja natuurlijk, wij delen het belang met de medewetgever om in dat geval een advies van de Raad van State te hebben". Zowel in de Tweede Kamer als hier hebben verschillende woordvoerders laten weten dat zij een advies van de Raad van State op dit punt wenselijk --

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

en in mijn ogen zelfs onontbeerlijk -- achten. Dat is de reden waarom ik de volgende motie indien:

*M

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen,

verzoekt de regering alsnog een (spoed-)advies te vragen aan de Raad van State over het in de tweede nota van wijziging voorgestelde,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Kohnstamm, Holdijk, Jurgens, De Wolf en Witteveen.

Zij krijgt nr. stuknummer (nummer).

**

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn heldere en terzake doende beantwoording. Al mijn vragen zijn beantwoord. Wel signaleer ik een misverstand. Bij "terrorisme" in het algemeen zijn we het wel eens, hebben we iets in ons hoofd, vinden we dat daartegen moet worden opgetreden en dat een watjesmentaliteit buitengewoon slecht en onnozel zou zijn. Ook ik kan de minister dus volgen in dat betoog. De vraag is natuurlijk: wat als het concreter wordt; hebben we het dan nog over hetzelfde? Ik hoorde de minister de begrippen "jihad" en "gewapende strijd" door elkaar gebruiken. Die concepten kunnen echter nogal in betekenis verschillen. Er zijn immers veel moslims die de minister zouden kunnen uitleggen dat het gebruiken van "jihad" om de aanslag in Madrid te benoemen, een ketterse, barbaarse en valse interpretatie van het begrip is. Dat is een mening van slechts weinigen.

Het is ook nog maar de vraag of je het begrip "gewapende strijd" moet beschouwen als verbonden aan terrorisme. Ik herinner mij gesprekken met de man die later president van Zuid-Afrika werd. Als wij het hadden over de strijd tegen de apartheid en ook de gewapende strijd die daar een deel van was in Zuid-Afrika, had ik nooit het idee dat ik met een terrorist sprak. Ik had ook niet het idee dat hij dat vond en ik dacht ook niet dat de wereld dat vond. In dit verband leg ik de minister de volgende vraag voor. Als dit wetsvoorstel nu al kracht van wet had gehad en de nieuwe president van Irak was hier op bezoek gekomen, hadden wij hem dan moeten arresteren omdat hij een terrorist was? Inmiddels staat namelijk vast dat hij geworven was door de CIA om de gewapende strijd in Irak tegen Saddam Hoessein te helpen aanwakkeren.

Kortom, als het concreter wordt, wordt het problematischer. Volgens mij moet een wetgever zich daarvoor hoeden. Hij dient dat precies te benoemen. Daarom deel ik ook het verhaal van collega Witteveen over de samenspanning. Natuurlijk begrijpen wij allemaal wat er bedoeld wordt, maar nu zitten wij hier en straks zitten er andere mensen die het weer anders kunnen

interpreteren. De tegenhanger van samenspanning is de vrijheid van meningsuiting, van gedachtevorming en van organisatie. Ik ben blij met de motie van de heren Holdijk en Kohnstamm waarin gevraagd wordt om dit punt toch nog eens aan de Raad van State voor te leggen. Overigens wil ik de minister nog vragen -- hij weet natuurlijk ontzettend veel en ik ontzettend weinig -- of er in 1886 misschien ook een elfde september is geweest en, zo ja, of dat dan de reden is geweest waarom de samenspanning toen in het Wetboek van Strafrecht kwam. Ik weet het niet en, als de minister het niet weet, zoek ik het straks op. Ook dat zou echter wel eens gelegenheidswetgeving geweest kunnen zijn. Het is namelijk de vraag waarom het vóór 1886 niet in onze wetgeving stond.

Alles bij elkaar blijf ik van mening dat het wetsvoorstel onvoldoende secuur is. Het haastwerk is eraan af te lezen. Ik denk niet dat wij zo veel haast hebben dat wij dan toch maar "ja" moeten zeggen tegen dit wetsvoorstel. Ook op dit punt geldt: beter geen wet dan deze wet. Op dit moment kan ik dan ook geen steun geven aan dit wetsvoorstel.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden, alhoewel ik niet al te veel vragen had. Ik heb nu nog een viertal puntjes.

Mede aan het adres van de heer Holdijk, merk ik op dat het de vraag is of de heer Remmelink zijn standpunt zo geformuleerd zou hebben als hij geconfronteerd was met het verschijnsel van internationaal terrorisme. Ik denk dat de afweging die hij gemaakt heeft, mede bepaald is door de omstandigheden van toen. Ik kan mij voorstellen dat hij vandaag een andere afweging had gemaakt. Het meest wezenlijke vind ik -- ik heb dat gisteren ook uitvoerig betoogd in eerste termijn -- dat het gebruikmaken van de middelen die voortvloeien uit het strafbaar stellen van deze samenspanning, met zich brengt dat wij binnen het rechtstatelijke karakter blijven bij de bestrijding van het terrorisme. Ik denk dat Remmelink dat ook zo gezien zou kunnen hebben. Dat is zo belangrijk, omdat je, als je bekijkt hoe het terrorisme voor een deel is ontstaan, moet concluderen dat wij in de internationale verhoudingen geen werkelijke rechtsorde en rechtstaat kennen. Het is bekend dat de Verenigde Staten in niet onbelangrijke mate hebben bijgedragen aan het ontstaan van Al Qa'ida door Bin Laden te steunen ten tijde van de oorlog tegen de Russen in Afghanistan. Dat is een gegeven. Dit heeft te maken met het maken van keuzes in de internationale politiek, die niet ingekaderd zijn in een rechtsorde, maar die ingegeven worden door het karakter van de internationale politiek, zoals wij die ook vandaag de dag nog kennen. Ik vind het dus uitsluitend winst, als wij kunnen vaststellen dat wij in dit land terrorismebestrijding blijven zien als onderdeel van de rechtsorde en dat wij terrorisme ook met rechtstatelijke middelen willen aanpakken.

Ik sluit mij van harte aan bij de oproep van collega Rosenthal aan de minister om nog eens goed te kijken naar de screening. Ik heb mij nog even verdiept in de formuleringen van de bepalingen in de Wet op de

inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Wet op de veiligheidsonderzoeken. Die zijn heel sterk gekoppeld aan het belang van de Staat en de veiligheid van de Staat, terwijl het hier volgens mij echt om een andere categorie gaat. Of het nou aan de verklaring omtrent het gedrag of aan de Wet op de veiligheidsonderzoeken moet worden opgehangen, laat ik in het midden. Ik leid uit het knikken van de heer Rosenthal af dat hij dat ook doet. Het lijkt mij echter goed dat de minister ons toezegt dat hij hier bijvoorbeeld in een brief nog eens op terugkomt.

Dan kom ik nog even te spreken over de strafbaarheid van werving voor gewapende strijd. De heer Kox heeft hier ook over gesproken en ik heb dat punt tijdens de schriftelijke voorbereiding al aangehaald. Waar het volgens mij wezenlijk om gaat, is dat acties gericht op de bevolking en het maken van slachtoffers, ook in een land als Irak of destijds Zuid-Afrika, worden verworpen, ook door ons. Bij acties die gericht zijn tegen staatsinstellingen en die gebruikt worden om een repressief systeem in stand te houden, kan het wezenlijk anders liggen. Een en ander hangt ook af van de vraag of bijvoorbeeld internationale organisaties als de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, respectievelijk de NAVO of de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa zich daarover uitgelaten hebben. Als die een regime hebben bestempeld als een onderdrukkend regime dat fundamentele mensenrechten systematisch schendt, dan zouden wij hier in Nederland ten minste op grond van het opportuniteitsbeginsel moeten zeggen dat bepaalde steun aan bepaalde acties niet tot vervolging onder deze wet zou moeten leiden. Ik heb de antwoorden in de schriftelijke voorbereiding ook zo gelezen.

Tot slot kom ik op de motie van de heer Kohnstamm. Uit de schriftelijke voorbereiding mag blijken dat ook de CDA-fractie kritisch was over de handelwijze van de regering, niet alleen omdat zij in een eerder stadium geen spoedadvies van de Raad van State heeft gevraagd, maar ook omdat zij een niet uit het kaderbesluit voortvloeiend element in het wetsvoorstel heeft ingebracht. Wij zullen de motie uiteraard in de fractie bespreken. Ik zeg op voorhand dat ik niet verwacht dat de fractie daar erg enthousiast over zal zijn, maar ik zeg ook aan de regering dat er onvermijdelijk, waarschijnlijk niet eens op al te lange termijn, een moment komt dat er hier een wetsvoorstel ligt ter implementatie van een richtlijn of een kaderbesluit. De Kamer zal toch een keer haar tanden moeten laten zien, als er telkens weer andere dingen in worden gefietst, om het maar even heel huiselijk te zeggen. De regering moet zich op dat punt toch eens enige zelfbeperking gaan opleggen, want anders wordt de Kamer ook te veel gedwongen om op grond van een verdragmatige verplichting tot implementatie dingen te aanvaarden die zij wellicht, als die zaken in een zelfstandig wetsvoorstel waren opgenomen, niet had aanvaard. Het moge echter duidelijk zijn dat dit niet geldt voor de samenspanning.

De voorzitter: Hiermee zijn wij gekomen aan het einde van de tweede termijn van de Kamer. Ik wil de vergadering thans schorsen.

**

Minister Donner: Ik heb zojuist doorgekregen dat ik vanmiddag om twee uur als eerste in de Tweede Kamer moet zijn om vragen te beantwoorden. Dat berust niet op een toezegging mijnerzijds, want ik ben hier de hele ochtend aanwezig geweest. Vermoedelijk berust dit op de agenda, zoals die hier eerder lag. Hoe dat komt, weet ik niet. Het schijnen urgente zaken te zijn, maar hierdoor krijg ik wel te maken met een conflict tussen de twee Kamers.

De voorzitter: Wij gaan uit van een buitengewoon korte beantwoording door de minister van de vragen aan de overkant.

**

Minister Donner: Ik zal mijn best doen.

De vergadering wordt van 13.33 uur tot 14.00 uur geschorst.

*N

Minister Donner: Voorzitter. Als ik het goed zie, resten vooral de screening, de nota van wijziging en wat er precies verstaan moet worden onder "samenspanning". Uiteraard zijn er nog een aantal meer precieze vragen gesteld, maar dit zijn volgens mij de hoofdzaken. Ik meende reeds in eerste termijn duidelijk te hebben gemaakt dat screening een punt is dat ik zeker meeneem bij de toetsing van de wet. Ik zal daarbij ook de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betrekken, alsmede de vraag of het niet te zeer toegesneden is op bedreigingen zoals wij die in het verleden kenden. Het is de vraag of je op die basis een aantal vitale objecten in de Nederlandse samenleving kunt beschermen en ervoor kunt zorgen dat personen die belast zijn met functies, voldoende afgeschermd zijn. Ik kan op die vraag nu dus geen concreet antwoord geven, maar ik zal het punt en de zorg daarover meenemen in het verdere wetgevingsproces.

Ik kom nu op het materiële punt en de motie die is voorgesteld door de heer Kohnstamm. Er is gezegd dat de aangevoerde argumenten niet geldig zijn omdat wij misschien net zo ver geweest waren met een separaat wetsontwerp. Dat zou mij grote zorgen gebaard hebben omdat het al te lang duurt met dit wetsontwerp, zeker met betrekking tot de implementatie. Daarom zou ik enkel om die reden aanname van de motie ernstig willen ontraden. De aanleiding voor mij om geen advies te vragen was ook dat de voorgestelde aanvulling op het punt van samenspanning in lijn lag met wat de Raad van State had geadviseerd. In eerste instantie zei de regering met kracht van argumenten: dat doen wij niet. Er was in ieder geval geen reden om terug te gaan naar de Raad van State voor advies. De Kamer kan zeggen dat zij graag een advies had willen hebben over de vraag of het nu voorbereiding of samenspanning moet zijn. Ik denk dat ik, ongeacht een eventueel advies, had gekozen voor samenspanning en wel om een zeer materiële reden.

Als ik de kant van de heer Witteveen op ga, ben ik het begrip "voorbereiding" zo aan het herdefiniëren dat samenspanning eronder valt. Ik doe dan in wezen precies hetzelfde. Als de zorg in deze Kamer is dat gedachten al strafbaar worden, dan gebeurt dat als wij de lijn van de voorbereiding volgen en daar de handelingen afhalen. De voorbereiding is uiteindelijk een zaak van één persoon. Als ik daar het handelen weghaal, zit ik bij de gedachten. Samenspanning vergt een handelen samen met een ander en dus een uitgesproken wil om een bepaald misdrijf te plegen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik vind het op zichzelf een interessant betoog. Het slaat alleen niet op de advisering van de Raad van State, want de Raad van State heeft het noch over voorbereiding, noch over samenspanning. Die begrippen speelden nog in het geheel niet toen de Raad van State adviseerde. De Raad van State adviseert alleen maar in hoge mate van abstractie dat er nagedacht zou moeten worden over de grenzen van het Wetboek van Strafrecht op dit punt en de vraag of het voorliggende wetsontwerp adequaat is. Je kunt vervolgens wel spreken over voorbereidingshandelingen, de strafbaarheid daarvan, verdere uitwerking en samenspanning, maar de Raad van State heeft daarover niet kunnen adviseren omdat het niet voorlag.

De redenering van de minister is niet erg overtuigend. Volgens de Raad van State had er beter over nagedacht moeten worden en moet de minister er een redenering voor geven. Die redenering heeft de minister niet willen geven en vervolgens is hij met een concreet voorstel gekomen, waar de Raad van State nog geen blik op heeft kunnen werpen.

Minister **Donner**: Ik kom nog te spreken over het bezwaar van overschrijding van de grenzen van het strafrecht. Ik geef nu alleen aan wat de alternatieven zijn. Volgens het advies van de Raad van State moet de bestrijding van terroristische criminaliteit, nog meer dan de bestrijding van andere vormen van criminaliteit, het hebben van het daadwerkelijk voorkomen. Een analyse van de bevoegdheden kan naar het oordeel niet worden gemist. Ik kom er nog op terug, maar het advies verandert weinig aan de zaak; de keuze ligt hier bij de wetgever.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik zal het niet doen, maar ik zou de rest van de tekst van het advies van de Raad van State ook willen voorlezen. U citeert selectief een paar zinnen. Die zijn op zichzelf genomen juist, maar er staan ook hele redeneringen in, die u nu niet weergeeft, waarmee je zou kunnen beredeneren dat de Raad van State precies het omgekeerde heeft betoogd. Als je de pagina's 2 en 3 van het advies in hun geheel leest, is de redenering van de minister -- laat ik het heel voorzichtig zeggen -- niet erg sterk.

Minister **Donner**: Het gaat primair om de alternatieven die de heer Witteveen heeft gegeven. Als niet wordt gekozen voor de lijn van de voorbereiding, dan komen wij uit bij de gedachte aan één persoon. Dan haal ik namelijk de verschillende handelingen weg. Dat is de reden waarom

wij voor samenspanning kiezen. Als ik de voorbereiding ga herdefiniëren, heeft dit betrekking op het gehele strafrecht. Het voordeel van de keuze voor het begrip samenspanning is, dat dit betrekking heeft op specifieke delicten -- en het gaat hier om de ernstigste delicten. Waar het om gaat is, dat ik voor een rechter kan aantonen dat twee personen samen hebben afgesproken om een terroristisch misdrijf te plegen. Dat is het vereiste in het bewijsrecht. Ik meen dat er op dat moment moet kunnen worden ingegrepen. Dan kom ik op het punt waar de heer Kohnstamm het de hele tijd over heeft, te weten de grenzen van het strafrecht op dit gebied. Aan het begin heb ik al gezegd dat de waarde van het strafrecht op dit terrein niet primair ligt in de straffen die ik ergens op stel, maar in de bevoegdheden die ik krijg. Als ik het niet in het strafrecht oplos, kom ik inderdaad te staan voor de vraag die de heer Van de Beeten gisteren heeft gesteld, namelijk in welk kader ik het dan moet oplossen. Internationaal lopen alle landen aan tegen deze kwestie: als het niet in het strafrecht wordt opgelost, moet het in het oorlogsrecht gebeuren, omdat het om oorlogshandelingen gaat. Daarom kom ik op de vraag: wat kan ik nog wel binnen het strafrecht doen en wat kan ik niet binnen het strafrecht doen? Het gaat mij daarbij primair om de bevoegdheden. Het Nederlandse strafrecht kende de samenspanning al en op dat punt kan dus niet worden gezegd dat ik buiten het bereik van het strafrecht treed. De heer R Emmelink heeft aangegeven dat het strafrecht heel wel kan worden uitgebreid. Hij zegt dat de eis zou moeten worden gesteld van een handeling. Strikt genomen wordt er met het begrip samenspanning ook een handeling geëist, namelijk de overeenkomst, die bewijsbaar moet zijn. Het begrip "overt act" varieert naar het recht van een groot aantal staten, maar in de doctrine van een aantal staten binnen de Verenigde Staten die de eis van "overt act" stellen, zult u aantreffen dat de aanspraak inderdaad een "overt act" is. Het gaat om de bewijsbaarheid van de afspraak om een terroristisch misdrijf te plegen. Ik meen dat op dat moment de bevoegdheden nodig zijn die het strafrecht biedt om op te treden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Dit is een interessante, maar ook buitengewoon complexe redenering. De complexiteit geeft aan hoe wenselijk het geweest was dat een en ander de gehele wetgevingsprocedure had doorlopen, met een advies van de Raad van State. Nu moeten wij hier, in het staartje van de procedure, die complexiteit nog boven water halen.

Minister **Donner**: Die complexiteit is in de hele schriftelijke behandeling al eerder aan de orde geweest. Ik geef aan, waarom het hier uiteindelijk niet zozeer gaat om een advies van de Raad van State, als wel om een keuze die moet worden gemaakt, namelijk of wij preventief willen optreden. Dat kan niet met procedurele argumenten worden uitgesteld. Ook is gewezen op het punt van de vermenging van implementatieaspecten en ander vragen. De aanwijzing voor de regelgeving op dat punt betreft met name de overweging van de snelheid waarmee implementatie mogelijk is. Om die reden wordt er ontraden om de implementatie te vermengen met punten van nationaal recht. Sinds ik mij bezighoud met de

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

implementatie van Europese richtlijnen is er veel verbeterd op dat terrein. Er is veel terughoudendheid. Het is niet zo dat de Kamer met de implementatiewetgeving ook andere zaken door de strot geduwd zou krijgen. Het wetsontwerp kan immers altijd verworpen worden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Het gaat mij niet om de aanwijzing voor de regelgeving. Daar hebben wij als Kamer inderdaad weinig mee te maken, het is een zaak van het kabinet. Het gaat mij om de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. Als de minister nu zegt dat de situatie is verbeterd, wil ik hem er toch op wijzen dat wij ons in de vier jaar dat ik nu deel uitmaak van deze Kamer, zeker zes, zeven keer binnen de CDA-fractie hebben gebogen over de vraag of wij wel of niet moeten accepteren dat hier onderwerpen worden geregeld in een wetsvoorstel ter implementatie die niet uit de Europese richtlijn of het kaderbesluit voortvloeien. Met andere woorden: het is nog steeds een reëel probleem. Dat is ook de waarschuwing die ik de regering heb willen meegeven.

Minister **Donner**: Ik noteer het als dat punt, maar ik heb u al aangegeven dat er in dit geval dringende redenen waren om nu juist niet voor die weg te kiezen en om de twee te combineren, omdat er een wetsontwerp lag.

De heer **Kox** (SP): Hoe erg zou het nu eigenlijk zijn om alsnog het spoedadvies van de Raad van State te vragen en de Kamer daarmee op dat punt tegemoet te komen? U hoort immers van de heer Van de Beeten dat hij wel voor het wetsvoorstel wil stemmen, maar eigenlijk had hij het ook liever anders gehad. Hoe erg is het om dat alsnog te doen? Hoeveel vertraging zouden wij daarmee oplopen en wat voor risico zouden wij lopen?

Minister **Donner**: U loopt met dit wetsontwerp ten minste een vertraging van twee à drie maanden op. Het Nederlandse EU-voorzitterschap staat voor de deur; er is een noodzaak om te komen tot verdergaande stappen in de terrorismebestrijding; na de drie maanden die het langer duurt, zal de keuze geen andere zijn dan nu en de standpunten zullen waarschijnlijk ook niet anders zijn. Om die redenen wil ik de Kamer de aanneming van deze motie ernstig ontraden.

Hiermee meen ik ook ingegaan te zijn op het punt van de samenspanning en de vraag waarom wij naar mijn gevoel niet de richting van de voorbereidingshandelingen moeten kiezen. De heer Holdijk wees op de heer Remmelink. Mag ik hem ook wijzen op de geschriften van de heren De Waard en Mulder. Zij billijken eveneens het gebruik van het concept van de samenspanning voor deze ernstige vorm van delicten waar de nadruk ligt op de preventie. Nogmaals, dat is de fundamentele vraag. Als wij opsporingsmiddelen willen gebruiken om de samenspanning te bestrijden, dan zullen wij het in het strafrecht moeten oplossen. Anders heb ik geen recht, of ik moet buiten het strafrecht om een apart recht creëren, waaronder ik wel de benodigde bevoegdheden en eventueel ook de straffen krijg. Ik acht het terecht om op dit terrein voor de samenspanning te kiezen. Dat geeft mij namelijk de mogelijkheid om het middel te beperken tot de terroristische misdrijven en ik hoef, anders dan bij andere

middelen, niet te kiezen voor een brede aanpassing van het hele strafrecht, waarbij de voorbereiding wordt uitgebreid.

De heer Kox stelde mij een vraag over de jihad. Ik ben mij ervan bewust dat de jihad conceptueel een heel breed begrip is in de islam. Tegelijkertijd wijs ik de heer Kox erop dat in de memorie van toelichting duidelijk is omschreven wat in dit geval naar onze mening begrepen moet worden onder de term "gewapende strijd" zoals die in het voorstel wordt gebruikt. Het gaat daarbij om het ontplooiën van geweldsactiviteiten tegen gepercipieerde vijanden, in dit geval van de islam. Dat is iets anders dan de psychische catharsis die er ook wel mee wordt bedoeld.

Samenspanning is pas in 1886 in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht verschenen omdat er voor die tijd nog de Code Pénal was. Ik meen dat dit begrip daar ook in voorkwam, maar anders omschreven. In ieder geval is er in die tijd een ernstige discussie over geweest, wat mij eigenlijk weer doet vermoeden dat het voor die tijd niet in het wetboek stond, omdat er anders niet over gediscussieerd zou zijn.

Ten slotte raad ik de Kamer dringend af, de motie te aanvaarden, omdat ik denk dat het gevraagde niet goed zou zijn voor de discussie en voor de positie van Nederland tijdens het voorzitterschap.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, verlangen de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en de SP stemming over het wetsvoorstel en de motie.

**

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter, ik verzoek u bovendien, volgende week dinsdag eerst de motie en daarna pas het wetsvoorstel in stemming te brengen, aangezien de beslissing over de motie voor mijn fractie bepalend zal zijn voor haar stemgedrag bij de beslissing over het wetsvoorstel. Het is logisch om eerst te beslissen of er een advies aan de Raad van State moet worden gevraagd en daarna pas over het wetsvoorstel te stemmen.

De **voorzitter**: Het is wel ongebruikelijk, maar gelet op het instemmende geknik van de overige woordvoerders stel ik voor, aan dit verzoek te voldoen. Ik stel voor, volgende week dinsdag over het wetsvoorstel en de motie te stemmen.

**

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

*B

!Publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid

publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (28218).

De **voorzitter**: Hierbij is tevens aan de orde de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 over het wetsvoorstel Consumentenbeschermende regels inzake koop en bouw van woningen (23095, A).

Ik had minister Donner al welkom geheten, ik heet nu ook minister Dekker van ganser harte welkom.
**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Dekker**: Mevrouw de voorzitter. De publiekrechtelijke toestand van onroerend goed kent nog steeds geen wettelijk stelsel voor de algemene openbaarheid ervan. In 1976 schreef een brede werkgroep van gezaghebbende personen uit de overheid en de wetenschap, onder leiding van prof. mr. De Haan en in het leven geroepen door het toenmalige Instituut voor bouwrecht en het Nirov, dat een dergelijk stelsel van het grootst mogelijke belang voor het rechtsverkeer zou zijn. Zij voegde er nog aan toe dat ook de verschillende overheden zelf ten zeerste gebaat zouden zijn met zo'n informatiesysteem. Deze constatering heeft nu, dertig jaar later, de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken opgeleverd. De schrijvers van toen moeten een vooruitziende blik hebben gehad, want hoe actueel is dit onderwerp nu niet? De regering streeft naar een grotere kenbaarheid en meer transparantie van overheidsinformatie. Ik verwijs naar het actieprogramma Ander overheid, dat op 1 december 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden en dat de modernisering van het openbare bestuur een krachtige impuls geeft, juist op het gebied van overheidsinformatie. Deze wet beantwoordt hier dan ook aan. Het lange rijpingsproces levert op het goede moment een mooie vrucht op. De voortschrijding van de techniek maakt de informatievoorziening die met dit wetsvoorstel beoogd wordt, zeer goed mogelijk. Kenbaarheid van overheidsinformatie zal in de komende jaren een zeer actueel onderwerp blijven. Ik noem een aantal redenen hiervoor die voor zichzelf spreken.

In het rechtsverkeer met betrekking tot het onroerend goed is de burger afhankelijk van actuele en volledige informatie over de gebruiksmogelijkheden met betrekking tot dat goed. De burger moet die informatie snel en tegen lage administratieve kosten kunnen verkrijgen. Dat is nu vaak niet mogelijk. Voor een overheid die streeft naar dienstbaarheid aan de burger, lage administratieve lasten en minder bureaucratie, is dat niet langer acceptabel. Een overheid die zich op het gebied van de naleving van de regels consequenter wil opstellen en de burger op zijn rechten maar ook op zijn plichten wil wijzen, zal de burger in staat moeten stellen die rechten en plichten te kennen.

Dat de overheid veel informatie over de burger moet verzamelen om haar taken goed te kunnen uitoefenen, kan de burger goed begrijpen, maar dit is lang

een eenrichtingsverkeer geweest. In de informatiemaatschappij draait de burger dat om. Hij verlangt informatie terug en terecht: wat mag ik bijvoorbeeld verbouwen aan een huis en waaraan moet ik voldoen als ik een onderneming begin? Het zijn logische vragen waarop een bestuursorgaan tegenwoordig heeft te anticiperen.

Ten slotte speelt voor de burgers en vooral ook voor de overheid intern, het belang om inzicht te hebben in de besluiten die verschillende organen over hun eigendomsperceel genomen hebben dan wel van plan zijn te nemen. Het wetsvoorstel draagt bij aan de gecoördineerde besluitvorming met betrekking tot dat perceel.

Het wetsvoorstel is bovendien gegoten in de vorm van een raamwet en bevat de hoofdlijnen van het voorgestelde registratiestelsel. Dit stelsel is verdeeld over gemeenten en het kadaster, en wordt daarom ook wel het duale stelsel genoemd. Dit houdt in dat beperkingen die worden opgelegd door de gemeente, ook worden vastgelegd in een gemeentelijke registratie. Beperkingen opgelegd door andere overheden, zullen berusten bij het kadaster. De gemeentelijke beperkingenregistratie en de kadastrale registratie zullen op een nader te bepalen wijze met elkaar in verbinding staan.

De voornaamste redenen om gemeentelijke beperkingsbesluiten niet in de kadastrale registratie op te nemen maar bij de gemeente zelf te registreren, is dat hiervoor draagvlak is bij zowel gemeenten als het kadaster en dat dit registratietechnisch en uitvoeringstechnisch het meest gangbaar is. Uitgangspunt is immers dat gegevens zo dicht mogelijk bij de bron moeten worden beheerd en dat de administratieve ballast zoveel mogelijk dient te worden beperkt. Het zou dan ook niet efficiënt zijn de gemeentelijke beperkingsbesluiten bij het kadaster of elders in te schrijven en te registreren. Het aantal onroerende zaken dat met een gemeentelijke beperking is belast, is namelijk zeer groot en deze beperkingen muteren vaker dan niet-gemeentelijke beperkingen.

Voorzitter. Ik wil van de gelegenheid gebruikmaken door aan te geven dat de wet niet als een op zichzelf staand fenomeen beschouwd moet worden, maar onderdeel uitmaakt van een veel bredere operatie die wij als kabinet hebben ingezet. Ik doel daarmee op de verbetering van de ontsluiting van informatie over met name ruimtelijke objecten, anders gezegd het vastgoed. Het kadastraal perceel waaraan volgens het wetsvoorstel publiekrechtelijke beperkingen worden gekoppeld, is daar één van. Maar het gaat ook om zaken als gebouwen, adressen en kaarten. Voor deze objecten worden momenteel basisregistraties ontwikkeld. Ik verwijs wederom naar het programma Andere overheid. Dit programma hecht zo aan die registraties, omdat heel veel overheidshandelen van goede en betrouwbare informatie over deze objecten afhankelijk is. Als wij erin slagen om hiervoor in bestuurlijk Nederland één systematiek en één gemeenschappelijke taal te ontwikkelen, dan zal dat belangrijke vruchten afwerpen, niet alleen voor een effectief bestuurlijk handelen zoals bij crises in de gebouwde omgeving, bij de handhaving, bij de huisvesting en bij de beleidsontwikkeling, maar ook voor een doelmatig functioneren van de bestuursorganen, zowel bij

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

de dienstverlening aan de burger en het bedrijf, als in het verkeer tussen de verschillende disciplines bij de overheid intern.

De totstandkoming van deze basisregistratie is in volle gang. Het zal ertoe leiden dat de informatie die de overheid over het vastgoed verzamelt, veel beter ontsloten kan worden. Dat komt ten goede aan de overheid zelf, met name wanneer er tussen de verschillende bestuursorganen moet worden samengewerkt, maar het komt natuurlijk ook ten goede aan de burger. Wanneer de burger bijvoorbeeld via het internet betrouwbare informatie kan krijgen over de ligging van zijn onroerend goed, c.q. de gebouwde omgeving, zoals kaart, kadastraal perceel, gebouw en adres, dan is het van belang dat hij tevens kan zien welke beperkingen aan het gebruik van dit goed zijn gebonden. Ik denk daarbij aan de status van een monument, aan de toepasselijkheid van een gemeentelijk voorkeursrecht of aan de geldende bestemming. Dat zijn allemaal publiekrechtelijke beperkingen waarvoor dit wetsvoorstel nu juist de ontsluiting regelt.

Ik merk hierbij op dat de registratie niet alle beperkingen kan omvatten. Beperkingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit de algemene regels worden niet opgenomen vanwege de hoge uitvoeringskosten. Er blijven dus beperkingen bestaan die niet vermeld staan in het register. De heer Van de Beeten heeft hierop, mede namens mevrouw Meindertsma, terecht gewezen. Ik neem hun opmerkingen ter harte en zal in de voorlichting rondom de invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen hieraan aandacht besteden - ik doe dat van harte -- zodat belanghebbenden er zich van bewust zijn dat het stelsel geen volledige registratie omvat en dat de registratie niet geheel uitputtend is, maar wel in zeer grote mate dekkend.

Voorzitter. Ik ga niet in op de details. Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben dat het wetsvoorstel na zoveel jaren van voorbereiding de geest van deze tijd ademt en geheel past bij het streven van de regering om te komen tot modernisering van de overheid en tot vergroting van de dienstbaarheid aan de burger. Het kenbaar maken van haar besluiten met betrekking tot onroerend goed is een van de belangrijkste diensten die de overheid op dit terrein aan haar burger heeft te leveren. Het wordt hoog tijd dat wij dit met dit wetsvoorstel gaan regelen.

Ik zal voorts ingaan op de vragen voor zover ik die nog niet beantwoord heb. Door de heer Van de Beeten is terecht de evaluatie genoemd. Zoals ik heb toegezegd zal ik de wet na vijf jaar evalueren om na te gaan of er nog aanleiding is voor het aanbrengen van verbeteringen.

Mevrouw Bierman heeft gevraagd in welke mate gemeenten zijn voorbereid op de uitvoering van de verplichting, neergelegd in het wetsvoorstel, mede in verband met hun aansprakelijkheid. Zij heeft ook gevraagd of gemeenten al een onlineverbinding met het Kadaster hebben. Voor de invoering van de verplichting zal een overgangstermijn worden gehanteerd. De gemeenten zullen bij de invoering begeleid worden en de gelegenheid krijgen om hun administraties op orde te brengen. Zij moeten zich dus zeer bewust worden van het feit dat indien zij hun registraties niet op orde hebben, zij daarvoor in de toekomst aansprakelijk zijn. Ook daarover zal de voorlichting gaan. Daaraan zal dus bij de invoering van de

wet veel aandacht worden besteed. Weliswaar zullen gemeenten een inhaalslag moeten plegen, maar in het kader van de digitaliseringsacties zijn gemeenten al autonoom bezig om hun vastgoedinformatievoorziening te ontwikkelen. De invoering van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen zal hiervan onderdeel uitmaken. Met de VNG en het Kadaster zullen hierover afspraken worden gemaakt. Overigens, een groot aantal gemeenten, ongeveer 200, waaronder de grote gemeenten, hebben op dit moment een onlineverbinding met het Kadaster. Deze zogenaamde Kadasterbalie is er ten behoeve van de burgers. Publiekrechtelijke beperkingen, voor zover die nu reeds bij het Kadaster zijn ingeschreven, kunnen daar dan ook worden ingezien. Voor de uitwisseling van gegevens tussen Kadaster en gemeente zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel wel aanvullende onlinevoorzieningen noodzakelijk. Dat is overigens een belangrijk onderdeel van de invoeringsmaatregelen.

Mevrouw de voorzitter. Tot slot van mijn betoog wil ik ingaan op enkele punten betreffende het wetsvoorstel die de heer Holdijk in zijn inbreng naar voren heeft gebracht. Mijn ambtgenoot van Justitie zal hierna op de overige punten van de heer Holdijk en die van andere sprekers ingaan, omdat die meer zijn terrein betreffen. De heer Holdijk heeft een drietal manco's van het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Zijn eerste en belangrijkste punt is dat inschrijving en registratie geen vereisten zijn voor het van kracht worden van een besluit. Om die reden is er volgens de heer Holdijk sprake van rechtsonzekerheid tussen de datum van bekendmaking en de datum van inschrijving van een besluit. Hij meent dat omwille van de rechtszekerheid de inschrijving van het Beperkingenbesluit zou moeten samenvallen met de inwerkingtreding ervan. Als tweede manco noemde hij het niet voorhanden zijn van een helder tijdspad voor de verplichte inschrijving van beperkingen die niet voortvloeien uit formele wetten en die dus van het Rijk afkomstig zijn. Als derde manco noemde hij de regeling van de inschrijvingstermijnen waarbinnen hij drie manco's onderscheidt. In de eerste plaats acht hij het niet overtuigend dat de periode van vier dagen die een gemeente heeft om een beperkingenbesluit na de bekendmaking ervan in te schrijven en het registreren noodzakelijk is om een gemeente bij met name omvangrijke besluiten de gelegenheid te geven om kadastrale gegevens erbij te zoeken. Hij acht deze vierdagetermijn evenmin noodzakelijk voor de inschrijving van beslissingen in administratief beroep en rechterlijke uitspraken. Verder heeft hij gesteld dat in het verkeer tussen gemeenten en kadaster een gat van acht weken kan ontstaan, met vervuiling van gegevens bij beide registraties, hetgeen telkens tot een nader onderzoek zou nopen.

Ik beantwoord deze vragen in samenhang. De in het wetsvoorstel voorgestelde beperkingenadministratie heeft niet meer dan een informatieve functie. Er is nooit sprake geweest van een opzet, waarin inschrijving en registratie voorwaarden worden voor de inwerkingtreding van een besluit. Dat zou het met het wetsvoorstel beoogde ook ver voorbijschieten. Het wetsvoorstel zou een te zware lading krijgen als de inwerkingtreding van besluiten afhankelijk werd van registratie en inschrijving. Er is geen

enkele reden om de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor de inwerkingtreding van besluiten te gaan wijzigen vanwege dit wetsvoorstel. Enige relativering acht ik dan ook op zijn plaats. Het gaat erom dat de bestaande gebrekkige kenbaarheid voor de burger van overheidsbesluiten zo snel mogelijk verbetert, zonder dat nu moet worden gestreefd naar een volledig actuele kenbaarheid. En het wetsvoorstel creëert geen rechtsonzekerheid door de vierdagentermijn. Het beoogt juist de bestaande gebrekkige kenbaarheid en rechtsonzekerheid als gevolg daarvan te verminderen. Dát is de kern. Maar een perfect op alle wensen aansluitende regeling kan niet worden geboden.

In de memorie van antwoord hebben wij reeds uitvoerig stilgestaan bij de juridische complicaties die al dan niet kunnen optreden binnen de vierdagentermijn. Wij hebben getracht daarbij duidelijk te maken dat naar onze inschatting het wel meevalt met het risico, en met de ernst van de gevolgen ervan. De vierdagentermijn is het resultaat van een moeizaam bereikt compromis tussen VNG en kadaster. Zij achten deze haalbaar en uitvoerbaar. Ik vind het van belang daaraan een belang toe te kennen. Niet alleen om ook bij omvangrijke besluiten de kadastrale gegevens erbij te kunnen zoeken, maar ook omdat de gemeenten veelal niet zullen beschikken over actuele kadastrale gegevens. Zij krijgen die in de voorliggende opzet slechts eenmaal per maand toegezonden door het kadaster. In die periode is de vierdagentermijn hard nodig om de juiste kadastrale gegevens te kunnen aantekenen op een beperkingenbesluit.

Gemeenten moeten bij de voorbereiding van de inschrijving en registratie van een besluit, maar ook van een beslissing in administratief beroep of een rechterlijke uitspraak, in voorkomende gevallen de actuele kadastrale gegevens bij het kadaster opvragen. Ook met het oog hierop is de vierdagentermijn zeker een niet te lange periode. Aan het punt van de actualiteit van gemeentelijke kadastrale gegevens zal bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving samen met VNG en kadaster nog de nodige aandacht moeten worden besteed.

Wat het tweede genoemde manco betreft: ook ten aanzien van beperkingenbesluiten van bestuursorganen van het Rijk, ministers en de Kroon, is het voornemen deze waar mogelijk al bij de eerste tranche van aan te wijzen beperkingenbesluiten mee te nemen. Er is geen reden hiermee anders om te gaan dan met beperkingenbesluiten van bestuursorganen van decentrale overheden. Het is juist dat voor het geheel nog geen harde planning is vastgesteld, maar in overleg met VNG en kadaster en andere betrokkenen zal op zorgvuldige wijze een invoeringstraject worden bepaald, zodat dat haalbaar is, waarbij een goede afstemming met andere hieraan gerelateerde ontwikkelingen, zoals de basisregistratie voor gebouwen, adressen, percelen en kaarten, zal moeten plaatsvinden.

*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik zal de verschillende vragen en opmerkingen per persoon beantwoorden, en niet proberen dat te combineren. Daarmee doe ik meer recht aan de interventies van de verschillende leden. Ik maak

daarbij onderscheid tussen het beperkingenbesluit en mijn brief over de regeling van de koop van onroerende goederen.

De heer Van de Beeten wijst op de mogelijke complicaties als gevolg van de gekozen opzet verband houdende met het gegeven dat een beperkingenbesluit wel van kracht kan zijn, maar nog niet is ingeschreven. Ter vermijding van die complicaties suggereert hij dat het beperkingenbesluit pas van kracht zal worden, wanneer het wordt geregistreerd. Hij suggereert om dat eventueel in de Algemene wet bestuursrecht te regelen. Ik ben daar geen voorstander van. Het gevolg daarvan is dat ik in de algemene wet twee systemen van in kracht treden krijg, namelijk voor de besluiten die niet worden geregistreerd en voor de besluiten die wel worden geregistreerd. De wet verzet zich er niet tegen om in een bijzondere wet voor een systeem te kiezen waarin dat besluit direct na de vaststelling dient te worden geregistreerd en pas daardoor het beoogde rechtsgevolg krijgt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ook zou een bijzondere wet kunnen bepalen dat een besluit na de bekendmaking dient te worden geregistreerd, omdat dat besluit ook jegens rechtsopvolgers geldt, bijvoorbeeld een aanschrijving op grond van de Woningwet. Kortom, de gekozen oplossing kan van geval tot geval verschillen, maar moet dan worden geregeld in de specifieke besluiten. Gelet op die verscheidenheid is het niet verstandig om dat in een algemene regeling te doen. Nu geldt als algemene regel artikel 3.40 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan een besluit, ook een beperkingenbesluit, niet in werking treedt voordat het bekend is gemaakt. In de praktijk heeft een besluit effect door toezending ervan aan de burger. Bijvoorbeeld bestemmingsplannen worden bekendgemaakt door publicatie in de plaatselijke bladen.

Voor ons ligt een soort aanbouwwetgeving. De besluiten die in een registratie worden opgenomen, moeten successievelijk bij AMvB worden aangewezen. Bovendien zullen alleen die beperkingenbesluiten worden geregistreerd en niet direct uit een algemeen voorschrift voortvloeiende beperkingenbesluiten of begunstigende besluiten. Daarmee zou ook het register verschillend zijn al naar gelang het een algemene of een bijzondere beperking is.

Het voorgestelde stelsel heeft voorshands een uitsluitend informatieve functie voor bestaande en nieuwe beperkingen. Met de suggestie van de heer Van de Beeten zou de registratie in het voor ons liggende wetsvoorstel een constitutieve betekenis krijgen voor de rechtskracht van besluiten. Ik zie ook niet dat de informatieplicht van de verkoper afneemt als er een registratieplicht is. De verkoper moet de inlichtingen geven omtrent de omstandigheden waarvan hij weet dat die voor de koper van belang zijn. Als er beperkingen op het pand rusten, is dat al snel het geval. Hij zal zich er niet op kunnen beroepen dat er ook nog een registratie is. Het is de bedoeling dat er over vijf jaar een evaluatie zal plaatsvinden. Dan kunnen wij bekijken of een overgang naar een ander systeem voor bepaalde besluiten wat betreft het van kracht worden van beperkingenbesluiten wenselijk

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

is. Dat zou al eerder het geval kunnen zijn door dat eventueel te regelen in de bijzondere wetten waarin de besluiten worden geregeld.

Ik ga in op de positie van de burger die raadpleegt voor de registratie van een beperkingenbesluit, in wezen gedurende de periode tussen de vaststelling en de registratie van een beperkingenbesluit, en niet door de gemeenteambtenaar wordt gewezen op een al vastgesteld, maar nog niet geregistreerd besluit. Ik wijs erop dat deze registratie iets toevoegt aan de mogelijkheid om kennis te nemen van het bestuursbesluit. Het wordt niet anders; er komt iets bij. Het besluit is van kracht als het bekend is gemaakt, wat ook vooronderstelt dat de burger ervan op de hoogte zal zijn. Hetzelfde geldt voor een eventuele informatieplicht als op de verkoper een informatieplicht rust. Dat zal niet veranderen als een besluit wordt geregistreerd.

Kortom, de registratie wordt gebruikt als aanvullende informatie, maar is voor het overige niet bedoeld om rechtsgevolgen te krijgen. Ook als een gemeenteambtenaar de burger niet informeert, maar hem wel had behoren te informeren, zou er aansprakelijkheid kunnen bestaan voor de gemeente. Dat is nu echter niet anders. Dit systeem verandert die aansprakelijkheid niet. Er zou alleen iets kunnen veranderen als de burger op grond van het ontbreken van een registratie erop mocht vertrouwen dat er ook geen beperkingsbesluit is. Zo'n vertrouwen is niet aan de orde als het besluit de eerste vier dagen niet geregistreerd behoeft te worden. Het is wel aan de orde als er iets verkeerd is geregistreerd, maar ook dan gelden de gewone aansprakelijkheidsregels. Het wetsvoorstel voegt daar niets aan toe, noch doet er iets aan af. Ik geloof dan ook niet dat dit wetsvoorstel een extra argument is om de notaris een rol te geven.

De heer Van de Beeten merkte op dat, als de inschakeling van de notaris niet verplicht wordt, het alternatief van een minimumcorpus in de wet van eisen voor de te sluiten schriftelijke koopovereenkomst overweging verdient. Uit de brief is duidelijk dat ik op dit moment niet overweeg inschakeling van een notaris verplicht te stellen. Ook van het alternatief van de heer Van de Beeten ben ik geen voorstander. In de brief van 31 december heb ik er al op gewezen dat in de praktijk al in zeer grote mate gebruik wordt gemaakt van door de organisaties van consumenten, makelaars en bouwondernemingen opgestelde modelcontracten. Daarmee heb ik bedoeld dat een wettelijk voorschrift niet nodig is omdat betrokken partijen zelf in staat blijken te zijn om de belangrijke elementen van de overeenkomsten op uniforme wijze een plaats in de overeenkomst te geven. Daarmee heb ik niet de suggestie willen wekken dat ik met aanvullende eisen andere onderwerpen heb bedoeld dan die welke in de modelovereenkomst aan de orde zijn.

Ik hink dan ook niet op twee gedachten, zoals de heer Van de Beeten suggereert, als ik in de brief tevens de vrees uitspreek dat de rechtszekerheid zou kunnen worden aangetast als de wetgever in die zin aanvullende eisen zou stellen met betrekking tot de inhoud van de koopovereenkomst. Als de wetgever zélf aanvullende eisen aan de koopovereenkomst zou stellen -- dat is wat anders dan wanneer partijen een model gebruiken voor hun overeenkomst -- moet ook een sanctie aan de orde komen

voor het moment dat niet aan de eisen wordt voldaan. Er is dan maar één oplossing, namelijk nietigheid. De koopovereenkomst wordt dan ongeldig. Dat is bezwaarlijk en meestal niet in het belang van de betrokken partij. Dat klemt temeer als pas geruime tijd later duidelijk wordt dat er vanwege de nietigheid eigenlijk helemaal geen overeenkomst is geweest. Partijen zijn daarmee niet geholpen en zeker niet als de transactie tot hun volle tevredenheid is verlopen. Nietigheid leidt tot rechtsonzekerheid meer dan tot rechtszekerheid. Het was de heer Van de Beeten niet duidelijk dat een wettelijke verplichting tot informatieverschaffing van de consument-verkoper onredelijk zou kunnen zijn. Daarmee doelde ik op de situatie waarin een consument-verkoper verkoopt zonder daarbij van een modelovereenkomst gebruik te maken. In zo'n situatie zou de betrokkene wel eens te gemakkelijk van een koude kermis thuis kunnen komen. De bestaande in de kooptitel opgenomen aanvullende eisen aan de inhoud van de koopovereenkomst zijn naar het mij voorkomt ook niet zonder reden uitsluitend gelegd op de beroeps- of bedrijfsmatig handelende partij.

De heer Holdijk is ingegaan op de mededelingsplicht van de verkoper en de onderzoeksplicht van de koper, zoals die geregeld zijn in de artikelen 15 en 17 van Boek 7 van het BW. Artikel 15 houdt in dat alleen als de verkoper op de zaak rustende beperkingen meldt, hij ontslagen is van de plicht de zaak vrij van beperkingen te leveren. Artikel 17 houdt in dat een afgeleverde zaak aan de overeenkomst moet beantwoorden, kortom, de eigenschap bezit die de koper op grond van de overeenkomst mag verwachten. Terecht wijst de heer Holdijk erop, dat in de literatuur er discussie is over de vraag of publiekrechtelijke lasten en beperkingen ook vallen onder de bijzondere lasten en beperkingen waarop artikel 15 doelt. Over het algemeen is echter de conclusie dat het artikel alleen oog heeft op de privaatrechtelijke beperkingen die de verkoper meestal zelf is overeengekomen en dus ook zelf het beste kent. Niemand verdedigt dat artikel 15 zonder enige begrenzing op de publiekrechtelijke beperkingen van toepassing kan zijn. Bij publiekrechtelijke beperkingen gaat het om een heel breed spectrum van maatregelen. Terughoudendheid daarbij blijft op z'n plaats om het risico ervan bij de verkoper te leggen.

Het onderhavige wetsvoorstel houdt niet in dat de registratie constitutief wordt voor de vestiging van de beperking. Registratie en publicatie hebben vooral een informatieve waarde. Nieuwe registratievormen betekenen dus niet dat waar nu artikel 15 alleen het oog heeft op de privaatrechtelijke beperkingen, zoals zakelijke rechten van derden, dat in de toekomst wel het geval zal zijn. Ik meen dan ook niet dat het risico van de verkoper groter wordt ofwel dat de registratie gevolgen heeft voor de mededelingsplicht of omgekeerd voor de onderzoeksplicht van de koper.

Niet anders is het met de onderzoeksplicht van de notaris als die wordt ingeschakeld. De registratie verzwaart niet zijn onderzoeksplicht. Het maakt het wel gemakkelijker om aan die plicht te voldoen.

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

Mevrouw Broekers-Knol heeft gerefereerd aan het plenaire debat op 2 en 3 juni vorig jaar over het wetsvoorstel inzake koop onroerende goederen en de kritiek die de VVD-fractie toen had op de bedenktijd van drie dagen. Het is onbetwistbaar dat een verplichte inschakeling van de notaris haar voorkeur heeft. Ik wil niet nalaten om te refereren aan de vergadering enige weken terug van de Vereniging voor burgerlijk recht over het onderwerp wettelijke bedenktijd. Die vergadering heeft, zij het met meerderheid van één stem, tegen de verplichte inschakeling van de notaris gestemd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik was zelf bij die vergadering van de Vereniging voor burgerlijk recht aanwezig. Inderdaad was er een meerderheid van één stem. Ik merk er wel bij op dat twee ambtenaren van de minister meegestemd hebben, maar dan wel ten faveure van de oplossing die de minister bepleit.

Minister **Donner**: Ik neem aan dat mevrouw Broekers ook meegestemd heeft. Dus dan moet je een zeker tegenwicht creëren. De stemregels zijn voor de vereniging en niet voor de Kamer.

Tegelijkertijd betreur ik het dat mevrouw Broekers gisteren zei dat zij enigszins teleurgesteld was door de brief. Aan de gedachte om het schriftelijkheidsvereiste uit te breiden tot de koop van alle onroerende goed ben ik inderdaad voorbijgegaan, overigens niet lichtvaardig. Ook hiervoor geldt evenwel de constatering dat de praktijk op dit moment al laat zien dat de koopovereenkomst vrijwel in alle gevallen schriftelijk wordt gesloten.

Waarom zou de wetgever het dan bij wet gaan voorschrijven, als de praktijk zelf uitwijst zo wijs en verstandig te zijn? Argumenten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven gelden uiteraard minder dan bij het voorschrijven van de inhoud van de overeenkomst, het zogenaamde minimumcorpus. Maar het gaat hier dan om overbodige wetgeving, omdat de praktijk er al gebruik van maakt. Ik heb daarmee het advies van MKB-Nederland niet al te gemakkelijk terzijde geschoven, zoals mevrouw Broekers zegt. Het gaat om iets dat in de praktijk al zo is. Ik moet dan niet proberen om het in die grensgevallen waarbij het in de praktijk nog niet gebeurt -- meestal op goede gronden -- ook voor te gaan schrijven. Dat is het enige effect van de wettelijke regeling. Er moet in dat geval gebleken zijn dat hieraan behoefte is.

Mevrouw Broekers vroeg mij om een indicatie van de door mij bedoelde grensgevallen. Ik denk daarbij aan situaties waarbij minder grote financiële belangen betrokken zijn en partijen thans met een bezoek aan de notaris alleen voor de levering volstaan. De koopovereenkomst is dan in wezen mondeling gesloten, maar de levering vindt plaats via de notaris. Zoals gezegd, heb ik nog niet voldoende inzicht in die gevallen waarin er geen schriftelijke overeenkomst wordt gesloten. Dat inzicht kan in de komende tijd ontstaan, in ieder geval voor de evaluatie die zal moeten plaatsvinden. Ik hoop in ieder geval duidelijk te hebben gemaakt dat ik niet zonder nadere overwegingen het schriftelijkheidsvereiste niet overneem. Ik zie voorshands op dit punt geen goede gronden om het in te voeren.

Ik kan op het punt van de aanvullende eisen uit het minimumcorpus kort zijn. Mevrouw Broekers geeft aan dat ook zij daar geen voorstander van is.

Ik kom dan op de punten in mijn brief betreffende de tweewegenleer. Ik heb in die brief als een van de bezwaren genoemd dat de notaris daarin een rol wordt toegekend als deskundige die één partij adviseert. Mevrouw Broekers zegt dat ik het niet goed heb begrepen. Volgens mij zou de tweewegenleer die suggestie sterk in de hand werken, omdat in het ene geval de bedenktijd voor de koper vervangen wordt door interventie door de notaris. Ik heb uiteraard geen vraagtekens willen zetten bij de onafhankelijke positie die de notaris vanuit zijn beroep moet innemen. Ik heb met de handhaving van de bedenktijd juist willen voorkomen dat de notaris zich ooit als belangenbehartiger van slechts één van de betrokken partijen zou kunnen of moeten gaan ontpoppen, omdat de wet die suggestie bevat. Mevrouw Broekers verwijst verder naar het artikel van mevrouw Breedveld-de Voogd. Ik heb daarvan ook kennis genomen. Ik heb het hier ook bij me. Daarin spelen de elementen een rol die ook rond de totstandkoming van de wet in de Kamer gewisseld zijn. Mevrouw Breedveld voert een aantal argumenten aan. Ik heb in de discussie aangegeven waarom ik deze niet deel. Ik ben mij volledig bewust dat de bedenktijd in de juridische literatuur weinig of geen bijval heeft gekregen. Daar staat tegenover dat, als de steun voor een bepaald idee bepalend is, de verplichte inschakeling van de notaris door geen enkele organisatie wordt gesteund behalve de Koninklijke Notariële Broederschap. Ook de direct belanghebbende organisaties van consumenten, de Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond geven geen steun aan een alternatief van de bedenktijd en zeker niet voor de tweewegenleer.

Omdat het hierbij om consumentenbescherming gaat, kan aan dat punt toch enig gewicht worden toegekend.

Mevrouw Broekers is het met mij eens dat de consument is gediend met een duidelijk en eenvoudig systeem van bescherming. Zij erkent dat de tweewegenleer niet bijdraagt aan het vergroten van de inzichtelijkheid en toepasbaarheid van de wetgeving. Anders dan mevrouw Broekers, en misschien juist omdat de consument naar het inzicht van velen gebaat is bij en voldoende beschermd is door de bedenktijd, zie ik geen reden om de evaluatie van de wet reeds over twee, maximaal drie jaar te laten plaatsvinden. Om die reden vind ik het beter om hierbij de termijn van vijf jaar aan te houden. Dit laat overigens onverlet dat ik zeker bereid ben om de problematiek te herzien als op een eerder tijdstip majeure problemen blijken. Die toezegging wil ik bij dezen doen.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de beide ministers hartelijk voor hun antwoorden. Zij hebben beide gezegd er niet zoveel voor te voelen om in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen dat de rechtsgeldigheid van een besluit, in casu een beperkingenbesluit, afhankelijk zal worden gemaakt van registratie. De minister van Justitie heeft daar nog aan toegevoegd dat hij zich wel kan voorstellen dat dit in

bijzondere wetten nader wordt geregeld omdat het onwenselijk is om in de Algemene wet bestuursrecht twee regimes naast elkaar op te nemen.

Mijns inziens hoeft het op zichzelf niet bezwaarlijk te zijn dat in de Algemene wet bestuursrecht twee regimes voorkomen. Het regime inzake het beperkingenbesluit en de inwerkingtreding daarvan kun je immers bij registratie beperken tot de besluiten die betrekking hebben op onroerende zaken. Daarmee baken je dat op een heldere manier af. Het lijkt mij wel goed om dat niet van geval tot geval te doen, maar juist in de Algemene wet bestuursrecht. Minister Dekker zei dat het hierbij gaat om een wet die ertoe strekt, het publiek informatie te verschaffen. Dat is echter geen informatie bij wijze van recreatie of entertainment; het gaat om informatie waarmee wordt beoogd de rechtspositie van burgers te helpen beschermen door hun in staat te stellen inzicht te krijgen in de beperkingen die rusten op een onroerende zaak die zij eventueel willen kopen of waarmee zij op een andere wijze een betrekking willen onderhouden. Ook voor een aannemer die van plan is om op de grond van een ander iets te bouwen, is het van belang te kunnen weten wat precies de beperkingen zijn die op die grond rusten.

Dat informatieve mogen wij daarom zeker niet als een juridisch neutraal of juridisch blanco begrip hanteren bij het dit wetsvoorstel. De beide ministers zeggen terecht dat dit wetsvoorstel de rechtsonzekerheid vermindert. Van een registratie of een institutionalisering van informatie gaat een vertrouwenwekkend effect uit op het publiek. Daarom heb ik mede namens mevrouw Meindertsma gevraagd, duidelijk te maken dat de mensen hierin niet alles kunnen terugvinden, maar ook los daarvan roept dit een vertrouwenwekkend element op in het rechtsverkeer tussen burgers inzake onroerende zaken. De minister van Justitie zegt dat dit geen verschuiving met zich zal brengen in de informatieplicht van de verkoper en de onderzoeksplicht van de koper, maar ik denk dat dit niet juist is. Stel er ontstaat een conflict over iets wat in het register te vinden is. De verkoper heeft daar niet over gesproken, maar de koper had het kunnen vinden in het register. Dan kan de verkoper stellen dat de koper het register had kunnen raadplegen, net zo goed als dat geldt voor erfdiensbaarheden of een beslag. Misschien is het dan niet netjes geweest, maar het juridisch effect van het feit dat het ingeschreven is geweest, dat het te onderzoek was, heeft consequenties voor de balans in de onderzoeksplicht van de koper en de informatieplicht van de verkoper. Dat speelt een des te grotere rol als een van beide partijen een makelaar aan zijn zijde heeft of als een notaris een obligatoire overeenkomst moet omzetten in leveringsakte. Met andere woorden, wij gaan hiermee een probleem krijgen. Het is goed dat wij het doen. In civielrechtelijke zin zal het bij de koop van onroerende zaken een rol spelen.

Ik kom bij de inschakeling van de notaris respectievelijk het minimum corpus. In de korte tijd dat de wet gelding heeft, hebben wij bij ons op kantoor verschillende zaken in behandeling gekregen waarbij de verkoper een beroep heeft gedaan op de bedenktijd teneinde zichzelf een betere onderhandelingspositie tegenover de koper te verschaffen. Dat is exact hetgeen

mevrouw Broekers bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de orde heeft gesteld. Ik weet ook dat er de nodige klachten over lopen bij de NVM. Er zijn klachten over de rol die de makelaar daarbij heeft gespeeld. Ik heb er achteraf spijt van dat ik mijn fractie uiteindelijk heb geadviseerd om in te stemmen met het wetsvoorstel. Wij zullen daar een volgende keer onze les uit trekken.

Bij minimum corpus heeft de minister gezegd dat het niet verstandig is, omdat de enige sanctie de nietigheid is van de obligatoire overeenkomst. Dat is niet juist. In de wet kan vernietigbaarheid geregeld worden. Er kan ook in de wet geregeld worden dat alleen de koper een beroep op die vernietigbaarheid kan doen. Op het moment dat de koper en de verkoper bij de notaris zitten, kan het gebeuren dat de koper constateert dat er een gebrek is in de obligatoire overeenkomst. De notaris kan de koper vragen of het in de leveringsakte geheeld moet worden of dat de koper er een beroep op wil doen om alsnog van de obligatoire overeenkomst af te komen. Dat heeft niets te maken met het dringen van de notaris in de rol van partijadviseur. Het is simpelweg een plicht die uit de wet voortvloeit. Ik zie nog steeds niet dat daar een probleem ligt.

Ik constateer dat wij op dit punt nog steeds niet uit de loopgraven zijn gekomen. Wij moeten het zien als het debat van zo-even over de algemene identificatieplicht. Na verloop van tijd ontstaat er voortschrijdend inzicht en verschuiven de verhoudingen. Er komen andere acteurs in het spel en waarschijnlijk komt er een moment waarop wij zo verstandig zijn om te regelen dat de notaris verplicht ingeschakeld moet worden. Wellicht gebeurt dat als de vergadering van de Vereniging voor burgerlijk procesrecht of de Vereniging voor burgerlijk recht een andere uitslag van de stemming laat zien.

Tot slot iets over de uitbreiding van de schriftelijkheidsvereiste tot de koopovereenkomsten buiten consumentenkoop. De minister heeft er straks iets over gezegd. Ik houd voor dat hij in zijn brief opmerkt dat er onvoldoende inzicht bestaat in de grensgevallen, waar er geen modelovereenkomst is gehanteerd en er problemen rijzen. Op grond van mijn praktijkervaring kan ik meedelen dat het juist de grensgevallen zijn waarover geprocedeerd wordt. Het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst wordt daarbij gemist en geeft aanleiding tot de procedure. Indien de minister van mening is dat hij op dit moment onvoldoende inzicht heeft in deze problematiek, rijst vanzelfsprekend de vraag of hij voornemens is of bereid is daarnaar onderzoek te doen. Mijn fractie heeft geen behoefte aan een dergelijk onderzoek. Zij is op voorhand overtuigd van de nuttigheid van een dergelijk algemeen schriftelijkheidsvereiste. Wellicht dat een dergelijk onderzoek de minister dezelfde overtuiging kan bezorgen.

*N

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD):
Voorzitter. Ik begrijp uit het antwoord van de minister dat op dit moment ongeveer tweehonderd gemeenten beschikken over een onlineverbinding met het kadaster.

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

Het is noodzakelijk om dat aantal uit te breiden. Mijn vraag is of de minister een indicatie kan geven van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Is er een beeld van de termijn waarop dit noodzakelijke aspect op orde is?

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik voel mij enigszins als in de Middeleeuwen. In die tijd vonden toernooien plaats waarbij jonkvrouwen aanwezig waren voor wie ridders in het strijdperk traden om hun kleuren te verdedigen. Dat is ongeveer wat de heer Van de Beeten heeft gedaan. Hoewel ik er niet veel meer aan heb toe te voegen, zal ik er nog iets over zeggen.

Allereerst kom ik te spreken over het schriftelijkheidsvereiste. De minister zegt: het gebeurt al vaak, dus waarom moet de wet het dan voorschrijven? Zo ken ik er nog wel een paar. Ik denk dat de minister er andersom ook nog wel een paar kent, namelijk dat iets een zo bestendig gebruikelijk beding is dat het in de wet wordt opgenomen. Er zijn ook vele voorbeelden dat het op die manier loopt. Ik denk dat het belangrijk is dat het schriftelijkheidsvereiste in de wet wordt opgenomen want dat biedt een grote mate van bescherming aan degenen die werkzaam zijn in het midden- en kleinbedrijf en zich bezighouden met de koop en verkoop van onroerende zaken. Die behoefte heeft MKB Nederland ook duidelijk naar voren gebracht. Daarom vind ik het bijzonder spijtig dat daar toch aan voorbij wordt gegaan.

De twee-wegenleer is in het staats- en bestuursrecht een bekend fenomeen. Ik heb hier voorgesteld om deze leer in te brengen in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken om uit de impasse te komen die zich leek voor te doen. De minister heeft aangegeven niet veel te zien in verplichte inschakeling van de notaris in de obligatoire fase omdat de bedenktijd van de koper dan wordt vervangen door interventie van de notaris. Ik denk dat collega Van de Beeten duidelijk heeft aangetoond dat de minister de positie van de notaris niet helemaal goed inschat. In eerste termijn heb ik al gezegd dat de notaris, juist vanwege zijn "Belehrungspflicht", een belangenbehartiger is voor beide partijen, namelijk de consument-verkoper en de consument-koper. Voor beide partijen wordt uiteengezet hoe de obligatoire overeenkomst in elkaar zit en of er misschien zaken in staan die niet in orde zijn en verbetering behoeven. Wellicht ten overvloede wijs ik toch maar weer op het Amsterdamse systeem dat op dat punt al ruim zeventig jaar buitengewoon goed werkt en waar alle partijen -- makelaars, notarissen, kopers en verkopers -- buitengewoon tevreden over zijn.

De minister is zich bewust van het gebrek aan bijval in de juridische literatuur voor verplichte inschakeling van de notaris. Verplichte inschakeling wordt bovendien door geen van de organisaties gesteund, behalve door de KNB. Consumentenorganisaties, makelaars en de Vereniging eigen huis steunen die gedachte niet volgens de minister. Kennelijk doen zij dat wel in Amsterdam, want daar is het systeem goed bevonden. Het zal de minister

niet helemaal verbazen dat hij mij nog niet heeft overtuigd van zijn standpunt. Ik denk dat hij iets te veel onrecht doet aan de positie die de notaris kan bekleden ten opzichte van beide partijen. Ik heb het vorig jaar al gezegd: de consument-koper van vandaag is de consument-verkoper van morgen.

Ik ben blij van de minister te horen dat hij bereid is in te grijpen of eerder te evalueren als er binnen de evaluatietermijn van vijf jaar blijkt dat er problemen zijn. Er zijn al een aantal problemen geschetst door de heer Van de Beeten en ik kan er nog een hele tas aan toe voegen. Misschien moeten wij daar op een later tijdstip op terugkomen. Wij kijken er al naar uit.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de beide vertegenwoordigers van de regering voor hun respectievelijke reactie op onze inbreng in eerste termijn. Het is met name de minister van VROM geweest die ingehaakt heeft op mijn opmerkingen over de diverse manco's die ik meende te signaleren in dit wetsvoorstel.

Zij is het daar natuurlijk niet mee eens. Dat zou ik hebben kunnen voorspellen, en het is ook uitgekomen. Als je bij een wetsvoorstel als het onderhavige van manco's spreekt, doet zich de vraag voor of wordt uitgegaan van de meest gewenste of van de actueel haalbare situatie. In sommige opzichten kan ik mij voorstellen dat de minister, in het licht van de actueel haalbare situatie, gegeven alle betrokken partijen en alle ingewikkelde verhoudingen die daarbij een rol spelen, zegt: ik vind dit een goed resultaat, en manco's waarop de heer Holdijk wijst zie ik niet of ik weerleg ze. De argumentatie op grond waarvan de mancoregistratie van mijn kant werd tegengesproken, vond ik niet bijster sterk, maar dat zeg ik vanuit mijn vertrekpunt, te weten de wenselijkheid van de informatie die inschrijving en registratie van publiekrechtelijke beperkingen zouden moeten en wellicht ook zouden kunnen leveren. Ik spreek echter niet tegen dat dit een eerste en belangrijke stap is, die zou kunnen resulteren in een zeer belangrijke bron van informatie rondom publiekrechtelijke beperkingen. Wat dat betreft wil ik niet negatief zijn.

De minister van Justitie heeft zich voor een deel aangesloten bij de opmerkingen van de minister van VROM over de informatieve functie van de inschrijving en de registratie en niet de constitutieve functie. Ik had dat ook signaleerd en ik vind het nog steeds een belangrijk manco. Wat is nu de situatie? Wij kennen drie verschillende tijdstippen voor beperkingsbesluiten. Er is een tijdstip waarop het besluit wordt vastgesteld en is er een tijdstip waarop het besluit wordt bekendgemaakt. Verder is er een tijdstip bijgekomen, waarop een besluit wordt ingeschreven en geregistreerd. Ondanks de informatieve waarde die aan deze inschrijving kan worden ontleend, vind ik het nogal wat dat particulieren, burgers en consumenten daarmee worden opgezadeld. Zij kunnen met drie verschillende tijdstippen te maken krijgen en moeten uitmaken welk tijdstip relevant is voor hun rechtspositie.

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

Wat betreft de mededelingenplicht van de verkoper en de informatieplicht van de koper ingevolge artikel 15 en 17 van Boek 7 zijn wij met de opmerkingen van de minister van Justitie niet zo heel veel verder gekomen dan de opvattingen en meningen die ik al signaleerde in eerste termijn. Ik heb niet het idee gehad dat een vertegenwoordiger van de regering nu ineens een eind zou maken aan alle onzekerheid en het laatste, verlossende, woord zou spreken, maar ik heb uit de opmerkingen van de minister als een vrij harde stelling genoteerd dat voorshands de opvatting blijft dat artikel 15 van Boek 7 alleen op privaatrechtelijke beperkingen slaat en niet zonder meer op de publiekrechtelijke beperkingen. Vervolgens heeft de minister aangegeven dat het risico van de verkoper niet groter zal worden door de registratie. Wat dat betreft kan ik kort zijn: ik sluit mij aan bij opmerkingen van de heer Van de Beeten op dit punt. Ik denk dat het risico wel groter is geworden, in elk geval het risico op conflicten en het risico op verschillen van inschatting en waardering tussen koper en verkoper bij een transactie, wat betreft de reikwijdte van de mededelingen en de informatieplichten.

Ik heb een aantal opmerkingen over de notaris. Ik blijf bij mijn standpunt dat de verplichte inschakeling van een notaris de beste bescherming van koper en verkoper was geweest. Dat doe ik los van welke belangengroep dan ook. De minister hecht daar kennelijk heel erg aan. Ik hecht aan de meest solide rechtspositie van partijen bij een transactie en uit dat oogpunt bepleit ik nog altijd mijn oude standpunt dat weinig aanhang meer vindt onder belangengroepen.

Voorzitter. Ik sluit af met de opgave van de notaris, maar ook van iedere particulier en elke burger om in de drie dagen bedenktijd na te gaan hoe het zit met de publiekrechtelijke beperkingen, waar de bestuursorganen vier dagen de tijd mogen nemen om die in te schrijven. Wij moeten hieraan diverse onzekerheden toevoegen. De raadpleger van de registratie moet in drie dagen te weten komen of er beroep is ingesteld tegen het besluit en hij of zij moet eveneens zien te achterhalen of de rechter misschien al een uitspraak heeft gedaan. Dat is de facto uitgesloten in een termijn van drie dagen. Onder andere daarom heb ik nog steeds de grootste moeite met de termijn van drie dagen. Ik betreur dan ook dat wij op dit punt voorshands op deze wijze uit elkaar gaan.

De **voorzitter**: Dan is nu het woord aan de regering voor een reactie in tweede termijn.

**

*N

Minister **Dekker**: Voorzitter. Ik zal met name kort ingaan op de vraag van mevrouw Bierman en op een van de opmerkingen van de heer Holdijk. De rest van de vragen zal mijn collega van Justitie voor zijn rekening nemen.

De vraag van mevrouw Bierman betrof een indicatie van de kosten en de termijn in verband met het feit dat er op dit moment 200 gemeenten on line zijn verbonden met het kadaster. De totale invoeringskosten van dit wetsvoorstel zijn geraamd op zeven miljoen euro. Naar aanleiding daarvan hebben wij een verdeelsleutel

gevonden, waarbij 3,2 mln gezamenlijk door VROM, BZK en het Kadaster wordt gedragen en de rest door gemeenten en andere overheden. Wat de termijn betreft, zijn veel gemeenten reeds autonoom bezig, hun vastgoedinformatievoorziening verder te ontwikkelen. De invoering van de registratie van die publiekrechtelijke beperkingen zal wel onderdeel gaan uitmaken van de bredere vernieuwing. Daarbij zouden wij kunnen aansluiten. Mijn taxatie is dat het zeker nog enige jaren zal duren voordat wij het compleet over alle Kadaster en gemeenten hebben uitgerold. Het exacte aantal jaren kan ik u niet zeggen, maar er zal in alle zorgvuldigheid worden gewerkt.

De heer Holdijk dank ik voor zijn positieve verwijzing naar de manco's van dit wetsvoorstel. Wij zijn uiteraard uitgegaan van het actueel haalbare scenario. Het is mijn overtuiging dat wij daar nu ook zoveel mogelijk op moeten koersen, zodat de informatievoorziening aan de burger ook centraal blijft bestaan. Het feit dat wij over vijf jaar de evaluatie toepassen, geeft ook al aan dat wij bereid zijn om goed te kijken hoe de implementatie van dit wetgevingstraject zal verlopen. Wij zullen dat nadrukkelijk volgen, juist om de positie van de burger veilig te stellen.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over het van kracht worden van besluiten. De heer Holdijk is er ook op ingegaan, maar hij onderscheidt de drie momenten. Een algemene regeling is in dezen niet op haar plaats, waarbij ik de nadruk leg op het argument dat ik in eerste termijn al heb gebruikt, namelijk dat het karakter van deze wet, dat van aanbouwwetgeving, zich er al tegen verzet. Ik moet al bij AMvB nog voor tal van besluiten regelen dat ze geregistreerd moeten worden, terwijl ik volgens de suggestie van de heer Van de Beeten in één klap in de Algemene wet bestuursrecht zou regelen dat alle besluiten over onroerend goed pas van kracht worden door registratie. Ik heb ook aangegeven dat het een heel verschil kan maken of een besluit op het moment van registratie of op het moment van publicatie van kracht wordt. Ik denk dat het juist en duidelijker zou zijn om dit per besluit te regelen en het wat het systeem betreft te laten bij de regel van de Algemene wet bestuursrecht dat een besluit van kracht wordt op het moment van publicatie, tenzij anders bepaald.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Moet ik hieruit begrijpen dat er op het moment waarop "de aanbouw" voltooid is, wél zou kunnen overwogen om in de richting te koersen die ik heb aangegeven?

Minister **Donner**: Als het bij de afweging van alle besluiten waarvan registratie wenselijk is gebleken, ook wenselijk is gebleken om ze op het moment van registratie in werking te laten treden, dan zou er een reden kunnen zijn om dit in de Algemene wet bestuursrecht te regelen, omdat het dan in ieder afzonderlijk geval de praktijk van

de wetgever is geworden. Op dat moment zou het logisch zijn, maar dan wel op basis van de veronderstelling dat wij voor ieder van de besluiten tot dezelfde oplossing zouden moeten komen. Ik erken dat het ook weer niet wenselijk is om een zeer gevarieerd systeem op te zetten waarbij men bij ieder besluit opnieuw wetgeving zou moeten leveren. Maar er zit een zekere logica in, vooral als het gaat om de werking jegens derden, bijvoorbeeld rechtsopvolgers, dat het dan heel wel bij de registratie kan, terwijl er in andere gevallen overwogen zou kunnen worden om de publicatie een constructieve werking te geven.

Nogmaals, aangezien wij de regeling invoeren om te voorkomen dat er allerlei ongewenste effecten optreden, is het de bedoeling om deze regeling in geen enkel opzicht een constructieve werking te geven. Anders zouden wij het hele systeem immers moeten gaan heroverwegen. De heer Holdijk heeft erop gewezen dat er dan een ander moment wordt ingebracht. Hij heeft net als de heer Van de Beeten gezegd dat het wel degelijk mogelijk is dat een verkoper zich erop zal beroepen dat de koper het had kunnen weten omdat het in het register staat. Maar nogmaals, het is niet de bedoeling dat deze registratie een constructieve werking heeft en dat er een verschuiving van de verantwoordelijk optreedt. Bij de onderzoeksplicht gaat het ook om de privaatrechtelijke beperkingen, de registratie omvat de publiekrechtelijke beperkingen, die nu juist niet geregeld zijn. De heer Holdijk verlangt hierbij van mij een verlossend woord, terwijl dit een minister hierbij niet past omdat het gaat om de uitleg van vastgestelde wetten. Ik zou slechts aan de verwarring bijdragen als ik meende, hierover apodictisch een uitspraak te kunnen doen, anders dan een beschrijving en een inventarisatie van wat op dit moment de jurisprudentie is. Die vraag is aan de rechter, niet aan de minister, en zeker niet bij een antwoord dat betrekking heeft op een ander wetsvoorstel dan het wetsvoorstel waarin de betreffende bepaling is opgenomen.

Ten slotte de brief die aan de orde is gekomen. Zeker als de heer Van de Beeten mij zegt dat hij met gevallen te maken krijgt waarin de bedenktijd niet het effect heeft dat wij ermee beoogd hebben, zijn dat voor mij geen signalen waarvoor ik ongevoelig ben en waarbij ik zou volstaan met erop te wijzen dat de wet de wet is en dat wij het nu eenmaal zo hebben afgesproken. Dat is ook de reden waarom ik in de richting van mevrouw Broekers zei dat als er een gegronde basis is om te constateren dat de wet anders werkt dan wij indertijd beoogd hebben, er tevens alle redenen kan zijn om dit dan ook eerder aan de orde te stellen. Ik denk wel dat het wenselijk is om op een gegeven moment tot een zekere rust te komen in de discussie.

Wat de grensgevallen betreft is het mijn bedoeling om na te gaan in welke gevallen er geen schriftelijke overeenkomst is. De gedachte dat er in die gevallen vaker een conflict zal zijn, is niet helemaal onlogisch, maar daarbij doet zich wel een kip-en-ei-vraag voor, de vraag namelijk wat de oorzaak is. In die zin weet ik niet of geschillen vermeden kunnen worden door de eis van schriftelijkheid te stellen.

Mevrouw Broekers wijst op het Amsterdamse systeem en het goede van dit Amsterdamse systeem. Niet alles dat zij in Amsterdam zo doen, zou ik over het hele land willen verspreiden. Ik kan het argument ook omkeren:

als het zo goed is en al zeventig jaar bestaand, waarom is dan niemand in de rest van het land ertoe overgegaan? Er zijn aldus altijd twee kanten aan het argument, maar daar waar mevrouw Broekers zich als een jonkvrouw voelde die gered werd door ridder Van de Beeten, wil ik best de zwarte ridder blijven in dit spel! Ik denk dat wij op dit moment moeten kijken hoe de praktijk zich ontwikkelt. Mevrouw Broekers wees erop dat zij alweer vooruitzag naar het volgende overleg. Welnu, ik doe dit uiteraard ook, maar dan liever niet onmiddellijk over dit wetsvoorstel, althans niet over de wet zoals wij deze aanvaard hebben.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 over het wetsvoorstel Consumentenbeschermende regels inzake koop en bouw van woningen (23095, A) voor kennisgeving aan te nemen.
**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 15.59 uur tot 16.07 uur geschorst.

*B¶

!VOETTEKST!¶

¶Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:¶

¶ - het wetsvoorstel **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen (28749);¶**

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (29224).**

De **voorzitter**: Ik heet minister Verdonk van harte welkom.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Middel** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid wil beide wetsvoorstellen in drie delen behandelen. Het is natuurlijk onlogisch om twee wetsvoorstellen in drie delen te behandelen, maar het gaat erom dat ik over beide wetsvoorstellen enkele opmerkingen wil maken en wil eindigen met een conclusie met betrekking tot beide wetsvoorstellen. Die conclusie zou je als breed kunnen aanmerken, omdat zij ook betrekking heeft op het door de minister voorgestane beleid.

Voorzitter. Ik begin mijn betoog met opmerkingen over het wetsvoorstel Wijziging van de

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

Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen. Bij de invoering van de Vreemdelingenwet tijdens het tweede kabinet-Kok is bepaald dat in gevallen van vreemdelingenbewaring de tot dan vaak voorkomende willekeur vermeden en voorkomen moest worden. Dat betekende een actievere opstelling van de rechter via een vroege en herhaalde rechterlijke toetsing. Nu klaagt de regering dat de vreemdelingenkamers bij de rechtbanken, die toch al overbelast waren, het vanwege die toetsing veel te druk krijgen. Er wordt in dit verband gesproken over 40% van de totale capaciteit. Daarom is dit wetsvoorstel ingediend en hiermee wordt de klok teruggedraaid.

Eerlijkheidshalve moet ik zeggen dat de Partij van de Arbeid-fractie niet zo onredelijk is als hier en daar wel wordt gedacht. Wij kunnen namelijk een eind, maar niet helemaal, meegaan met de redenering dat de oorspronkelijke termijnverkortings van 28 naar 3 dagen de vreemdelingenkamers enigszins in de problemen bracht. Het is echter merkwaardig dat een tijdelijk capaciteitsprobleem aanleiding is om de wet te veranderen. De regering moet zelf in de memorie van antwoord beamen dat vanaf volgend jaar het capaciteitsprobleem eigenlijk niet meer speelt. Dat heeft dan vooral te maken met de sterke daling van het aantal asielaanvragen en het daaraan gerelateerde aantal gevallen van vreemdelingenbewaring. Sterker, de regering denkt zelfs aan afbouwen van de capaciteit bij de vreemdelingenkamers bij de rechtbanken vanaf 2006. Dus de drang en de ernst om met deze maatregel te komen zijn er eigenlijk niet meer. Verder heeft deze minister in november jongstleden bij de behandeling van een andere wijziging van de Vreemdelingenwet, waarmee de adviescommissie bij bezwaar werd ingeschakeld, in deze Kamer het boetekleed aangetrokken en in onze richting toegezegd dat het niet meer voor zou komen dat om bureaucratische redenen een wetswijziging zou worden voorgesteld. Nu gebeurt het doodleuk weer. Dat kan dus niet.

Daar komt bij dat het hier om vreemdelingen gaat die de wet op geen enkele wijze hebben overtreden. Zij zijn hier illegaal -- dat is in Nederland niet strafbaar -- of zij hebben een afwijzing gekregen op hun aanvraag om een verblijfsvergunning. Ook daarmee zijn zij niet strafbaar.

Bekend is dat van de vrijheidsontnemende maatregelen in 2003 zo'n 10% door de rechter werd opgeheven. Als tijdens de bewaring uitzetting niet mogelijk blijkt, wordt de bewaring beëindigd. Dit gebeurde in 2003 bij zo'n 4,5% van het aantal mensen dat in bewaring was gesteld. De minister geeft in de memorie van antwoord aan dat zij de bevoegdheid heeft om in die gevallen alsnog een verblijfsvergunning te verstrekken, maar merkwaardigerwijs deelt zij ons niet mee hoe vaak zij dat ook gedaan heeft. Het gaat ons er vooral om dat niet duidelijk is hoe vaak zij dit heeft nagelaten alsmede om welke redenen dat is gebeurd. Het kan zijn dat ik er overheen heb gelezen, maar dat lijkt mij sterk.

Verder blijkt dat gemiddeld 165 personen langer dan zes maanden in vreemdelingenbewaring worden vastgehouden, terwijl in de jurisprudentie wordt gesteld dat de duur van zes maanden het maximaal toelaatbare is.

Kortom, dit zorgt allemaal voor vragen en ik hoop dat die te beantwoorden zijn. Ik vrees van niet, maar dat horen wij dan wel.

Verder lijkt het voorstel in strijd te zijn met artikel 5, lid 4, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat bepaalt dat een speedy trial -- ik weet niet waarom men hiervoor weer Engels gebruikt -- nodig is om de wettelijke grondslag te bepalen op grond waarvan de vrijheid ontnomen of beperkt wordt. Artikel 15 van de Grondwet en artikel 31, lid 2, van het Vluchtelingenverdrag spreken zich met betrekking tot burgerlijke vrijheden in soortgelijke zin uit.

Kortom, hoe je het ook wendt of keert en hoe je er ook tegen aankijkt, objectief moet worden geconstateerd dat de rechtsbescherming van vreemdelingen in het geding is. De minister stelt daartegenover dat onze kritiek niet houdbaar is, omdat op elk gewenst moment tegen de vrijheidsontnemende maatregelen beroep kan worden ingesteld. Dat laatste bestrijden wij niet, maar daar gaat het niet om. Het is ook geen antwoord op hetgeen wij naar voren hebben gebracht. De minister maakt niet aannemelijk dat de door ons geconstateerde aantasting van de rechtsbescherming van vreemdelingen die de wet op geen enkele wijze hebben overtreden niet plaatsvindt.

Wij wijzen nog op een ander aspect waarop juist door de Eerste Kamer moet worden gelet, want wij doen hier niet de discussie aan de overkant over. Het betreft de zorgvuldigheid. De minister kan van alles en nog wat willen en dat vervolgens met verve en daadkracht verkondigen -- dat kan zij inderdaad goed -- en er ook nog politiek draagvlak voor vinden. Op zichzelf is daar helemaal niets mis mee, want het is een kwestie van keuzes maken in een voor haar op dit moment gunstig politiek klimaat. Wij kunnen haar evenmin euvel duiden dat er ook nog de nodige retoriek aan te pas komt. In haar positie zouden wij hetzelfde doen, althans wat de manier waarop betreft.

De inhoud is een ander verhaal. Het wordt problematisch als de uitvoerbaarheid van het beleid fundamentele discussies en grote vraagtekens oproept, bijvoorbeeld bij het ontbreken van maatschappelijk draagvlak zoals bij het uitzettingsbeleid of als de rechtsbescherming in het geding is, terwijl er een nieuwe interpretatie plaatsvindt van door ons land ondertekende internationale verdragen. Dat gebeurt bij dit wetsvoorstel. Kortom, onze conclusie is niet anders dan dat de kwaliteit van wetgeving met dit voorstel ernstig in het gedrang komt.

Ik ga door met het wetsvoorstel waarmee de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel wordt verlengd van drie naar vijf jaar, waarmee wordt aangesloten bij dezelfde termijn die daarvoor in reguliere, dus niet-asielzaken staat. Bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet is bepaald dat in het vervolg in eerste instantie alleen nog tijdelijke verblijfsvergunningen aan asielzoekers worden verstrekt, dus ook voor spijkerharde gevallen conform het Vluchtelingenverdrag. Daar hebben wij destijds zelf voor gekozen, althans de meerderheid van de Kamers. Als er na een periode van drie jaar geen aanleiding is hetzij in het land van herkomst, hetzij in het gedrag van de asielzoeker om de bescherming aan de

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

betrokken asielzoeker te beëindigen, krijgt deze een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Daarmee kan de betrokkene zijn leven in ons land hervatten, dus onderwijs volgen en betaald werk verrichten; kortom, ernst maken met integratie, waar wij allen volstrekt terecht de mond vol van hebben. Hij kan ook een naturalisatieverzoek indienen, dat na nog een paar jaar wachten vrijwel altijd wordt ingewilligd.

Laten wij er geen doekjes om winden. Dit wetsvoorstel is door rechts doorgevoerd om alsnog voor elkaar te krijgen wat bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en diverse keren daarvoor en ook daarna niet lukte. Dankzij de ChristenUnie was er toen een "linkserige" meerderheid -- je kunt D66 op dit moment niet meer links noemen -- in de Tweede Kamer die dat wist tegen te houden. Die is er nu niet meer, zo zeg ik met enige spijt. Daarmee is precies het politieke draagvlak van dit moment aangegeven.

Ik kom bij de inhoud van de wet. De PvdA-fractie heeft al eerder, blijkbaar tevergeefs, in de schriftelijke voorbereiding aangegeven dat je asielaanvragen en reguliere aanvragen niet te gemakkelijk met elkaar moet vergelijken. Asielzoekers komen hier omdat zij in hun land van herkomst gevaar lopen, zo stellen zij. Hier wordt onderzocht of dat inderdaad het geval is. Reguliere aanvragers komen naar ons land vanwege andere motieven; denk aan gezinsvorming en -hereniging en arbeid. Je moet die twee dus niet met elkaar willen vergelijken.

Als het asielzoekers vanaf het begin duidelijk is dat zij zonder meer vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag zijn, moeten zij vijf jaar wachten alvorens duidelijk is of zij hier mogen blijven. Dat is buitengewoon ongunstig voor hun inburgering. Dat kan de minister niet willen, gelet op haar eerdere uitspraken over inburgering. In artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag wordt bepaald dat een zo spoedig mogelijke naturalisatie mogelijk moet zijn. Ik spreek nu over de spijkerharde gevallen.

Volgens de minister in haar memorie van antwoord zijn evidente vluchtelingen zeker van een definitieve verblijfsvergunning. Dat is mooi, maar de Vreemdelingenwet laat ook de evidente vluchteling drie jaar in het ongewisse over de grondslag van de tijdelijke verblijfsvergunning. Voor degenen die zich verbazen over deze inconsistentie en inconsequentie zeg ik erbij dat indertijd gekozen is voor eenvormigheid in de volgtijdelijke statusverlening om onnodig, tijdrovend en duur doorprocederen naar een hogere status te voorkomen. Dat neemt niet weg dat mensen die spijkerhard aantoonbaar vluchteling zijn, nog langer in het ongewisse zijn over hun status. Drie jaren van onzekerheid en niets mogen doen, zoals betaald werken of een opleiding volgen, worden nu dus vijf jaren. Zo worden toe te laten asielzoekers op een nog grotere afstand van onze samenleving gezet. Dat is in strijd met het Vluchtelingenverdrag, dat in artikel 34 stelt dat er voor verdragsvluchtelingen een zo spoedig mogelijke naturalisatie bewerkstelligd moet worden.

Ik plaats een volgende kanttekening. Zowel de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken als de Nederlandse Orde van Advocaten -- niet de minste club,

voorzover ik dat kan overzien -- wijst op een verzwaring van de bewijspositie van de vreemdeling. Na vijf jaren verblijf in Nederland moet de asielzoeker alsnog aannemelijk maken dat hij met recht en rede als vluchteling moet worden bestempeld.

Op zichzelf valt te begrijpen dat de regering minder kansrijke asielzoekers en degenen die onder een categoriale bescherming vallen en dus volgens het landenbeleid een tijdelijke vergunning hebben gekregen, minder kans op een definitieve verblijfsvergunning wil laten maken. Het aantal neemt trouwens sterk af, vanwege het hoge percentage afdoeningen in het aanmeldcentrum. Ik heb begrepen dat dat inmiddels tussen de 50% en 60% ligt. Als je eenmaal een verblijfsvergunning hebt, kan die niet of nauwelijks meer worden ingetrokken. Wij hebben daar voorbeelden van gezien. Wanneer niet binnen drie, maar binnen vijf jaar een bepaald land van herkomst veilig verklaard kan worden, wordt dus voorkomen dat asielzoekers na drie jaar een definitieve verblijfstitel krijgen, terwijl binnen twee jaar daarna geconstateerd kan worden dat dat eigenlijk niet nodig was.

Op zichzelf klinkt de redenering logisch, maar zij kent ook een andere kant. Op die andere kant gaat de minister niet in. In de eerste plaats houden wij twijfelachtige gevallen hier twee jaar langer dan nodig. Waar eerst na drie jaar de tijdelijke bescherming kon worden opgeheven, wordt dit nu de facto vijf jaar. Ooit hadden wij het voornemen om tot een jaarlijkse toets over te gaan, maar in de praktijk komt daar buitengewoon weinig van terecht, omdat de bureaucratie dat niet aankan. Om het mooi te zeggen: logistieke redenen maken dat onmogelijk.

In de tweede plaats resulteert het wetsvoorstel in het tegendeel van wat beoogd wordt. Minder kansrijke asielzoekers die wel de aanmeldprocedure overleven, alsmede degenen die een beroep doen op categoriale bescherming, zullen eerder voor Nederland als bestemming kiezen, aangezien zij hier zo goed als zeker vijf jaar kunnen blijven. Van de ervaringen met het huidige uitzettingsbeleid weten wij hoe de samenleving reageert als mensen na een langdurig verblijf de wacht wordt aangezegd, zeker als er ook nog eens snoezige vernederlandste kindertjes in het geding zijn.

Onze conclusie is dat de minister wel van alles kan willen, maar dat dat niet betekent dat het ook uitvoerbaar is. Sterker nog, op termijn lijkt het paard achter de wagen gespannen te worden. Ik eindig met een algemene conclusie naar aanleiding van deze twee wetsvoorstellen, maar het mag ook breder worden gezien. Deze minister heeft lef. Zij staat voor haar zaak. Met deze minister is het doorgaans niet gemakkelijk discussiëren. De vorige keer vroeg ik haar in tweede termijn om eens los te komen van wat al die ambtenaren voor haar hebben opgeschreven of misschien moet ik zeggen: haar hebben voorgeschreven. Het zou goed zijn als wij gewoon eens op basis van argumenten en redeneringen met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Juist in de senaat moet dat kunnen. Het is indertijd niet gebeurd. De minister weet donders goed dat zij op grond van het regeerakkoord een politieke meerderheid heeft voor haar beleid. Daarmee denkt zij het gelijk aan haar zijde te hebben.

Zo gaat het vaak in de politiek: wie de macht heeft, heeft het bij het rechte eind. Niet dat dit altijd zo is, maar dat lijkt er verder niet toe te doen. Over de uitvoerbaarheid van haar beleid -- dat is iets waar met name deze Kamer op behoort te letten -- wenste de minister in de Tweede Kamer niet of nauwelijks te praten aangezien dat volgens haar enerzijds onverstandige effecten oproept en anderzijds het door haarzelf gekoesterde imago van een daadkrachtig bewindspersoon aantast. Het vastgestelde beleid is de leidraad en de implementatie komt vanzelf wel. Of niet dus. Of, zoals de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN het onlangs in de Volkskrant verwoordde -- ik citeer nu de heer Lubbers -- : "Die 26.000 asielzoekers gaan dus niet weg". Dat ging over het uitzettingsbeleid maar het principe is precies hetzelfde. Telkens zie je dat het beleid een beetje wordt uitgevoerd en dat het dan weer stukt. Of omdat de samenleving het niet pikt. Of omdat de lagere overheden hun medewerking weigeren. Of omdat de onafhankelijke rechter tussenbeide komt. Of omdat er bij de uitvoering iets verschrikkelijks gebeurt. Doden. Teruggestuurden die in hun veilig verklaarde land van herkomst verdwijnen of die, zoals het daar wordt genoemd -- ik denk aan Turkije een aantal jaren geleden -- zelfmoord hebben gepleegd. Intussen heeft de Raad van Europa besloten een onderzoek in te stellen naar het uitzettingsbeleid van Nederland. Dat is de lijn die wij zien en waarvan wij hopen dat de minister die ook ziet.

Ik zou het beleid van de minister niet graag willen aanvallen vanwege het ontbreken van humaniteit. Ik zou dat een beetje ongepast en zelfs wat opportunistisch vinden. Ik wil ook niet treden in de voetsporen van oud-bewindspersonen die toch beiden de kans hebben gehad om het allemaal veel beter te doen. Er is al genoeg hypocrisie in de politiek en ik heb geen zin om er nog wat aan toe te voegen. Mijn conclusie is wel dat het beleid van de minister op de punten uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid tekortschiet. Daar is nog veel te winnen. Wij hopen dat wij in die opvatting die ik beargumenteerd heb aangetoond, GroenLinks, de SP en de ChristenUnie, die nu helaas schittert door afwezigheid, aan onze zijde vinden. Wij hopen ook dat D66 -- nu ook afwezig -- terugkeert naar waar zij zo lang met zoveel overtuiging stond. De VVD vindt het blijkbaar allemaal wel best, want zij heeft niet meegedaan aan de schriftelijke voorbereiding. Hopelijk slaat dat nog om. Ik doe verder een appel op de CDA-fractie om juist op de punten uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid met ons mee te willen denken. Als dat gebeurt, moet het vreemd lopen om niet tot een gezamenlijke conclusie te komen.

*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Het gaat vanmiddag over twee wijzigingen van de Vreemdelingenwet die beide grote verslechtingen betekenen voor de vreemdelingen c.q. vluchtelingen die het betreft. Ik begin met de rechterlijke toetsing van vrijheidontnemende maatregelen, zoals dat zo mooi heet als je opgesloten wordt. Op dit moment toetst de rechter binnen tien dagen, namelijk drie plus zeven, of het rechtmatig is dat een vreemdeling opgesloten zit. Als het

aan dit kabinet en aan deze minister ligt, kan een vreemdeling binnenkort 32 dagen opgesloten zitten voordat er überhaupt enige toets plaatsvindt. Zoals wij allemaal weten, is een vreemdeling geen misdadiger, terwijl bij verdachten van misdrijven binnen vier dagen wordt getoetst of opsluiting terecht is. Een vreemdeling is straks dus een stuk slechter af dan iedere verdachte.

Bij een dusdanige ingreep zou je verwachten dat er stevige inhoudelijke argumenten aan ten grondslag liggen. Niets is echter minder waar. Het wetsvoorstel dat wij vanmiddag hier behandelen is louter ingegeven door capaciteitsproblemen bij de Vreemdelingenkamers. Mijn fractie vindt dat werkelijk van de zotte. Het gaat tenslotte over mensen.

Ik hoop van harte dat wij hier als Eerste Kamer een stokje voor steken. Er worden precedenten geschapen als dit voortaan een normale grond wordt voor een wetswijziging. Wij hebben opmerkelijk genoeg al eens een overeenkomstige kwestie aan de hand gehad met deze minister. Collega Middel verwees hier ook al naar. Er was eind oktober 2003 een debat over het inwinnen van advies bij de Adviescommissie vreemdelingenzaken. Er lag toen een wetswijziging voor om de verplichte adviesinwinning af te schaffen wegens capaciteitsproblemen bij de adviescommissie. De minister trok in de loop van dat debat het boetkleed aan. Zij had de situatie van haar voorganger georven en ze beloofde dat het eens maar nooit weer was. De minister zei letterlijk -- ik citeer de Handelingen van 28 oktober 2003 -- : "Ik ben het met u eens dat deze situatie geen schoonheidsprijs verdient. Ik stel mij voor dat het in de toekomst niet weer gebeurt".

Beloofte maakt schuld. De minister kan bij het wetsvoorstel dat vanmiddag voorligt, niet zeggen dat zij het van haar voorganger georven heeft. Sterker nog, de huidige snelle rechterlijke toetsing geldt pas sinds de Nieuwe vreemdelingenwet en er waren duidelijke inhoudelijke en Europeesrechtelijke redenen om deze snelle rechterlijke toetsing in te voeren. Zijn deze nu ineens verdwenen? Daar gaat het niet eens meer over, want er zijn capaciteitsproblemen. Deze capaciteitsproblemen zouden trouwens wel eens erg mee kunnen vallen de komende jaren, gezien de zeer sterke daling van het aantal asielverzoeken. De minister zegt in de schriftelijke voorbereiding echter dat zij van plan is om veel meer mensen te gaan oppakken en opsluiten, zodat er dan wel degelijk capaciteitsproblemen zijn. Dit argument verontrust mijn fractie zeer. Wij nemen aan dat zowel vanuit het christendemocratische als het liberale gedachtegoed niet mee te gaan is in deze redenering. Immers, de waarborgen van gedetineerden worden dan afgebroken, louter en alleen omdat het kabinet van plan is meer gedetineerden te creëren.

De minister stelt in de verdediging van het wetsvoorstel dat opgesloten vreemdelingen altijd zelf kunnen vragen om een toetsing. Zij hoeven immers geen 42 dagen te wachten op de verplichte toetsing. Ik vraag mij werkelijk af of de minister weet over welke mensen en omstandigheden zij het heeft. Een gezin komt aan op Schiphol en wordt meteen opgesloten. Deze mensen spreken de taal niet, hebben geen telefoonnummers, kennen hun rechten niet en zijn soms volkomen getraumatiseerd. Ziet de minister deze mensen zelf een

rechterlijke toetsing in gang zetten? Nee, want anders zouden ook met dit wetsvoorstel die capaciteitsproblemen niet zijn opgelost. Ik vraag de minister daarom dit wetsvoorstel serieus te heroverwegen.

Voorzitter. Ik kom bij het tweede wetsvoorstel, de verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning voor asiel voor bepaalde tijd. Vluchtelingen moeten voortaan vijf in plaats van drie jaar wachten voor zij zeker weten of zij hier definitief mogen blijven. Het argument van het kabinet is eenvoudig: er kan dan twee jaar langer gewacht worden of het land van herkomst misschien toch nog veilig en rustig wordt, zodat de vluchteling dan alsnog kan worden teruggestuurd.

Eerst een vraag over de feiten. Volgens een vorige staatssecretaris wordt met de driejaarstermijn van acht procent van de vluchtelingen de tijdelijke status niet omgezet in een definitieve. Wat verwacht de minister van de verlenging van de tijdelijkheid van drie naar vijf jaar? In hoeveel procent van de gevallen wordt het tussen die drie en vijf jaar alsnog veilig in een land? Volgens de minister loopt Nederland met vijf jaar tijdelijkheid beter in de pas met Europa. Ik vraag mij af of dit een argument is. Bij mijn weten stelt Europa minimumnormen en geen maximumnormen. Wij moeten met zijn allen niet de spiraal naar beneden gaan volgen. Uit de beantwoording van de schriftelijke vragen blijkt duidelijk dat Nederland met een vijfjaarstermijn minder in de pas zou lopen met Europa.

Wij zijn straks, samen met Denemarken en Italië, degene die vluchtelingen het langst in onzekerheid laten. België, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland, Finland en Noorwegen geven sneller zekerheid, soms zelfs meteen. De minister spreekt over verschillende soorten vluchtelingen. Daarin heeft zij gelijk, maar die snellere zekerheid geven deze landen toch voor een heel belangrijke groep. Het lijkt mij geen gezelschap om trots op te zijn: Denemarken en Italië. Ik moest even denken aan de uitdrukking die in de "milieutijd" werd gebezigd: laat Nederland niet het Jutland van Europa worden. Ook op dit gebied moeten wij niet het Jutland van Europa worden.

Vluchtelingen vijf jaar laten wachten op een definitieve verblijfsvergunning is "inhumaan". Ik wil dat woord wel gebruiken. Het Europa-argument gaat niet op en het andere argument van de minister, namelijk de aanzuigende werking die uit zou gaan van de termijn van drie jaar, kan zij op geen enkele manier hard maken. Dat bleek uit de memorie van antwoord. Er komen nu al nauwelijks asielzoekers meer naar Nederland, terwijl wij nu toch echt een termijn van drie jaar hanteren. Hoezo, aanzuigende werking? Vijf jaar is inhumanaan, én slecht voor de integratie van vluchtelingen.

Ik heb het expres niet alleen maar op de integratie gegooid. Ik vind dat wij naast die integratie nog steeds moeten blijven denken aan de mensen zelf. De minister zegt dat het met de integratie wel goed komt. Zelfs al willen de mensen niet integreren, ze moeten binnenkort wel, want, als het aan deze regering ligt, wordt het behalen van het inburgeringsexamen een voorwaarde voor de definitieve verblijfsvergunning, ook voor vluchtelingen. Wij komen in deze Kamer nog te spreken over dit verplichte inburgeringsexamen. Mijn fractie is erg

benieuwd of deze minister straks inderdaad vluchtelingen naar het land van herkomst gaat terugsturen, soms met martelingen of de dood tot gevolg, "wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen". Het is echt te gek voor woorden. Dat wordt nog een interessant debat.

Ik kom even terug op de verlenging van de tijdelijkheid van drie naar vijf jaar. De minister vindt het niet slecht voor de inburgering omdat het inburgeringsexamen straks verplicht is. Inburgeren is in deze redenering gedefinieerd als het afleggen van het inburgeringsexamen. Kan de minister zich voorstellen dat het bij inburgeren om iets meer gaat dan dat? Je thuis voelen, je veilig voelen, je settelen, vrienden maken, werk vinden. Kan de minister zich voorstellen dat dit alles wel degelijk wordt belemmerd als je mensen nog langer in onzekerheid laat over een definitieve verblijfsstatus? Graag hoor ik hierop een reactie.

Is het voor werkgevers wel zo interessant om mensen met een tijdelijke verblijfsvergunning aan te nemen? Misschien spreekt dat de minister iets meer aan.

Deze Kamer hoort ook te letten op de uitvoerbaarheid van wetten. Hoe uitvoerbaar achten mijn collega's en acht dit kabinet het om mensen na vijf jaar alsnog uit te zetten als zij hier die vijf jaar legaal hebben geleefd met een tijdelijke vluchtelingenstatus? Dorpen en scholen die te hoop lopen tegen de uitzetting van hun vrienden. En dan de minister maar weer stoer doen. Ik ben heel benieuwd naar haar reactie.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het is mij enigszins vreemd te moede omdat hier vandaag mijn collega Alis Koekkoek zou hebben gestaan om een bijdrage te leveren aan het debat over deze beide wetsvoorstellen. Door zijn ernstige ziekte is hij daartoe niet in staat. Toch hoop ik vandaag in zijn geest een bijdrage aan dit debat te leveren.

Wij hebben met twee wetsvoorstellen te maken die in zekere zin een eindpunt markeren in de ontwikkeling van het vreemdelingenrecht en het asielrecht. In dit land hebben wij twintig jaar lang te maken gehad met het verschijnsel dat het asielrecht in zekere zin werd gebruikt voor en vervuild is geraakt door dat wat in feite immigratie was. Lange tijd hebben wij onszelf geen immigratieland willen noemen. Dat is ook door CDA-politici steeds gezegd.

Wij hebben een lijn ontwikkeld bij de vraag hoe wij tegen het verschijnsel Europa: immigratiegebied en het verschijnsel van asielzoekers aan kijken. Wij proberen dat in nieuwe wetgeving neer te leggen. Dat gaat niet altijd even gemakkelijk. Ik teken daarbij aan, ook aan het adres van de collega's van de Partij van de Arbeid, dat de twijfel die indertijd verwoord is door onze woordvoester bij de behandeling van de Vreemdelingenwet 2000, hier verdedigd door staatssecretaris Cohen, in belangrijke mate door de praktijk is weggenomen. De wet sorteert in belangrijke mate een effect. Dat mag gezegd worden.

Aan de ene kant markeren wij met verschillende wetten een eindpunt van een bepaalde ontwikkeling. Aan

de andere kant staan wij aan het begin van een nieuwe ontwikkeling, namelijk een Europees asielbeleid. Ook de noodzaak van een Europees asielbeleid heeft de heer Lubbers de laatste tijd onder de aandacht gebracht. Wij kunnen vaststellen dat het programma van Tampere daarbij nog steeds de leidraad vormt. De Europese raden hebben achtereenvolgens benadrukt dat wij daarbij verder moeten gaan. Ook in de nationale politiek wordt het draagvlak voor een Europees beleid steeds groter. In Europa hebben wij ook te maken met Europese regels die de speelruimte voor het beleid bepalen. Een daarvan is het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Ook de heer Middel heeft gewezen op artikel 5 van het EVRM. Op het punt van de vrijheidsontnemende maatregelen en de rechterlijke toetsing daarvan vestig ik de aandacht op het volgende. In artikel 5, lid 4, wordt gesproken over een spoedige beoordeling van de detentie. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt met betrekking tot de detentie die in het kader van de strafrechtelijke vervolging plaatsvindt. Daarbij moet een onverwijld toetsing plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat hier een probleem ligt. Een termijn van 28 is nog steeds spoedig. Een termijn van 3 dagen is inderdaad onverwijld. Het probleem is de recente uitspraak door het Europese Hof in een Poolse zaak. De zaak is inmiddels gepubliceerd in de jurisprudentie vreemdelingenrecht. Het gaat om de uitspraak van het Europese Hof van 27 november 2003. Het was nog niet de grote kamer, maar niettemin. Het gaat om de zaak-Chamsa. De uitspraak is geannoteerd door professor Vermeulen. Die concludeert op grond van de uitspraak dat het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot de verruiming van de termijn van 3 naar 28 dagen problematisch kan worden. Hij is zeer kritisch op de uitspraak. Hij vraagt zich af of de Kamer die de uitspraak heeft gedaan, zich realiseert wat men heeft geformuleerd. Ik kan zijn kritiek goed volgen. Niettemin hebben wij te maken met een arrest, al kan het wellicht door de grote kamer wordt overruled. Ik vraag de minister erop in te gaan. Het lijkt mij een belangrijk punt voor de toetsing door deze Kamer.

De heer **Middel** (PvdA): Ik ben blij dat de heer Van de Beeten wees op het strafrecht. Hij is jurist en weet er ongetwijfeld heel veel van. Hij zei dat er bij het strafrecht sprake moet zijn van onverwijld toetsing bij inbewaringstelling. Het gaat dan doorgaans om mensen die iets op hun kerfstok hebben of daarvan worden verdacht. Wij praten nu over mensen die niets op hun kerfstok hebben. Zij hebben althans niets gedaan dat niet mag volgens de wet. Dan wordt de toetsing gesteld op 28 dagen. Dat is niet onverwijld. Dan zegt de heer Van de Beeten dat de termijn wel spoedig is. Ik leid uit de redenering van de heer Van de Beeten af dat waar er in het strafrecht sprake is van onverwijld toetsen, er in het vreemdelingenrecht juist ook sprake moet zijn van onverwijld toetsen. Dat is sneller dan 28 dagen. Dan denk je eerder aan 3 dagen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik kan mij die redenering voorstellen. Die gaat echter uit van de veronderstelling dat het Europees verdrag, dat een toetsingstermijn van drie

dragen voorschrijft voor mensen die iets op hun kerfstok hebben, een nog kortere termijn voorschrijft voor mensen die niets op hun kerfstok hebben. Dat is een optisch misleidend element voor wie artikel 5 leest. In lid 3 staat dat het om onverwijld toetsing moet gaan bij strafrechtelijke vervolging en om spoedige toetsing bij alle andere vormen van detentie.

Daarvan kunt u zeggen dat u het vreemd vindt en dat het zo niet in het Europees Verdrag had moeten staan, maar het staat er wel zo. Het heeft ook enige ratio omdat je bij strafrechtelijk detentie te maken hebt met een detentie waar bijvoorbeeld ook beperkingen mogelijk zijn en dwangmiddelen kunnen worden toegepast door de overheid. Er zit de logische ratio achter dat op het moment dat de overheid en met name de politie dergelijke dwangmiddelen en beperkingen wil toepassen, dat er dan ook eerder een rechtelijke toetsing aan de orde is dan bij detentie die geen strafrechtelijk onderzoek tot voorwerp heeft, maar waar andere belangen van de staat worden beschermd. Ook de maatregel in het kader van de Wet BOPZ of een andere vorm van detentie die door de staat wordt gehanteerd, valt onder de overige categorie waarbij de spoedige rechtelijke toetsing aan de orde is.

De heer **Middel** (PvdA): Ik heb een antwoord gekregen van de jurist Van de Beeten die nog even uitlegt hoe het met het Europees Verdrag zit. Ik zou graag antwoord willen hebben van senator Van de Beeten. Ik heb geen juridische vraagstelling naar voren gebracht. Als je in het ene geval, waar sprake is van strafrechtelijke behandeling zegt "onverwijld toetsen", moet je dat dan niet logischerwijze en los van juridische redeneringen als politiek oordeel doortrekken naar mensen die niets op hun kerfstok hebben? In die optiek kun je niet zeggen: laat het maar 28 dagen duren. Dat is de vraag. Het gaat dus niet om een interpretatie van verdragen, maar het gaat erom hoe de heer Van de Beeten ernaar kijkt.

Ik stel deze vraag met name aan de CDA-fractie omdat ik hoop dat zij in dit debat met inzichten en opvattingen komt die dicht komen bij die van ons. Dat is niet omdat wij op voorhand gelijk zouden hebben, maar omdat er gewoon iets niet klopt in de redenering van het kabinet. Ik heb de afgelopen jaren gemerkt dat er binnen de CDA-fractie een grote bereidheid is om door te blijven denken over dit vraagstuk.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wilde inderdaad net komen op het tweede, meer beleidsmatige punt. De heer Middel zei dat 28 dagen wel erg lang is, gezien het feit dat dit wordt gekoppeld aan capaciteitsproblemen die worden opgelost. Daarom vraag ik de minister ook: het is toch niet de bedoeling om, als er geen capaciteitsprobleem meer is, toch te wachten tot de 28ste dag alvorens de rechtelijke toetsing uit te voeren. Ons antwoord zou in ieder geval zijn: nee, dat ligt niet voor de hand. Zodra de capaciteit van de rechtelijke macht het toelaat dat de toetsing veel eerder plaatsvindt, vind ik ook dat dit moet gebeuren. Ik vraag de minister de Kamer te zijner tijd te informeren over de ontwikkelingen en de consequenties voor de hantering van die termijn. Het mag natuurlijk niet zo zijn dat men vervolgens op het departement van Justitie of bij

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

de rechtelijke macht achterover gaat leunen en zegt: wij hebben die 28 dagen, dus die benutten wij ten volle. Ik denk dat niemand in de Kamer dit standpunt zou willen verdedigen en ik hoop dat de minister wil toezeggen dat dit de beleidslijn zal zijn en dat hij bereid is de Kamer daarover te informeren.

Wat betreft de verlenging van de termijn van de tijdelijke vergunning van drie naar vijf jaar heb ik over het wetsvoorstel zelf niet zo heel veel op te merken. Wel zou ik een punt aan de orde willen stellen dat ook in de vorm van schriftelijke vragen van de zijde van collega Koekkoek en mij al eerder is aangeroerd en dat wij ook weer hebben hernomen in het voorlopig verslag bij de behandeling van dit wetsvoorstel, te weten de positie en de rechten van kinderen met de Nederlandse nationaliteit. De antwoorden van de minister zijn tot dusverre uitsluitend gebaseerd geweest op artikel 8 van het EVRM. Destijds hebben wij bij de schriftelijke vragen ook al gewezen op de consequenties van artikel 9 en artikel 10 van het internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Daarin is met name van belang dat artikel 10 uitdrukkelijk zegt dat kinderen het recht hebben om te worden toegelaten tot het land waarvan zij de nationaliteit bezitten. Daaraan is een uitdrukkelijke toelatingsaanspraak van minderjarige kinderen te ontnemen. Ik verwijs met name naar artikel 10, lid 2. Op grond van artikel 10, de leden 1 en 9, moet worden vastgesteld dat de ouders die deze kinderen verzorgen op grond van dit verdrag aanspraak zouden moeten kunnen maken op toelating tot, in dit geval, Nederland, ook al hebben zij niet zelfstandig een verblijfstitel. Dit geldt niet zozeer ten behoeve van de gezinsvorming, als wel ten behoeve van de verzorging van die kinderen. Nu bestaat natuurlijk altijd het risico dat een dergelijke juridische mogelijkheid tot misbruik aanleiding geeft. Als een vreemdeling er maar voor zorgt dat hij of zij hier in Nederland een kind krijgt dat de Nederlandse nationaliteit heeft, heeft betrokkene daarmee als het ware een toegangsbewijs tot Nederland en een verblijfstitel. Naar mijn mening bieden zowel artikel 9 en artikel 10 als het EVRM voldoende mogelijkheden om in dat geval eisen te stellen aan de realiteit van de verzorgingsrelatie tussen het minderjarige kind en de ouder-vreemdeling, om daartegen te waken. Het uitgangspunt moet echter helder blijven, namelijk dat een minderjarige die de Nederlandse nationaliteit heeft, op grond van het Internationale verdrag voor de rechten van het kind het recht heeft om in Nederland te verblijven en toegelaten te worden. In combinatie met artikel 10, lid 1 en artikel 9 van dat verdrag brengt dit met zich dat ook de daadwerkelijk verzorgende ouder dan het recht moet hebben om hier in Nederland te verblijven. Ik vraag de minister om daar nog eens uitdrukkelijk op in te gaan.

De kwestie van het kind geeft mij aanleiding om iets te zeggen iets dat ook door de heer Middel naar voren is gebracht over de uitvoering van het beleid. Ik kan mij zijn zorgen over de vraag of er op den duur voldoende draagvlak zal blijven voor de uitvoering van het beleid wel voorstellen, maar er ligt wat dat betreft ook een plicht bij politieke partijen die zelf jarenlang verantwoordelijkheid hebben gedragen voor het vreemdelingenbeleid en ook nu nog vreemdelingenbeleid willen blijven voeren, hier in

deze Kamer en aan de overzijde, om te blijven uitleggen waarom het zo werkt. Verder hebben zij de plicht om niet bij te dragen aan een zekere stemming, alsof er bij het uitvoeren van het uitzettingsbeleid schandalige dingen gebeuren. Wij moeten dit allemaal in proportie blijven zien. Laat ik het punt nemen van het belang van het kind, dat zeker ook bij onze fractie heel hoog in het vaandel staat. Hoeveel kinderen worden er niet meegenomen naar allerlei landen in het buitenland door expats die daar gaan werken? Zij moeten daar naar school en komen pas na jaren weer terug in dit land. Van deze kinderen wordt wel gezegd dat zij door hun ouders worden meegenomen en dat het allemaal gebeurt op basis van vrijwilligheid. Er zijn natuurlijk verschillen en die moeten in aanmerking worden genomen, maar de zaak moet ook niet worden gedramatiseerd. Ik heb wel eens het gevoel dat de zaak wordt gedramatiseerd met het oog op het bereiken van een bepaald effect. Wij moeten daar vanuit de politiek niet aan willen meedoen.

De heer **Middel** (PvdA): Ik hoop dat die laatste opmerking niet is bedoeld voor de PvdA-fractie. Daar ga ik gemakshalve van uit. Wij discussiëren met elkaar op basis van argumenten en niet op basis van het gevoel dat een bepaalde fractie aan stemmingmakerij zou doen. Zelf heb ik dat niet bespeurd. Ik ben niet zo thuis in de wereld van de expats, maar ik kan mij niet voorstellen dat de situatie van kinderen die door de carrièrezucht van de ouders worden gedwongen om op een of andere dure kostschool de mooiste jaren van hun leven door te brengen -- hoe triest dat in diverse gevallen misschien ook is -- te vergelijken is met het lot van kinderen van asielzoekers die volstrekt berooid, vervolgd en na wat voor ellende dan ook naar dit land komen om bescherming te zoeken. Die twee zaken mogen volgens mij niet met elkaar worden vergeleken. Ik hoop dat u dat dan ook in de verdere discussie niet doet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De reactie van de heer Middel demonstreert nu juist wat ik bedoel. Als ik het over expats heb, heeft hij het over kinderen die naar dure kostscholen gaan. Excuseer mij, maar dit is precies het type reactie dat ik bedoel.

De heer **Middel** (PvdA): U bent kennelijk niet in staat of bereid om u enigszins in te leven in de situatie van de kinderen over wie wij het nu hebben. Wij hebben het niet over kinderen van expats, wij hebben het over kinderen van asielzoekers die perspectiefloos hier zitten af te wachten, niets mogen doen en hun ouders zien verkommeren, onder andere door het beleid waarvoor bijna alle fracties in deze Kamer medeverantwoordelijk zijn. Over die mensen hebben wij het. Dan vraag ik van politici, en zeker van de CDA-fractie die ik net geroemd heb vanwege haar vermogen om door te blijven denken over moeilijke thema's, dat zij zich inleven in de situatie van die kinderen. De vaststelling dat er dingen gebeuren die vanuit een oogpunt van medemenselijkheid, of in CDA-terminen: naastenliefde, niet kunnen, is geen stemmingmakerij, maar gewoon een objectieve constatering. Als er in het beleid dingen fout zijn gegaan, misschien mede door ons toedoen, die ons nu doen

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

constateren dat het in de uitvoering zo niet kan, dan moeten wij ook het lef hebben om dat met elkaar te corrigeren. Dat is toch ook de taak van de senaat?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat is juist, maar ik constateer ook dat deze minister in het debat in de Tweede Kamer in vergaande mate tegemoet is gekomen aan de kritiek die er is geuit op het punt van kinderen en gezinnen. De minister heeft toezeggingen gedaan en ik stel voor dat wij nu eerst maar eens afwachten wat de uitkomst zal zijn van het beleid gebaseerd op de gedane toezeggingen, voordat wij gaan roepen dat kinderen hier naar verkommerende ouders zitten te kijken. Ik zie het probleem en ik vind dat wij daar aandacht aan moeten besteden. Wij moeten die mensen in staat stellen om hier een redelijk normaal bestaan op te bouwen, maar ik denk wel dat wij dat met enige nuchterheid moeten blijven doen. Als het op die basis kan, dan wil ik het debat en de gedachtevorming daarover graag voortzetten. Zodra blijkt dat het niet goed gaat, mag de heer Middel de CDA-fractie in deze Kamer opnieuw aanspreken op haar verantwoordelijkheid. Wij staan daar open voor, zeker als het gaat om de internationale verplichtingen die Nederland heeft. U weet dat wij altijd zeer attent zijn op de verplichtingen die er uit de verdragen voortvloeien, dat heb ik vandaag weer gedemonstreerd. De PvdA-fractie kan erop rekenen dat wij op dat punt een kritische rol blijven vervullen, al maken wij deel uit van deze rechtse meerderheid.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Vandaag behandelen wij twee wetsvoorstellen tot wijziging van de Vreemdelingenwet. Het eerste, wetsvoorstel 28749, strekt ertoe, de druk op de rechterlijke macht te verminderen. Het tweede, wetsvoorstel 29224, beoogt de verlening van internationale bescherming te beperken tot diegenen die deze bescherming behoeven. Ik zal eerst spreken over wetsvoorstel 28749 en vervolgens over wetsvoorstel 29224.

Ik begin met wetsvoorstel 28749. Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 ingevoerd. Deze wet bracht onder meer een wijziging van het stelsel van rechtsbescherming van vreemdelingen tegen vrijheidsontnemende maatregelen met zich. Voor de helderheid van het debat van vandaag is het misschien goed om het thans geldende systeem hier te noemen. De minister van Justitie moet binnen drie dagen de rechtbank in kennis stellen van een besluit tot het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel ten aanzien van de vreemdeling. Deze mededeling constitueert een beroep van de vreemdeling dat door de rechtbank in behandeling moet worden genomen. Indien de vreemdeling 28 dagen in bewaring is geweest, wordt de rechtbank daarvan opnieuw in kennis gesteld, waaraan eenzelfde gevolg is verbonden. De mededeling wordt geacht een beroep van de vreemdeling tegen het voortduren van zijn bewaring te zijn. Een en ander geldt alleen niet, indien de vreemdeling zelf al beroep heeft ingesteld.

De minister stelt de volgende veranderingen voor. De termijn waarbinnen de minister mededeling moet doen

van de vrijheidsontnemende maatregel wordt verlengd van drie tot 28 dagen. De verplichting om de rechtbank na ongegrondverklaring van het eerste beroep periodiek kennis te geven van het voortduren van de maatregel vervalt. De termijn waarbinnen na ontvangst van het beroepsschrift dan wel de kennisgeving van de minister de zitting moet plaatsvinden, wordt verlengd van zeven tot 14 dagen.

Met dit wetsvoorstel wordt de druk op de rechterlijke macht aanzienlijk teruggebracht en dat is een goede zaak. De minister geeft in de memorie van toelichting bij de wet aan dat de behandeling van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen 40% van de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenkamers opslokt. Dat is onaanvaardbaar. Het Nederlandse rechtssysteem werkt goed. Uit het jaarverslag 2003 van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat de rechterlijke macht een grote inzet toont en in staat blijkt zo goed mogelijk in te spelen op de toegenomen druk op die rechterlijke macht.

Wij moeten er echter voor waken dat deze druk aanvaardbaar blijft en dat ons rechtssysteem niet uit zijn voegen barst. Als de minister constateert dat 40% van de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenkamers wordt opgeslokt door de behandeling van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen, wat niet voorzien was bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, dan moeten er maatregelen genomen worden.

Onder andere de Raad van State heeft bij de voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel van verschillende kanten opgemerkt dat de termijn van 28 dagen arbitrair is. Uit de nota naar aanleiding van het verslag van 22 mei 2003 maak ik op dat deze periode niet zo arbitrair is, omdat volgens de minister in een groot deel van de gevallen de bewaring in de eerste maand na de inbewaringstelling wordt opgeheven doordat de vreemdeling uit Nederland wordt verwijderd. Om welk percentage gaat het hierbij?

Op de pagina's 16 en 54 van het jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak over 2003 staat dat de instroom van zaken voor de vreemdelingenkamers in dat jaar met 30% is afgenomen, overigens na een sterke groei van deze stroom in 2002. Kan de minister bij benadering aangeven wat de verwachtingen van de instroom voor 2004 zijn en vooral wat het totale effect zal zijn als wetsvoorstel 28749 tot wet verheven zal zijn? Betekent een en ander dat de door de minister geprognosticeerde afbouw per 2006 al eerder kan plaatsvinden? Of is bij die prognose juist met dit wetsvoorstel rekening gehouden?

Voorzitter, de VVD-fractie steunt dit wetsvoorstel.

Over wetsvoorstel 29224 hoef ik niet zoveel te zeggen. Dit voorstel levert een aantal voordelen op. Met de hierin voorgestelde regeling sluit de periode waarna bij asiel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend, aan bij de termijn daarvoor in reguliere zaken. Met deze wet sluit de Nederlandse praktijk beter aan bij die in andere landen. Een mogelijk aanzuigende werking van de thans in Nederland bestaande mogelijkheid om in betrekkelijk korte tijd een veel sterkere rechtspositie te verkrijgen dan in andere landen wordt hierdoor voorkomen. Overigens had de Raad

van State hiervoor bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 al gewaarschuwd.

De VVD-fractie steunt dit wetsvoorstel dan ook, maar zij heeft nog wel een enkele vraag. Bij de schriftelijke voorbereiding en bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is overduidelijk naar voren gekomen dat er in de verschillende landen van de Europese Unie verschillende systemen worden gehanteerd en dat er verschillende betekenissen aan bepaalde begrippen worden toegekend. Nederland kent net als bijvoorbeeld Zweden een all inclusive single procedure, terwijl landen als Denemarken en Duitsland een partiële single asylum-procedure kennen. Het begrip "permanent" heeft in het ene land een geheel andere betekenis dan in het andere land. In Nederland betekent dit bijvoorbeeld dat intrekking van de vergunning wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst niet meer mogelijk is. In veel andere landen is dit niet zo. Kortom, harmonisatie van het vreemdelingenrecht is nog ver te zoeken. Kan de minister er enig inzicht in geven of er in Europees verband aan harmonisatie van het vreemdelingenrecht wordt gewerkt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat zijn de vorderingen en wat is het einddoel?

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik kan volstaan met een korte inbreng, want ik geef graag gehoor aan de oproep van de heer Middel aan eenieder om zich achter hem te scharen en tegen de minister te zeggen dat deze twee wetten niet zo maar door moeten gaan. Nog mooier is eigenlijk zijn oproep aan de minister om te laten zien dat zij veel meer bij de tijd is dan alle ex-ministers die eerst ex-minister moesten worden om het licht te zien, en wel door nog als minister na het debat met de Senaat en gelet op de ontwikkelingen in de samenleving te zeggen dat zij er nu anders tegen aankijkt en dat zij de zaak anders wil regelen, omdat deze voorstellen effecten heeft die zij toch liever niet zou zien.

Dat zou erg goed zijn.

Ik ben er eigenlijk niet zo voor om de minister erop aan te spreken dat zij stoer doet enz. Volgens mij voert zij het regeringsbeleid uit en dat vond ik sowieso geen erg stoer beleid. Ik vind niet dat het zo op de mensen gespeeld hoeft te worden. Wel ondersteun ik de oproep om de minister te vragen of er, alles overziende, geen nieuwe argumenten zijn om ons af te vragen of wij dit nu zo moeten doen. Immers, wij hebben het per slot van rekening over mensen die naar ons land komen om hier onderdak en een schuilplaats te zoeken. Mij dunkt dat je daarbij op z'n zondags voor de dag moet komen, ondanks alle problemen die het geeft, ook omdat het er zoveel zijn op de wereld en wij hen echt niet allemaal hier kunnen plaatsen. Niettemin moeten wij ons wel van onze goede kant laten zien.

Bert Middel is gehard in de politiek, maar misschien is hij toch nog een beetje naïef op dit moment. Ik heb namelijk het idee dat CDA en VVD niet van plan waren om te zeggen: dat lijkt ons goed, Middel, en dat doen wij dan! Als dat wel zo is, zou het plezierig zijn, maar ik denk niet dat dit gaat gebeuren. Het kan echter een nieuwe tactiek van de Partij van de Arbeid zijn om eerst te

zeggen: wij hebben het zelf ook jaren fout gedaan en wij begrijpen dus wat jullie probleem is ...

De heer **Middel** (PvdA): Wat de laatste opmerking betreft, wijs ik erop dat elke partij die de macht deelt, fouten maakt. U komt daar misschien nog wel achter, als het u goed gaat verder. Dat gun ik u trouwens van harte, zoals u weet.

Maar nu even over die veronderstelde naïviteit. Er is mij altijd verteld en dat blijf ik geloven totdat het tegendeel bewezen is, dat men met name in dit huis -- in de senaat, in de Eerste Kamer -- over en weer bereid is om, los van de politieke druk en allerlei afspraken en compromissen, heel goed naar de argumenten te kijken en daarbij ook elkaar de redeneringen te gunnen. Die kan men aan elkaar voorleggen en er over en weer op reageren. Mijn ervaring met vooral het CDA is -- van de VVD kan ik dit helaas niet zeggen, al zou ik het graag anders willen -- dat daar altijd, hoe er uiteindelijk ook gestemd en besloten wordt, een impliciete en soms ook expliciete bereidheid is om door te blijven denken. Er is daar de bereidheid om ook als eenmaal een besluit genomen is, te zeggen: laten wij nu toch, gezien de geluiden in de achterban of gezien andere factoren, nog eens kijken of het inderdaad allemaal wel zo moet. Met name dit forum is een plek waar dit soort discussies moeten blijven plaatsvinden. Als men dat naïef vindt of als men het naïef vindt dat ik dit vind, dan ben ik graag naïef.

De heer **Kox** (SP): Nee, dat spreekt mij wel aan en dan houd ik ook van u, mijnheer Middel. Overigens heeft de fractie van de VVD in bijvoorbeeld de kwestie rond de asbestslachtoffers heel royaal geluisterd naar appèls van anderen. Ondanks het feit dat mevrouw Broekers niet haar zin kreeg, steunde zij toch die oproepen. Ik bedoel alleen te zeggen dat er misschien nog wat meer argumenten op tafel moeten komen vooraleer de VVD, het CDA en de minister bereid zijn om naar uw op zich correcte oproep te luisteren. Daar wilde ik kort nog iets over zeggen.

Ik vraag de minister om mij nog eens in rond Nederlands uit te leggen of het eigenlijk wel kan: wij hebben capaciteit tekort en daardoor wordt afbreuk gedaan aan de positie van mensen die dit land inkomen. De minister geeft zelf toe in de memorie van antwoord dat de rechtsbescherming wordt verminderd. Maar zij vindt het per saldo gerechtvaardigd dat dit zo gebeurt, want zij heeft nu eenmaal niet meer capaciteit en zij moet het ergens uit de lengte of uit de breedte halen. Is dat eigenlijk wel zo, bij dit soort zaken, als het gaat over het opsluiten van mensen? Kun je dan zeggen: ik moet het uit de lengte of de breedte halen? Moet je dan niet zeggen dat je het ergens anders moet gaan halen? Het is niet een kwestie dat iemand iets niet heel snel krijgt of iets minder krijgt. Nee, de vrijheid wordt ontnomen. Meerdere mensen hebben hier al gezegd dat het geen boeven zijn die wij daar opsluiten. Het zijn mensen over wie wij iets moeten beslissen. Daarom vraag ik de minister nog eens of zij dit kan uitleggen.

Voorts vraag ik de minister of, als in het vervolg die capaciteitsproblemen mee mochten vallen, dit dan betekent dat de maatregel op de helling kan en wij weer terug gaan naar de oude regeling. Iemand sprak de hoop

uit -- ik dacht dat het de heer Van de Beeten was -- dat zij daar toch niet zo lang opgesloten hoeven te zitten. Mijn vraag is of de minister dit ook denkt. Mijn weinige ervaring met het juristendom is dat als er termijnen zijn, er tegen die termijnen aan wordt gewerkt. Vroeg van tevoren iets oplossen, gebeurt dan niet zo gauw. Graag verneem ik haar redenering daarover.

Als wij de toezegging krijgen dat zodra er ruimte komt in de capaciteit met voorrang zal worden gewerkt aan verkorting van de termijn, zijn wij in ieder geval een beetje dichter bij datgene wat wij waarschijnlijk allen willen.

Voorzitter. Deze opmerkingen betroffen wetsvoorstel 28749. Er zijn daarover al erg veel verstandige opmerkingen gemaakt. Die hoef ik niet te herhalen.

Wat wetsvoorstel 29224 betreft krijg ik nog graag een reactie van de minister. Het gaat bij dit voorstel om een verlenging van drie naar vijf jaar. Daarmee zouden wij meer in de pas lopen met de rest van Europa. Mevrouw De Rijk heeft al aangegeven dat het er ook van afhangt waar je in Europa gaat kijken en met welke ogen je dat doet.

Vandaag heb ik een aantal keren gehoord dat wij vanwege Europa iets wel of niet moeten doen. Binnenkort zijn wij namelijk voorzitter van de EU en daarom zouden wij ons beste beentje moeten voorzetten enzovoorts. Echter, is dat nu een goed argument om de positie van mensen dusdanig te verslechteren? Het voorstel betekent namelijk dat de mensen waarom het gaat veel en veel langer in onzekerheid verkeren. Bert Middel sprak in dit verband over de grootste tobbers van de wereld. Dat is natuurlijk zo, maar er zijn meer tobbers. Het is echter wel waar dat de voorgestelde maatregel een enorme inbreuk op hun positie met zich brengt. Dan moet de minister daarvoor toch wel heel goede argumenten hebben. Dat wij meer met de rest van Europa in de pas zouden moeten lopen, is voor mijn fractie een onvoldoende argument.

Ik meen ook dat de kansen op integratie voor de betrokken mensen wordt beperkt. Dat mag je althans wel uit de voorstellen afleiden. Dat is nogal een stap, zeker voor mijn partij, want wij hechten erg aan de integratie van de mensen die hier naar toe komen, aan integratie van mensen die hier hun toekomst willen opbouwen en hun geluk willen vinden. Die integratie heeft voor ons hoge prioriteit. Kan de minister zeggen dat er op dit gebied niets zal gebeuren wat erg ingrijpt in de positie van deze migranten?

Tot slot wil ik haar reactie horen op de opmerking van de heer Van de Beeten over de positie van kinderen. Van de heer Van de Beeten wil ik horen wat het antwoord van de minister voor hem kan betekenen. Stel dat de minister niet volgens zijn wensen antwoordt, betekent dat dan dat de CDA-fractie alsnog zegt: jammer, maar helaas, er zijn kinderen in het geding en wij vinden het antwoord van de minister op juist dit punt onvoldoende. En: wij horen weliswaar tot de rechtse meerderheid, maar nu moeten wij maar met links meegaan. Het zou aangenaam zijn om dat te horen. Maar misschien kan de minister ons uitleggen dat er geen enkele reden tot vrees is en dat haar toezegging in de Tweede Kamer alle vrees op dit gebied weggenomen heeft.

De vergadering wordt van 17.09 uur tot 17.15 uur geschorst.

*B

! Procedure benoeming CdK en burgemeester!

Aan de orde is de **voortzetting** van de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met aanpassing van de procedure tot benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (29012).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weer van harte welkom.
**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Remkes**: Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun beschouwingen in eerste termijn en heb de conclusie getrokken dat althans op de hoofdlijnen steun voor het wetsvoorstel bestaat bij de meerderheid van uw Kamer.

Met de aanstellingswijze van de burgemeester bevinden wij ons op dit ogenblik in een tussenfase. De huidige procedure, waarin de gemeenteraad het recht van aanbeveling heeft gekregen alsook de mogelijkheid van het houden van een burgemeestersreferendum, werd op 1 augustus 2001 ingevoerd. De nieuwe procedure leidt door de maximale invloed van de raad, al dan niet gecombineerd met een referendum, tot een zo democratisch mogelijke benoemingsprocedure binnen het stelsel van de kroonbenoeming.

Het hoofdlijnenakkoord van het kabinet gaat een stap verder in het proces van democratisering en kondigt de komst van de direct door de bevolking gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode aan. Deze voorstellen worden op dit moment op voortvarende wijze door de minister voor BVK voorbereid. Ik ben daar zelf ook nauw bij betrokken. De heer Platvoet zegt: wij moeten maar afwachten of de Kamer dat wetsvoorstel überhaupt zal zien. Absolute garanties moet je in de politiek niet geven, maar ik kan de heer Platvoet wel verzekeren dat de waarschijnlijkheid hij dat wetsvoorstel zal zien aanzienlijk is. Dat is een hele geruststelling, zo begrijp ik.

Op dit moment spreken wij niet in hoofdzaak over de gekozen burgemeester, maar over het wetsvoorstel dat voor een deel voortvloeit uit het hoofdlijnenakkoord en dat beoogt de huidige benoemingsprocedure op onderdelen te verbeteren, vooruitlopend op de meer fundamentele discussie. Na de totstandkoming van de huidige benoemingsprocedure in 2001 werden twee wijzigingsvoorstellen ingediend, die in september 2003 weer werden ingetrokken. Deze voorstellen zijn vervangen door een nieuw voorstel, dat nu aan de orde is. Dat komt in ieder geval de duidelijkheid ten goede.

De beraadslaging wordt geschorst.

Het belangrijkste element van het wetsvoorstel is wat mij betreft de wijziging die ziet op de openbaarheid van de aanbeveling. In plaats van integrale openbaarheid van de als regel uit twee namen bestaande aanbeveling wordt nu voorgesteld die openbaarheid te beperken tot de naam van de persoon die als eerste wordt aanbevolen. Vanuit brede kring is gepleit voor aanpassing van de huidige procedure vanwege de bezwaren die zijn gerezen tegen de integrale openbaarheid van de aanbeveling. Daarbij gaat het met name om de negatieve effecten die voortvloeien uit de openbaarheid van de als tweede op de aanbeveling genoemde persoon.

Verder bepaalt het voorstel expliciet dat het oordeel over de vraag of een enkelvoudige aanbeveling geoorloofd is aan de minister toekomt. Uitgangspunt is de aanbeveling bestaande uit twee personen. Alleen in bijzondere gevallen kan van dat uitgangspunt worden afgeweken. Als naar het oordeel van de minister geen sprake is van een bijzonder geval, slaat hij geen acht op die aanbeveling. Dit vloeide al voort uit de parlementaire geschiedenis van het toenmalige wetsvoorstel 25444. Mijn ambtsvoorganger De Vries heeft deze Kamer destijds toegezegd de toetsende rol van de minister in de wet te expliciteren. Het huidige kabinet neemt die lijn over.

Ook bevat het wetsvoorstel een aanpassing van de benoemingsprocedure voor commissarissen van de Koningin. Het voorstel maakt het mogelijk dat commissarissen van de Koningin bij herbenoeming beëdigd worden door de minister in plaats van door de Koningin. De huidige wettelijke regeling voorziet niet in een dergelijke mogelijkheid. Vooruitlopend op de invoering van de gekozen burgemeester voorziet het voorstel in de mogelijkheid van een versoepeling van de verhuisplicht voor burgemeesters. Dit element werd als gevolg van amendering door de Tweede Kamer in het voorstel opgenomen en maakt nu deel uit van het regeringsvoorstel, waar wij uiteraard de verantwoordelijkheid voor dragen.

De heren Dölle en Van Raak hebben gevraagd of de regering nu of in een later stadium bereid is in te gaan op de vraag of de spankracht van de decentrale overheden niet te zwaar op de proef wordt gesteld door alle veranderingen die over hen worden uitgestort. Ik ben altijd bereid tot overleg, maar vooralsnog zeg ik: laten wij nou eerst de uitkomsten van de evaluatie van de dualisering afwachten. Wij komen ook nog te spreken over de gekozen burgemeester. In de praktijk zie ik geen kreunend gemeentebestel. De voorzitter van de VNG zei op het congres van vorige week tot drie keer toe: het gaat goed met de gemeenten. Ik vond dat zelf een geruststellend signaal. Wel zie ik soms gemeenteraden die nog op zoek zijn naar het juiste evenwicht in het dualiseringsproces. Voor een deel gaat het om een formeel andere werkwijze, voor een ander deel is het een cultureel proces. De heer Dölle weet ook dat culturele processen vaak nogal wat tijd kosten. Ik zie geen beweging die het vertrouwen in de vitaliteit van het gemeentebestel ondergraaft.

De heer **Dölle** (CDA): De uitlating dat er met de gemeentelijke spankracht weinig aan de hand is baseren op drie uitspraken van de heer Deetman is natuurlijk een

mogelijkheid, maar het gaat om iets meer dan de dualiseringsoperatie. Het is een combinatie van wetgeving die binnen tien jaar op de gemeenten is losgelaten. De griffiersvereniging en enkele andere clubs vinden dat het eind wel zo'n beetje in zicht is.

Minister **Remkes**: Ik heb waargenomen dat het aantal deelverenigingen in gemeentekring aan het toenemen is. Wij kunnen dus verwachten dat het aantal brieven en andere signalen toeneemt. Dat wil niet altijd iets zeggen over de feitelijkheid van de zorgen die op tafel worden gelegd.

De heer Dölle heeft mij gevraagd om nader in te gaan op de vertrouwelijkheid van de aanbeveling en de daaraan voorafgaande beraadslaging. In de memorie van antwoord wordt ter onderbouwing van de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen van de raad over het advies van de vertrouwenscommissie verwezen naar het vierde lid van artikel 61 en het eerste lid van artikel 61c van de Gemeentewet. Het vierde lid van artikel 61 bepaalt onder meer dat de vertrouwenscommissie verslag van haar bevindingen uitbrengt aan de raad en aan de commissaris.

Voorzover hier van belang bepaalt artikel 61c, eerste lid, dat de beraadslagingen bedoeld in artikel 61, vierde lid, plaatsvinden met gesloten deuren en dat daarvan een afzonderlijk verslag wordt opgemaakt dat niet openbaar wordt gemaakt. Het woord "beraadslaging" heeft betrekking op de beraadslaging van de raad over het advies van de vertrouwenscommissie. Het tweede lid van artikel 61c bepaalt dat ten aanzien van de beraadslagingen een geheimhoudingsplicht geldt. De circulaire bepaalt niets nieuws, maar herhaalt wat bepaald is in de wet. De bepalingen in de Gemeentewet sporen op hun beurt uiteraard met de Grondwet die in artikel 125 bepaalt dat raadsvergaderingen openbaar zijn behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

De heer Dölle heeft gevraagd of een kandidaat zelf bekend mag maken dat hij of zij op de tweede plaats van een aanbeveling staat. De wet verbiedt een kandidaat niet om bekend te maken dat hij heeft gesolliciteerd. Op de keper beschouwd mag van een tweede op de aanbeveling worden verwacht dat die zich wel houdt aan de vertrouwelijkheid van zijn of haar tweede plaats op de aanbeveling. Het is immers de aanbeveling van de raad. Ik zie evenwel geen reden om op te treden tegen een kandidaat die bijvoorbeeld in een volgende sollicitatie kenbaar maakt dat hij hoge ogen gooide in een eerdere procedure.

Er is ook de vraag gesteld wat de gevolgen zijn voor lopende procedures bij de inwerkingtreding van dit voorstel. De toetsing met betrekking tot de enkelvoudigheid van de aanbeveling blijft onveranderd. Het voorgestelde zesde lid van artikel 61 expliciteert slechts de bedoeling van de regeling zoals die nu al geldt. Aanbevelingen die worden vastgesteld nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, dienen aan nieuwe eisen met betrekking tot de openbaarheid te voldoen. Overigens kan ik het billijken als gemeenteraden na de aanvaarding van dit voorstel in deze Kamer en voorafgaand aan de inwerkingtreding, alvast met half openbare aanbevelingen

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

zouden willen werken. Verwacht mag worden dat het voorstel met inachtneming van de tijdelijke referendumwet medio augustus in werking zal treden.

Door de heren Dölle, Luijten en Van Thijn is de vraag gesteld hoe het precies zit met kandidaten die zich op het laatste moment terugtrekken. In welke gevallen accepteert de minister enkelvoudige aanbevelingen? De wet is helder in de eis van een meervoudige aanbeveling. Daar zit niet veel ruimte in. Ik ben daar ook strikt in geweest. Als de commissaris uit het veld van sollicitanten meerdere in principe benoembare kandidaten heeft geselecteerd en vervolgens met de vertrouwenscommissie heeft afgesproken dat deze de kandidaten gaat ontvangen, verkeren de vertrouwenscommissie en daarna de raad in de mogelijkheid om een meervoudige aanbeveling vast te stellen. Doet de raad dat, dan heeft deze aan de wettelijke eis voldaan. Als nu een van beide kandidaten op die vastgestelde aanbeveling zich om welke reden dan ook terugtrekt, ontstaat de facto een enkelvoudige aanbeveling. Zo'n aanbeveling behoeft niet terzijde te worden gelegd. Hierbij is sprake van een bijzonder geval. De raad verkeert in een positie van overmacht. Deze situatie heeft zich overigens nog nooit voorgedaan. Iets anders is als de vertrouwenscommissie of de raad voordat de aanbeveling formeel wordt vastgesteld, kandidaten op de hoogte stelt van hun kansen om al dan niet eerste te worden op de aanbeveling. Dat geldt in het bijzonder voor degene die waarschijnlijk tweede gaat worden. Die zegt dan snel: bedankt voor de tip, maar ik geloof dat ik mij toch maar terugtrek. Als de raad dan met een enkelvoudige aanbeveling komt dan zeg ik: beste raad, hier kan ik met de beste wil van de wereld geen overmacht van maken.

Deze situatie heeft zich overigens nog nooit voorgedaan. Het is iets anders wanneer de vertrouwenscommissie of de raad, voordat de aanbeveling formeel wordt vastgesteld, kandidaten op de hoogte stelt van hun kansen om al dan niet eerste te worden op de aanbeveling. Dat geldt in het bijzonder voor degene die waarschijnlijk tweede gaat worden. Deze zegt dan al snel: bedankt voor de tip, maar ik trek me toch maar terug. Als de raad dan met een enkelvoudige aanbeveling komt, dan zeg ik: Beste raad, ik kan hier met de beste wil van de wereld geen overmacht van maken. Deze situatie heeft zich in de afgelopen tijd een aantal keren voorgedaan in verschillende varianten. De reden dat een beoogde tweede kandidaat op de aanbeveling zich terugtrekt, heeft alles te maken met het openbaar worden van zijn of haar naam. Het huidige wetsvoorstel beoogt dat nu juist op te lossen. Ik kan hier overigens aan toevoegen, mevrouw de voorzitter, dat het signaal in een aantal gevallen dat de procedure moest worden overgedaan, in de praktijk zeer preventief heeft gewerkt. Het aantal gevallen waar ik nu op doel, is de afgelopen tijd drastisch geslonken. Zo werkt het ook. Als helder wordt gemaakt wat de spelregels zijn en hoe het spel gespeeld moet worden, dan hebben gemeenten ook behoefte aan die duidelijkheid.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. Mag ik een nadere precisering vragen van het begrip "allerlaatste moment"? Ik denk dat wij allemaal met die vraag zitten. Er kan een verschil in zitten van 24 uur. Als een kandidaat zich

terugtrekt op het moment dat de aanbeveling het gemeentehuis heeft verlaten en onderweg is naar de minister, dan is het "allerlaatste moment" aangebroken. Als de kandidaat dat een dag eerder doet, zodat de raad niet bij machte is om een aanbeveling van twee op te stellen, dan geldt het niet als een bijzonder geval. Ik vind dat heel eigenaardig.

Minister **Remkes**: De raad heeft dan nog de mogelijkheid om uit dat lijstje met namen een tweede naam mee te nemen.

De heer **Van Thijn** (PvdA): De raad heeft vol overtuiging gekozen voor nummer één en voor nummer twee in de restpositie. De raad moet nu voor de formaliteit grabbelen uit de kandidaten die in een eerder stadium niet geschikt zijn bevonden. Het is puur een formaliteit.

Minister **Remkes**: Er wordt voor de benoembaarheid bij de raad lang niet altijd een streep getrokken onder de tweede kandidaat qua geschiktheid. Dat is soms maar lang niet altijd het geval.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Ik blijf me toch afvragen waarom het moment waarop nummer twee zich terugtrekt, zo belangrijk is. We hebben het over nummer twee. Er is dus een aanbeveling van twee kandidaten, anders kan nummer twee zich niet terugtrekken. Of nummer twee zich terugtrekt voordat of nadat de aanbeveling een feit is, er is hoe dan ook een overmachtsituatie ontstaan voor de raad en dus ook voor de minister.

Minister **Remkes**: De vertrouwenscommissie doet een aanbeveling in de richting van de raad maar niet meer dan dat. De raad heeft in wezen het laatste woord. De kandidaten zijn bekend. Het is dan aan de raad, kennende de wet, om met die wetenschap te doen wat men binnen de regels van de wet moet doen. Als ik heel erg theoretiseer, kan ik mij een paar dilemma's in dat proces voorstellen. Dat heeft te maken met bepaalde momenten. Het is ook niet alleen maar wiskunde. Er wordt vanzelfsprekend ook gekeken naar wat in dit geval redelijk is. Maar de gevallen die ik tot dusverre onder ogen heb gekregen, waren allemaal tamelijk duidelijk. Dat had iets te maken met de omstandigheid die ik zojuist schetste.

De heer **Dölle** (CDA): De minister heeft gezegd dat het gaat om het laatste moment. De heer Van Thijn heeft daar ook over gesproken. Als iemand zich op het laatste moment terugtrekt, levert dat een bijzonder geval op. Er wordt verderop in de memorie van antwoord gezegd dat het kwalificeren van een bepaalde uitzondering als een bijzonder geval mede afhangt van het moment van terugtreden. Daardoor komt bij ons de suggestie naar voren dat die kandidaten die zich eerder afmelden, toch nog als een bijzonder geval kunnen worden gekwalificeerd. Daar komt het misverstand vandaan.

Minister **Remkes**: Dan hoop ik nu wat meer duidelijkheid in de mist te hebben gebracht. Het moment van

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

besluitvorming van de raad is dus een heel belangrijk toetsmoment.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In de nieuwe situatie is de naam van aanbeveling nummer twee geheim. Deze persoon kan zich terugtrekken voordat de aanbeveling door de raad is vastgesteld, maar ook nadat de aanbeveling is vastgesteld. Wat is het materiële verschil daartussen? De naam van nummer twee is immers ook na de vaststelling van de aanbeveling door de raad niet bekend.

Minister **Remkes**: Deze discussie vloeit voort uit de toezegging die indertijd aan de Kamer is gedaan. Dat was een relevant moment in het besluitvormingsproces. Ik acht mij gehouden om toezeggingen die aan deze Kamer worden gedaan in het kader van de fatsoenlijke verhoudingen gewoon in te lossen. Dat was voor mij een extra stimulans om de gevallen die ik voorgelegd kreeg, toch maar in alle duidelijkheid terug te sturen. De discussie ging toen om de vraag in hoeverre de kroonbenoeming al dan niet werd uitgehold en in hoeverre het vanuit dat perspectief wenselijk was om twee kandidaten te hebben.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Nu is gebleken dat de toezegging die toen is gedaan, heeft geleid tot een wet die onuitvoerbaar is gebleken. Daarom proberen wij die vandaag te repareren.

Minister **Remkes**: Dat is waar, maar dat neemt niet weg dat dit punt, de feitelijke keuzemogelijkheid, nog steeds van dezelfde orde is als tijdens de discussie van een paar jaar geleden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister geeft geen antwoord op mijn vraag. Wat is het materiële verschil tussen het moment van terugtrekken voor en na de openbare aanbeveling als de naam van nummer twee toch niet bekend is? Is de aanbeveling voor beide plekken openbaar, dan kan ik mij daar iets bij voorstellen, hoewel ik het niet met de argumenten eens ben. In het nieuwe geval kan ik mij daar echter weinig bij voorstellen, net zoals de minister, denk ik.

Minister **Remkes**: Ook in het nieuwe geval moet de minister twee namen voorgelegd krijgen. De minister wil namelijk iets meer zijn dan stempelmachine. Dat is hij nu eigenlijk al te veel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister aanvaardt het als een bijzonder geval als de tweede kandidaat zich terugtrekt nadat de aanbeveling door de raad is vastgesteld. In dat geval krijgt de minister een aanbeveling voor alleen een eerste plek. Dat aanvaardt hij als een bijzonder geval.

Minister **Remkes**: Dat wordt aangemerkt als een bijzonder geval.

De heer **Van Raak** (SP): De minister wil geen stempelmachine zijn, maar dat is hij materieel wel. Hij krijgt een kandidaat voorgelegd. Op dat moment is al heel formeel vastgelegd wanneer wordt overgegaan naar de tweede kandidaat. Dat heeft de minister al vaker gezegd;

daarvoor zijn heel formele, duidelijke regels. De ruimte die de minister daarbij heeft, is heel gering. Dus de minister is niet meer dan een stempelmachine.

Minister **Remkes**: Die ruimte is er formeel natuurlijk wel, maar die ruimte is er materieel niet. Om die reden zei ik net al dat ik vind dat de minister af en toe wat te veel stempelmachine is. Daarom ben ik zelf een hartgrondig voorstander van een wijziging van de procedure en van een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil hierop straks terugkomen. Daaraan zijn weer heel andere problemen verbonden. We doen nu al alsof wij een gekozen burgemeester hebben. Daarmee lopen wij al vooruit op wetgeving en dat maakt het beslisproces hier moeilijker omdat ik en de meeste mensen in deze Kamer niet zo visionair zijn als de minister.

De minister zegt dat hij materieel in feite een soort stempelmachine is. De naam van de tweede persoon blijft geheim. Wat is er dan materieel op tegen om een enkelvoudige voordracht te hebben? Dat is mij toch nog niet helemaal duidelijk geworden.

Minister **Remkes**: Volgens mij is dat uitvoerig bij het vorige wetgevingsproces aan de orde geweest. U heeft de argumenten daarvoor uitvoerig in de stukken kunnen lezen en u vraagt nu een klein beetje naar de bekende weg.

De heer **Van Raak** (SP): De minister heeft mij niet weten te overtuigen. Als hij dat wil, kan hij dat nu doen. Als hij vindt dat het niet hoeft, kan hij het laten.

Minister **Remkes**: Ik kom in mijn betoog terug op enkele aspecten.

De heer **Dölle** vraagt of het geen illusie is, gelet op het feit dat zoveel mensen op de hoogte zijn van de identiteit van nummer twee, dat de naam geheim blijft. De omstandigheid dat een flink aantal mensen van die identiteit op de hoogte is, doet geen afbreuk aan de wettelijke geheimhoudingsplicht waaraan elk individu gebonden is. Ook in de huidige situatie is er sprake van lekken. Dat is buitengewoon vervelend. Wij moeten het helaas af en toe constateren. Het is vervelend in het bijzonder voor de mensen die het treft. In de meeste gevallen doet het zich echter niet voor.

De heer **Platvoet** heeft gevraagd of het verschil in terminologie ook een inhoudelijk verschil betekent. Er is sprake van een "bijzonder door de raad te motiveren geval" en van "in bijzondere gevallen". Er is geen inhoudelijk verschil. Ik waardeer het overigens dat de stukken zo precies zijn gelezen. Er is echter geen inhoudelijke wijziging aan de orde.

De heer **Platvoet** vraagt om expliciet duidelijk te maken wanneer de minister akkoord gaat met een enkelvoudige aanbeveling met als motief dat de raad slechts één kandidaat benoembaar acht. Als er maar een kandidaat heeft gesolliciteerd of als er maar een door de commissaris is geselecteerd als in beginsel benoembaar, en de raad deze kandidaat geschikt acht, is een enkelvoudige aanbeveling aanvaardbaar. Deze situatie deed zich een

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

enkele keer voor. De meest voorkomende situatie is meer sollicitanten, een brede selectie door de commissaris en gesprekken van een vertrouwenscommissie met meer kandidaten. Dan heeft de raad de mogelijkheid, een meervoudige aanbeveling vast te stellen. Er is geen sprake van overmacht. Een enkelvoudige aanbeveling is dan niet aanvaardbaar.

Een en ander neemt niet weg dat het dossier dat ik ontvang meer omvat dan een kale aanbeveling. Stel het uitzonderlijke geval dat de eerste kandidaat op de aanbeveling niet meer beschikbaar is, terwijl de raad blijf heeft gegeven van duidelijke bedenkingen over de geschiktheid, op dat moment en in die gemeente, van de tweede kandidaat. Ik zal dan niet klakkeloos overgaan tot een voordracht. Ook deze situatie heeft zich overigens nog nooit voorgedaan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister rekt in zijn beantwoording de positie van de commissaris van de Koningin te veel op. Een van de redenen waarom wij drie jaar geleden voor het wetsvoorstel stemden, was dat de commissaris van de Koningin in feite uit de wet werd gelicht wat betreft de invloed op de aanbeveling uit de raad. De commissaris van de Koningin was een postbus. Hij ontving de brieven van de sollicitanten en hij maakte een selectie. De minister zegt iets anders. Als de commissaris van de Koningin vindt dat van de twintig sollicitanten er vijf benoembaar zijn en de vertrouwenscommissie na haar werk vindt, naar eer en geweten, dat er slechts één benoembaar is, slaat de minister het advies van de commissaris van de Koningin hoger aan dan dat van de vertrouwenscommissie van de gemeenteraad. Dat vind ik niet juist. Het is in strijd met de strekking van de wet die drie jaar geleden is aangenomen. De positie van de commissaris van de Koningin is er op dit punt uitgehaald. De minister fietst die er nu weer in.

Minister **Remkes**: Ik neem de positie van de CDK serieus. Die moet vooral geen kandidaten doorsturen die hij niet benoembaar vindt. Als de CDK benoembare kandidaten selecteert, worden die doorgestuurd. Mijn ervaring is dat CDK's die rol serieus vervullen. Ik ben van mening dat het meer is dan alleen een formaliteit. Als een CDK een kandidaat benoembaar heeft geoordeeld, is dat niet het enige, maar voor mij wel een zwaarwegend feit.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister zei net iets anders. Hij zei bij onenigheid over de kwaliteit van benoembare kandidaten, in het geval dat de commissaris van de Koningin er vier benoembaar vindt en de gemeenteraad een, per definitie de commissaris der Koningin te volgen. Nu begrijp ik dat het niet zo is.

Minister **Remkes**: Ik volg dan niet per definitie de Commissaris van de Koningin, maar ik zie dan wel dat er maar een enkelvoudige voordracht is. Natuurlijk zal ik dan zelf ook nog wel even naar die namen kijken, om in redelijkheid tot een afweging te kunnen komen. Die situatie doet zich nog wel eens voor. Als er sprake is van

manipulatief gedrag van gemeenteraden, ga ik daarvoor niet opzij.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Daar heb ik het niet over. Als een en ander op grond van goede kwaliteiten, met als achtergrond de profielschets, wordt beargumenteerd, vind ik dat u de rol van de Commissaris van de Koningin niet moet optuigen, temeer daar u uw betoog begon met de opmerking dat wat nu voorligt binnen de Grondwet de meest democratische vorm van benoemingswijze van de burgemeester is. Dit doet afbreuk aan de meest democratische procedure die er is, namelijk dat de gemeenteraad in de benoemingsprocedure een zo sterk mogelijke positie heeft.

Minister **Remkes**: De kern van de discussie is de vraag of een enkelvoudige voordracht wel of niet is toegestaan. Daarop ben ik zojuist ingegaan en ik heb daarbij aangegeven onder welke omstandigheden dit door mij eventueel wel of niet wordt geaccepteerd. In dat verband is de benoemingsprocedure relevant, alsmede de rol van de CdK daarin.

De heer **Van Raak** (SP): U hebt meerdere malen aangegeven dat wij in ons achterhoofd moeten houden dat er een direct gekozen burgemeester zal komen. Dit is een tussenfase.

Minister **Remkes**: Volgens mij heb ik dat niet gezegd.

De heer **Van Raak** (SP): U hebt zo hard geroepen dat de gekozen burgemeester er zal komen, dat dit er bij mij nu in zit. Ik kan het er in dit debat niet meer uithalen. U wilt geen stempelmachine zijn en de Commissaris van de Koningin moet een speciale rol hebben. Waarom bent u er bang voor dat de gemeenteraad manipulatief gedrag gaat vertonen? In de nabije toekomst willen wij de burgemeester door het volk of door de gemeenteraad laten kiezen. Waarom is het dan zo erg dat de gemeenteraad per se een kandidaat naar voren schuift waarvan hij denkt dat deze de beste is voor de gemeente?

Minister **Remkes**: U mag van de minister verwachten dat deze nauw kijkt naar de wetgeving, die ook door deze Kamer is behandeld. Gemeenteraden moeten gewoon met een dubbele voordracht komen. U nodigt mij nu uit tot onwettig gedrag. Dat verwacht ik niet van deze Kamer.

De heer **Van Raak** (SP): Dat is niet helemaal waar, omdat wij dit wetsvoorstel vandaag nog moeten goedkeuren. Wij kunnen vanmiddag nog alle kanten op.

Minister **Remkes**: Ik heb zojuist aangegeven dat ook de bestaande regelgeving al ziet op de dubbele voordracht.

De heer **Platvoet** heeft gevraagd waarom de gemeenteraad de aanbeveling niet in alle openbaarheid mag vaststellen. Zolang wij spreken over een benoeming en dus over een sollicitatieprocedure, die met de nodige zorgvuldigheidswaarborgen is omgeven, moet het belang van de sollicitant bij een vertrouwelijke behandeling prevaleren. Het gaat om personen. De openbaarheid van de aanbeveling wordt deels gegeven door het feit dat de

aanbevolen kandidaat in de regel ook wordt benoemd, deels door het doel om zichtbaar te maken dat de aanbeveling van de raad ook daadwerkelijk wordt gevolgd. De overwegingen gelden alleen voor de als eerste geplaatste. Dit alles wordt vanzelfsprekend anders als het niet meer om benoemen, maar om kiezen gaat. Dan is er sprake van een totaal andere situatie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zegt dat er sprake is van een totaal andere situatie als er directe verkiezingen zijn, mocht het desbetreffende wetsvoorstel er ooit doorkomen. Dat ben ik met u eens, maar de gevolgen voor degenen die het in de verkiezingen niet halen, zijn toch gelijk aan de geschetste gevolgen voor de nummer twee van de openbare aanbeveling? Of verwacht u niet dat er meerdere zittende burgemeesters zullen deelnemen aan de openbare verkiezing?

Minister **Remkes**: Laat ik op dit punt maar geen koffiedik kijken. Ik denk echter dat de mensen het totaal anders zullen ervaren en dat zijn de geluiden die ik nu al zo hier en daar begin te horen.

Dit wetsvoorstel moet beoordeeld worden vanuit de bestaande praktijk. Ik vind het interessant om bespiegelingen te houden over de vraag hoe het onder een nieuw systeem zou werken, maar ik weet een ding wel: de bezwaren tegen de bestaande procedure waren erg breed. Dat hebben wij geprobeerd via dit wetsvoorstel op te lossen, maar ik heb nog geen doorslaggevende argumenten van u gehoord om dat maar niet te doen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, maar die bezwaren komen vanuit het zittende gilde van burgemeesters.

Minister **Remkes**: Ja, en dat zijn mensen die dag in, dag uit met hun gemeente bezig zijn en die wij echt nog even serieus moeten nemen. Het gaat mij veel te ver om nu te zeggen: dat is het zittende gilde van burgemeesters, dus die hebben wij eigenlijk niet meer serieus te nemen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, maar die mensen hebben ook bezwaren tegen het wetsvoorstel waarmee u binnenkort naar de Tweede Kamer gaat. Een deel van die bezwaren zullen dezelfde achtergrond hebben. Dan ben ik benieuwd of u daar dan ook zo goed naar luistert.

Minister **Remkes**: Daar wordt naar geluisterd. Wij spreken regelmatig met burgemeesters, maar die twee discussies moeten vooral niet door elkaar worden gehaald.

De heren Van Raak en Platvoet hebben gevraagd naar het perspectief. Het gaat hier om een wezenlijk verschil. De heer Van Raak vraagt of er al wordt geanticipeerd op de invoering van de gekozen burgemeester. Dat is wat mij betreft niet het geval. De heer Van Raak vraagt verder waarom het burgermeestersreferendum niet is afgeschaft. Omdat het bij de kabinetsformatie nuttig werd bevonden om het niet af te schaffen. Ik heb zojuist al gezegd dat het de raad de mogelijkheid geeft om voorafgaand aan het vaststellen van de aanbeveling een referendum uit te schrijven en op die manier ook het volk te consulteren. De heer Van Raak stelt ook de vraag naar ongewenste neveneffecten. Daar ben ik

in feite al op ingegaan. Op het niet zelf kiezen voor een enkelvoudige aanbeveling ben ik eveneens afdoende ingegaan. De heer Luijten stelt de vraag of de voorgenomen invoering van de gekozen burgemeester een reden vormt voor kandidaten om zich nu niet te kandideren. De heer Luijten vroeg naar de overwegingen. Het is lastig om een beeld te krijgen van hen die nu niet solliciteren. Ik heb overigens ook geen signalen dat bepaalde groepen nu afhaken.

Voorzitter: Ketting

Minister **Remkes**: Ik vraag kandidaten die ik wil voordragen altijd of zij beschikbaar zijn bij de verkiezingen en het antwoord is vrijwel altijd ja. Een enkeling verbindt een kleine mits aan de inhoud van het uiteindelijke wetsvoorstel. Het viel mij overigens in de gekozen bewoordingen van de heer Luijten op, dat hij de gekozen burgemeester al dusdanig in zijn denken heeft geïncorporeerd dat hij het nu al had over kandideren. Dat vond ik opmerkelijk, maar tegelijkertijd hoopgevend. De heer Luijten verkondigt verder de stelling dat een en ander in strijd zou zijn met de Grondwet. Daarbij verwees hij naar de opvatting van de Raad van State. De Raad van State is geen partij geweest in de discussie over de grondwettigheid dan wel ongrondwettigheid van de enkelvoudige aanbeveling, omdat een dergelijk voorstel nooit aan de Raad is voorgelegd. Overigens bestrijd ik de opvatting van de heer Van Thijn aan het adres van de heer Luijten dat hij, wat de enkelvoudige aanbeveling betreft, weliswaar zijn zin heeft gekregen, maar dat dit een onuitvoerbaar regime heeft opgeleverd. De door de heer Luijten indertijd gewenste aanvulling is immers niets meer dan een explicitering van wat destijds al in de wettekst besloten lag, namelijk dat een enkelvoudige aanbeveling acceptabel is en dat de minister het oordeel toekomt of het een bijzonder geval betreft.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dit vind ik wel een interessant punt. U zegt dat het een explicitering is van iets wat al in de wet vastgelegd was. Voor de heer Luijten was de tekst in de wet in strijd met de Grondwet. Toen ik hem gisteren bij interruptie vroeg of hij nu wel tevreden is, zei hij dat hij nu inderdaad tevreden is, omdat de strijdigheid door de toevoeging verdwenen is. Dit is toch niet te rijmen met uw opvatting, zo lijkt mij.

Minister **Remkes**: Ik meen dat er in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat er naar het oordeel van het kabinet geen sprake is van strijd met de Grondwet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan concludeer ik dat u op het standpunt blijft staan dat u de stelling van de heer Luijten niet onderschrijft dat met de toevoeging van deze wetswijziging de strijdigheid met de Grondwet zou zijn opgeheven.

Minister **Remkes**: Ik heb op dit punt niets toe te voegen aan de nota naar aanleiding van het verslag.

Voorzitter, de heer Van Thijn heeft gezegd dat dit wetsvoorstel een hoog Dik Trom-gehalte heeft. Voor een deel gaat de vergelijking met Dik Trom op. Dik Trom was

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

een succes en ik zie niet in waarom dit niet ook voor dit voorstel zou gelden. Maar Dik Trom was een bijzonder kind, en dat was hij. De Gemeentewet is juist algemeen en organiek, en dat moet zo blijven.

*N

De heer **Dölle** (PvdA): Voorzitter. Het is duidelijk dat de minister het met het van hem bekende optimisme niet eens is met het oordeel dat de gemeenten overspannen dreigen te raken door een bombardement van regelgeving in de afgelopen tien jaar. Wij zullen de discussie hierover ongetwijfeld herpakken als het voorstel voor de gekozen burgemeester hier arriveert.

De minister herhaalt zijn opmerking uit de memorie van antwoord, zij het met andere woorden, dat de beraadslagingen die voorafgaan aan de opstelling van de aanbeveling, absoluut vertrouwelijk zijn. Ik ga ervan uit dat dit betekent dat ook bij alle andere gelegenheden waarbij naar aspecten van het voorbereidingstraject gevraagd kan worden, dus bijvoorbeeld in schriftelijke vragen, interpellaties of enquêtes, absolute vertrouwelijkheid geldt.

De minister zegt dat de vertrouwelijkheid gerelativeerd kan worden voor degene ten behoeve van wie die is ingesteld, namelijk de tweede op de aanbeveling. Dit is een opmerkelijk standpunt; wij nemen er kennis van. De tweede op de aanbeveling heeft dus als het ware een recht op vertrouwelijkheid.

Verder stelt de minister vast dat de regering kan billijken dat gemeenten in lopende procedures anticiperen op wat er bij dit wetsvoorstel wordt besloten.

Ik heb geconstateerd dat "een bijzonder geval" toch weer is teruggebracht tot gevallen waarin kandidaten pas op het laatste moment terugtreden.

Nog even terugkomend op de vertrouwelijkheid, talloze mensen weten wie de tweede kandidaat is, in ieder geval de hele gemeenteraad en waarschijnlijk ook fractie-assistenten enz. De minister zegt dat het gevaar groot is dat er een naam uitlekt. Dat is ook nu al zo, maar het verschil is dat nu de twee kandidaten simpelweg bekend zijn, zodat het probleem zich niet voordoet. Maar je mag er toch van uitgaan dat in een gemeente met een raad van 31 leden zo'n 70, 80 mensen weten wie de tweede kandidaat is. Het probleem is dan ook niet wel of niet stempelen – wij zijn de VVD indertijd op dit punt bijgevallen, zoals de heer Luijten weet – het probleem is de openbaarheid, overigens ook als het om de eerste kandidaat gaat. Het optimisme dat het wel zal meevallen, deel ik dus niet. Ik denk dat het geheel zo lek is als een mandje, dat de namen in ieder geval snel bekend zullen zijn. Dit is een pessimistische veronderstelling, maar de tijd zal het leren.

Voorzitter, wij hebben al in de eerste zin van onze bijdrage aan het voorlopig verslag aangegeven dat wij dit wetsvoorstel steunen, omdat het in ieder geval voor een deel een terugkeer naar veiliger wateren betekent. Wij zullen deze belofte om ermee in te stemmen ook materialiseren.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Het zit misschien in zijn aard, maar ik vind in ieder geval dat de

minister nogal luchthartig omgaat met de vrij massieve kritiek van de gemeenten, bijvoorbeeld op de dualisering en de effecten daarvan, of op de gekozen burgemeester. Wij worden bedolven met afkeurende moties van gemeenteraden over het komende wetsvoorstel. Maar goed, dat zullen wij nog op een ander moment bespreken.

De minister zei dat dit "het meest maximale democratische voorstel" binnen het kader van de Grondwet is.

Dat bestrijd ik, want dat zou de enkelvoudige benoeming zijn, naar mijn opvatting, omdat die de meeste macht legt bij de positie van de gemeenteraad, daar waar het gaat om de burgemeestersbenoeming.

Het hele debat dat zich drie jaar geleden afspeelde, ging nu juist over het punt van de enkelvoudige en de meervoudige benoeming en de vraag of de meervoudige benoeming strijdig zou zijn met de Grondwet. Nu, de heer Dölle is daar klip en klaar over, namelijk dat het niet het geval is. Dan begrijp ik niet zo goed waarom hij dit staande houdt, anders dan het drie jaar geleden op instigatie van de VVD als een toezegging is afgedwongen in een Paarse coalitieconstellatie, want zo lag het toen. Ik hield daar toen al geen rekening mee en nu vind ik dat je er helemaal geen rekening mee hoeft te houden. Ik vind dan ook niet dat de heer Dölle, als hij die meervoudige aanbeveling blijft verdedigen, staande kan houden dat het de meest democratische variant is binnen de Grondwet. Dat is eenvoudigweg niet het geval, als je democratisch vertaalt als: het gewicht van de gemeenteraad zo optimaal mogelijk gestalte geven.

Over de terugtrekking in het bijzondere geval en de definitie daarvan merk ik het volgende op. Dit is nu weer teruggebracht, zo zegt de heer Dölle, tot de terugtrekking na de vaststelling van de aanbeveling door de gemeenteraad. Ik weet niet of dat zo is. In de schriftelijke voorbereiding en ook zo-even in de eerste termijn, bij interruptie, heb ik het andere punt naar voren gebracht. Immers, als de raad in zijn volle overtuiging en niet door manipulatie maar op basis van heel redelijke argumenten, toch maar met één aanbeveling komt op basis van een profielschets, dan is dit voor hem ook in bepaalde situaties te beschrijven als het bijzondere geval waar hij verder geen tegenwerking aan zal geven. Dat heb ik toch goed begrepen?

Dan wil ik nog even het volgende naar voren halen. Ik begrijp dat de heer Luijten nu tegen dit wetsvoorstel gaat stemmen, omdat het strijdig blijft met de Grondwet. Immers, de toevoeging die is gedaan met het ene zinnetje, kan niet zo worden opgevat dat de eventuele strijdigheid daarmee is omgebogen tot een niet-strijdigheid. Dat is de opvatting van de regering en dat is ook mijn opvatting. De heer Luijten moet wel heel elastisch redeneren om op basis van zijn ingenomen standpunt, drie jaar geleden en nu opnieuw, voor dit wetsvoorstel te stemmen.

Over de verhuisplicht is eigenlijk door niemand gesproken. Ik wil erover gezegd hebben dat ik dit een heel vreemde eend in deze bijt vind. Het is erin gekomen door een amendement van de Tweede Kamer, vooruitlopend op een mogelijke wetswijziging ten aanzien van de directe verkiezing van de burgemeester. Ik vind het heel oneigenlijk dat het op deze wijze in de wet terecht is

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

gekomen, want je moet maar afwachten of het zo gaat lopen.

Dit brengt mij bij mijn eindoordeel met betrekking tot dit wetsvoorstel. Het is heel treffend dat dit wetsvoorstel wordt verdedigd in deze Kamer niet door de minister van Bestuurlijke vernieuwing, maar door de minister van Binnenlandse Zaken. De heer Dölle gaf mijn opvatting in dezen al een beetje aan, toen hij zei dat wij terugkeren naar veiliger wateren: dat is toch niet iets dat onmiddellijk samenhangt met bestuurlijke vernieuwing. In mijn optiek is dit wetsvoorstel een stap terug, als je het plaatst in het perspectief van bestuurlijke vernieuwing. Ik vind het bestuurlijke vernieuwing als de positie van de raad bijvoorbeeld wordt verstevigd, maar dat is niet het geval nu. Ik vind het bestuurlijke vernieuwing als er meer openbaarheid komt, maar dat is nu niet het geval. Het is een stap terug in de openbaarheid. Daarom is het ook eigenlijk terecht dat niet de minister van Bestuurlijke vernieuwing dit wetsvoorstel hier verdedigt, maar de minister van Binnenlandse Zaken. Dat zijn voor mij even zovele argumenten om mijn goedkeuring aan dit wetsvoorstel te onthouden.

*N

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Het ging er vandaag natuurlijk niet over, maar het woord is toch vaak gevallen: de direct gekozen burgemeester. Het is niet in de laatste plaats gebruikt door de minister zelf. Hij zal er komen: de direct gekozen burgemeester. Blijkbaar weet deze minister heel goed wat Kamers willen. Of hij is een visionaire minister of hij laat weinig ruimte aan Kamers. Ik ben benieuwd wat de heer Dölle van het CDA daarvan vindt. Ik ben benieuwd wat de VVD-fractie daarvan vindt, wat de GroenLinks-fractie, de SGP-fractie en die van de ChristenUnie daarvan vinden. Zij zijn allemaal fracties die toch niet zullen juichen bij dit soort opmerkingen.

De minister sprak over een tussenfase. Welnu, ik zie wel een aardige ontwikkeling. Deze minister is namelijk ook de minister van deregulering. Eerst waren er twee voorstellen, een voor een burgemeestersreferendum en een voor de enkelvoudige aanbeveling. Die werden samengevoegd tot één voorstel. Misschien mag ik de minister nu een suggestie doen: hij kan nog verder doordereguleren en met nul voorstellen komen. Wat is erop tegen om met de aanpassing van deze wet te wachten totdat wij weten hoe het zal gaan met die direct gekozen burgemeester? Dan hoeven wij daarop niet te anticiperen en weten wij tenminste waarover wij het hebben.

Wat dat anticiperen op de direct gekozen burgemeester betreft, verwees ik niet naar deze wet, maar naar de invoering van de dualisering in 2002. Is toen geanticipeerd op de invoering van de direct gekozen burgemeester? Dat wilde ik heel graag weten.

Met betrekking tot de spankracht van de gemeenten zegt de minister: we moeten daar niet te spastisch over doen, die spankracht is er wel, want er is bij lagere overheden een cultureel proces gaande. Hij spreekt van de noodzaak om te komen tot een andere bestuurlijke cultuur. Volgens hem zullen de verkiezingen daarvan een onderdeel zijn. In dat licht vind ik het heel opmerkelijk dat

deze minister de naam van de tweede kandidaat niet openbaar wil maken. Wat is in dit verband het wezenlijke verschil? Ik zie dat niet. Als er twee kandidaten zijn wordt er een door de gemeenteraad of het volk gekozen. Dan valt er dus een kandidaat af. De ene gaat dus door en de ander valt af: een mooi liberaal principe, maar wat is nu het verschil?

Een neveneffect van de huidige situatie is dat de naam van de nummer twee openbaar wordt. Is dat nu zo erg? Of is dit een uitgangspunt? Voorzitter. Eigenlijk vind ik dit een wet voor bange bestuurders. Wie wil er nu een burgemeester of een commissaris die zodanig bezig is met zijn toekomst, dus met de periode na zijn burgemeesterschap of met de periode na zijn functie als commissaris van de Koningin, dat hij of zij zijn of haar naam niet openbaar wil maken?

Ik besef dat ik in de toekomst nog heel veel bestuurlijke vernieuwingen zal moeten beoordelen. Mijn fractie heeft besloten een goed begin te maken en om dit voorstel toch te steunen.

*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ter voorbereiding van dit debat heb ik gisteren en vandaag het verslag van het debat van 2001, het debat van drie jaar geleden, erop na gekeken. Waar ging het toen om? Het ging mij toen om een amendement dat in de Tweede Kamer op artikel 61 was ingediend. Daarin stond letterlijk: in bijzondere door de raad te motiveren gevallen kan worden volstaan met de aanbeveling waarop één persoon vermeld staat. Daarvan heb ik toen gezegd: dat kan niet, want op deze manier is de Kroon een stempelmachine. Als de raad kan uitmaken of er maar één persoon kandidaat is, is dat strijdig met het onderhavige beginsel. Daar ging het mij toen dus om. Dat heeft helemaal niets te maken met het idee dat ik vandaag elasticiteit nodig zou hebben. Het ging mij om dit punt en daarop heeft de heer De Vries mij een toezegging gedaan. De toenmalige voorzitter van de vaste Kamercommissie van de Tweede Kamer de heer De Cloe riep destijds nog: dat is in de praktijk een enkelvoudige aanbeveling. Ik ben het met de minister eens dat de Raad van State nooit heeft geadviseerd over het gewijzigde voorstel, maar ik weet wel dat de Raad van State over het oorspronkelijke voorstel kritisch was, met name op het punt van de enkelvoudige en meervoudige aanbeveling. Ik zeg dit om geschiedvervalsing te voorkomen. Wij hadden dus bezwaar tegen dit punt. Daarop is de minister mij tegemoetgekomen en daar ben ik bij om. Ik vind dus dat het aan de minister is om te besluiten of sprake is van rechtvaardiging van een enkelvoudige aanbeveling en niet aan de raad. Dat was precies het punt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De zin die u net voorlas, staat nog steeds in de wetstekst.

De heer **Luijten** (VVD): Nee.

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

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Jawel, in een bijzonder door de raad te motiveren geval kan worden volstaan met een aanbeveling waarop een persoon vermeld staat.

De heer **Luijten** (VVD): Leest u dan even verder.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Daarna komt de zin dat het aan de minister is om te beoordelen of het een bijzonder geval is. De minister zegt dat het een explicitering is van iets wat al in de wet was begrepen. Daar ben ik het mee eens. In die zin kunt u niet op grond van deze toevoeging zeggen: eerst was het strijdig met de Grondwet en nu niet meer.

De heer **Luijten** (VVD): Ik heb niet gezegd dat het strijdig is met de Grondwet. Ik heb gezegd dat het mogelijk in strijd zou zijn met de Grondwet en dat je daarvoor argumenten kon hebben. Ik wilde dat geëxpliciteerd hebben. Als je dat niet expliciteerde, had het de schijn van strijdigheid met de Grondwet. Door die ene zin dat de Kroon en niet de raad dat uitmaakt, is dat punt voor mij weggenomen. Er wordt vandaag geen jota aan veranderd; alleen het punt van de openbaarheid wordt veranderd. Het heeft niks met de Grondwet te maken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Maar bij een kroonbenoeming maakt de Kroon toch altijd uit wie er burgemeester wordt?

De heer **Luijten** (VVD): Niet als er expliciet staat dat het aan de raad is om te bepalen of er een enkelvoudige voordracht komt. Wij wilden expliciet in de wet laten opnemen dat dit aan de Kroon is. Om dit soort debatten te voorkomen vinden wij dat het niet de Kroon moet zijn die een burgemeester benoemt, maar dat het de kiezers moeten zijn die straks bepalen wie burgemeester wordt. Ik hoop dat het voorstel er snel komt.

De heer **Dölle** (CDA): Ik herinner mij de toonzetting van dat debat toch iets anders: het zou de Kroon moeten zijn, maar als het toch niet de Kroon is, dan de kiezers.

De heer **Luijten** (VVD): De VVD heeft toen gezegd: wij zijn of voor de kroonbenoeming of voor benoeming door de kiezers. De kroonbenoeming heeft zijn tijd nu gehad. Dat lijkt mij heel helder. De heer Dölle heeft er misschien zelf wat moeite mee, maar ook zijn partij heeft die beweging meegemaakt in een akkoord. Wij zullen hier het voorstel van de minister wel krijgen. Voor ons is het of benoeming door de Kroon of direct laten kiezen door de kiezers.

De **voorzitter**: De heer Luijten heeft nu zijn tijd ook gehad.

**

*N

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. De kroonbenoeming heeft zijn tijd gehad, maar niettemin wringen wij ons vandaag in duizend bochten om de fictie nog even in stand te houden, want het is een fictie. Ik

begrijp dat ook wel. Wij moeten niet vergeten dat het uiteindelijk gaat om de kwaliteit van het openbaar bestuur en om de vraag of wij in staat blijven de best denkbare sollicitanten en kandidaten voor het burgemeestersambt te interesseren. Het feit dat wij hier aan het repareren zijn komt voort uit de problemen die met dat kwaliteitsargument ontstonden, omdat blijkbaar een aantal mensen niet bereid was mee te dingen als hun naam in de krant zou komen als zij niet nummer een, maar nummer twee zouden worden. Ik kan mij daar ook wel iets bij voorstellen; daar wil ik niet kinderachtig over doen.

Ik vind wel dat het veel te ver gaat om deze mensen, die toch al de hand boven het hoofd wordt gehouden om geen gezichtsverlies te lijden, nu ook nog een geweldige machtspositie te geven. Nummer twee bepaalt of nummer een wordt benoemd. Als nummer twee zich op een heel laat moment terugtrekt, kan de burgemeester zeggen dat de aanbeveling niet door de beugel kan. Dan beginnen wij weer helemaal van voren af aan. Mijn probleem met deze gewrongen situatie is dat er veel te veel verantwoordelijkheid en beslissingsmacht in handen wordt gelegd van mensen die op geen enkele manier ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Nu zou dat allemaal niet zo erg zijn als het om een heel korte overgangssituatie ging. Maar wat de minister ziet, zie ik nog niet. Die overgangssituatie zou wel eens tot 2010 kunnen duren. Dan zitten wij nog zeker vijf jaar met deze constellatie in onze maag. Mijn fractie zal hieraan dan ook geen medewerking verlenen.

*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. De heer Dölle heeft wat kanttekeningen geplaatst bij mijn wat meer optimistische beschouwing van het gemeentebestel. Ik heb het zo verstaan, dat er via deze lijn wat gepreludeerd wordt op de discussie die hier nog gevoerd gaat worden over het uiteindelijke voorstel voor het gekozen burgemeesterschap en over de evaluatie van de dualisering. De heer Van Raak heeft gevraagd of bij de dualisering indertijd geanticipeerd is op de gekozen burgemeester. Nee, daar is geen sprake van geweest. Een heel andere vraag is de vraag welk model van een gekozen burgemeester het beste past bij een dualistisch gemeentebestel: de door de bevolking gekozen burgemeester of de door de raad gekozen burgemeester. Deze vraag ga ik vandaag niet beantwoorden, maar zij zal ongetwijfeld bij het wetsvoorstel aan de orde komen. Tijdens de operatie-Elzinga hebben wel verkenningen plaatsgevonden, maar er was geen sprake van preluderen. Het een leidt dus niet automatisch tot het ander.

Door de heer Dölle is gevraagd hoe reëel het is om te veronderstellen dat de naam vertrouwelijk blijft als zoveel mensen de naam kennen. Ik ga daarvoor terug naar de benoemingsprocedure zoals die tot niet zolang geleden aan de orde was. Vóór 2001 was het aantal keren dat de naam vertrouwelijk bleef vele malen groter dan het aantal keren dat de naam uitlekte en toen was het aantal actoren ook groot. Ik weet dat er ook rotte appels in de mand zitten, maar ik heb een redelijk vertrouwen in het naleven van de normale spelregels door leden van de gemeenteraad. Vandaar mijn optimistische toonzetting. Onherroepelijk zal er af en toe iets fout gaan.

De heer **Dölle** (CDA): Het aantal actoren was in die tijd kleiner en de rol van de commissaris was anders, maar ook toen werd er gelekt.

Minister **Remkes**: Voorzitter. De heer Van Thijn motiveert zijn tegenstem met de opmerking dat het wel eens 2010 zou kunnen worden. Ik ben niet zo pessimistisch en ik ga ervan uit dat een positief ingestelde sociaal-democratische fractie in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer die werkelijkheid mee kan helpen maken. Ik heb tenminste altijd begrepen dat dit ook een goed uitgangspunt is van de sociaal-democratie.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Dat klopt. De minister weet dat ik zelf een relatie heb gelegd met de toekomst van ons politiebestel.

Minister **Remkes**: Die discussie herinner ik mij inderdaad heel goed. De vraag die hier aan de orde is, is de vraag of de bestaande werkelijkheid verbeterd wordt. Het is mijn stellige overtuiging dat het met de nieuwe procedure aanzienlijk beter zal verlopen dan met de bestaande procedure. Ook uit de kring van de heer Van Thijn zijn de bezwaren tegen de bestaande procedure aanzienlijk.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Omdat wij een onuitvoerbaar product in de markt hebben gezet.

Minister **Remkes**: Voor een deel dient dit voorstel er dus toe om de zaak te repareren.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Maar heel kunstmatig. Eigenlijk heeft u er zelf voor gezorgd dat het verhaal onuitvoerbaar blijft, omdat u onder alle omstandigheden aandringt op twee kandidaten. In bepaalde situaties moet dus geforceerd een nummer 2 bereid gevonden worden om zijn of haar hoofd in de strop te steken.

Minister **Remkes**: De werkelijkheid heeft zich inmiddels redelijk geplooid naar die uitgangspunten. Dat doet mij deugd. Wat de Kamer of een deel van de Kamer op dit punt eigenlijk van mij vraagt, is om bestaande toezeggingen die gedaan zijn aan de Kamer aan de laars te lappen. En dat doet deze minister dus niet.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA 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 enige ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Timmerman-Buck

*B
!VOETTEKST!

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van:

- het wetsvoorstel **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen (28749);**
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (29224).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Verdonk**: Mevrouw de voorzitter. Ik sta vandaag in deze Kamer om te spreken over het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Het voorstel beoogt de situatie met betrekking tot de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen van voor de Vreemdelingenwet 2000 grotendeels te herstellen. Dat is nodig vanwege de problemen die zijn ontstaan als gevolg van de invoering van het huidige systeem van toetsing. De druk op de vreemdelingenkamers is, zoals gezegd, het gevolg van het bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 ingevoerde stelsel van rechterlijke toetsing. De benodigde inzet van de Vreemdelingenkamers in bewaringszaken heeft tot gevolg gehad dat achterstanden in gewone verblijfsprocedures zijn blijven bestaan. Hoewel het juist is dat de asielinstroom is gedaald en dat dit invloed heeft op de capaciteit van de vreemdelingenkamers, blijft het wetsvoorstel noodzakelijk om de druk op de vreemdelingenkamers te verlichten. In dit verband is de intensivering van het toezicht, gericht op de terugkeer van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, van belang. In mijn terugkeernota van 21 november jl. heb ik daartoe de nodige maatregelen voorgesteld.

Er is daarnaast sprake van een toename van beroepen in reguliere verblijfsprocedures en het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening. Ondanks de afname van de asielinstroom blijven de vreemdelingenkamers de komende tijd geconfronteerd met grote werkvoorraden. Om die druk te verlichten en tegelijkertijd een effectieve intensivering van het toezicht mogelijk te maken, zijn de voorgestelde maatregelen noodzakelijk. De termijn van 28 dagen is ingegeven door de wens om met behoud van een voldoende niveau van rechtsbescherming een zo groot mogelijke verlichting van de werkdruk van de vreemdelingenkamers te bewerkstelligen.

Mevrouw de voorzitter. Ik zal eerst ingaan op de algemene opmerkingen van de heer Middel, waarna ik tot beantwoording van de vragen zal komen. De heer Middel stelt dat ik de indruk wek dat het vastgestelde beleid een leidraad is en dat de implementatie er wel komt. Ik zou dat met klem willen tegenspreken. Ik ben op dit moment bezig

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

met het ontwerpen van bijvoorbeeld de integratieladder. Ik wil daarmee heel duidelijk in beeld krijgen wat integratie is en welke indicatoren nodig zijn om dat in het algemeen te meten, niet op individueel niveau maar zodat duidelijk wordt welke groepen in de samenleving het op het gebied van integratie goed doen en welke het wat minder doen. Het wordt dan mogelijk om hier gerichte maatregelen op te nemen. De opmerking "26.000 gaan niet weg" is een uitlating van de heer Lubbers. Het aantal van 26.000 is tot stand gekomen na veelvuldig overleg met de VNG. Er werd steeds tegen mij gezegd: Minister, geef 7.000 of 8.000 mensen een generaal pardon, dan is het probleem opgelost. Ik ben toen met de VNG gaan praten. Ik heb gevraagd waarom het in feite gaat en welke mensen er in allerlei soorten opvang verblijven. We zijn vervolgens een toets gaan opmaken en we kwamen toen op 26.000 uit. Voorzitter. Ik sta vooral voor een zeer heldere lijn. Je kunt doen alsof het 8.000 mensen zijn en dan is het probleem opgelost. Je kiest een politiek mooie oplossing en je gaat door. Maar het werkelijke probleem is 26.000 mensen. Wij zullen dat probleem in de komende jaren met elkaar moeten oplossen. Ik vind het verder een heel belangrijk uitgangspunt om te proberen een sluitend beleid te maken. Mensen horen in eerste instantie terug te gaan. Uitgeprocedeerde asielzoekers horen terug te gaan naar het land van herkomst. Dat is het laatste stukje van de asielprocedure. We gaan daarop inzetten. We hebben daarvoor een nieuw systeem met een veel langere periode dan 28 dagen uitgedacht.

Als objectief blijkt dat mensen niet terug kunnen, moet de overheid durven zeggen dat die mensen een verblijfsvergunning behoren te krijgen. Ontstaat een situatie van schrijnendheid, dan legt de IND die aan mij voor. Je hebt ten slotte te maken met mensen en de situatie kan iedere dag veranderen. Dan zal ik daar met mijn hart naar kijken. Dat betekent dus heel serieus. Tot zover de algemene opmerkingen van de heer Middel.

Een aantal leden heeft gevraagd of de wetswijziging nog wel opportuun is nu het werkaanbod van de vreemdelingenkamers daalt. Bij het voorstel tot wetswijziging is steeds aangegeven dat het aantal bewaringszaken een groot beslag legt op de capaciteit van de vreemdelingenkamers van de rechtbank. Hierdoor ontstonden grote achterstanden. Omdat deze achterstanden thans afnemen, dringt zich de vraag op of deze wetswijziging nog wel opportuun is. Daarbij wil ik het volgende aantekenen. Vanzelfsprekend is er een directe relatie tussen de achterstanden van de vreemdelingenkamers en het zaaksaanbod. Het zaaksaanbod van de vreemdelingenkamers kan heel sterk schommelen. Op dit moment is het aanbod van asielberoepen laag. Dat wordt veroorzaakt door het lage aantal asielaanvragen. Bij een hogere instroom neemt dat aantal meteen toe. Ook jurisprudentieontwikkelingen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Het aantal beroepen in reguliere procedures is op dit moment eveneens laag, let wel, als gevolg van de achterblijvende afdoening van reguliere zaken door de IND. Na de start van de projectmatige aanpak van reguliere achterstanden zal de instroom van de reguliere beroepen dus weer aantrekken.

De overdracht van de reguliere toelatingstaken van de politie naar de IND en de gemeente is kort geleden afgerond. In de komende periode moet daarom worden gerekend op een toename van het aantal zaken als gevolg van het geïntensiveerde vreemdelingtoezicht. Ook de maatregelen die genoemd zijn in de Terugkeernotitie en de Illegalennotitie zullen leiden tot een toename van dit soort zaken. Er moet dus verder gekeken worden dan de situatie van 2003.

Mevrouw De Rijk (GroenLinks): Zegt de minister hiermee in feite dat de wetgeving moet meebewegen met de situatie van het moment? Of moet er zoveel ruimte zijn dat deze op ieder moment, ook als er een enorme toeloop ontstaat, voldoende is?

Wat heeft de minister al met al gedaan om de capaciteitsproblemen ook vanuit de andere kant op te lossen, namelijk door meer mensen bij de vreemdelingenkamers aan te stellen, nu of op z'n minst in de toekomst?

Minister Verdonk: Moet de wetgeving meebewegen met actuele situaties? Nee, natuurlijk niet. Ik heb al eerder in schriftelijke antwoorden gezegd dat het niet juist is om een wetswijziging te laten volgen op een actuele gang van zaken. In mijn eerste spreektekst heb ik geschetst dat de situatie van nu laat zien dat wij een grote achterstand hebben. Daarnaast weten wij dat wij nieuw beleid hebben ingezet op illegalen, dat wij het reguliere vreemdelingtoezicht gaan intensiveren, dat wij gaan organiseren dat illegale mensen teruggaan naar hun land van herkomst. Hetzelfde geldt, door de Terugkeernota, voor uitgeprocedeerde vreemdelingen. Ook is zeker dat een groot aantal van de 26.000 die zijn ingestroomd onder oude Vreemdelingenwet, zal moeten terugkeren naar het land van herkomst. Als je een nieuw beleid hebt, probeer je de situatie om dat beleid te verwezenlijken aan bepaalde eisen te laten voldoen.

Dat is wat wij nu doen. Bij de uitbreiding zitten wij al op 19 vreemdelingenkamers. Wij hebben de bezetting per vreemdelingenkamer ook heel erg uitgebreid. Op een bepaald moment wordt een keuze gemaakt. De middelen zijn, zeker op dit moment, beperkt. De keuze is nu gemaakt door de wet aan te passen op de voorgestelde wijze. Dat betekent niets voor de rechtsbescherming van de vreemdeling. Die kan nog steeds op elk moment in beroep gaan. Dit lijkt ons dan ook een juiste wijze om het beleid waar te maken.

In het wetsvoorstel is sprake van "uiterlijk 28 dagen". Daarom kom ik terug op een aantal vragen die daarover zijn gesteld. Het kan dus eerder, zeg ik naar aanleiding van de vraag van de heer Van den Beeten. Ik heb een principe neergezet. Het kan eerder. Ik zeg de Kamer toe de situatie nauwgezet te monitoren. Van de bekende 26.000 gevallen zal het grootste deel terug moeten naar het land van herkomst. Daarvoor is een periode van drie jaar uitgetrokken. Nederland kent ongeveer 150.000 illegalen. Om dat probleem voor elkaar te krijgen, zal een behoorlijke tijd vergen. Misschien dat wij over tien jaar met elkaar praten en tot de conclusie komen dat het niet meer nodig is. Dan kunnen de zaken veranderd worden. Het gaat dus om een termijn van

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

uiterlijk 28 dagen waarbinnen wij proberen te doen wat mogelijk is.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): De minister zei in een tussenzin dat de middelen beperkt zijn. Begrijp ik daaruit dat het ook een kwestie is van geld?

Minister **Verdonk**: Er is een bepaald budget voor de rechtspraak beschikbaar in Nederland. Er moeten keuzen gemaakt worden. De Raad voor de Rechtspraak maakt die keuzes. Die heeft deze keuze gemaakt. Doorvoering van deze wetswijziging doet niets af aan de mogelijkheid van een vreemdeling om op ieder moment, ook de eerste dag, beroep in te stellen.

De heer Middel en anderen hebben gesproken over de strijdigheid met artikel 5 van het EVRM. Daarbij spelen twee aspecten: de toegang tot de rechter en de snelheid tussen beroep en uitspraak. De termijn van 28 dagen is verenigbaar met artikel 5 EVRM. Uit dat artikel volgt in de eerste plaats het recht op onmiddellijke toegang tot de rechter. De langere termijn voor het doen van een kennisgeving verandert niets aan de mogelijkheid om op elk gewenst moment beroep in te stellen. De onmiddellijke toegang tot de rechter blijft dan ook ongewijzigd aanwezig.

In antwoord op een vraag van de heer Van de Beeten kan ik zeggen dat de verschillende besproken uitspraken in de stukken niet toezien op dit aspect van artikel 5 EVRM. Die uitspraken zien toe op de termijn tussen het beroep en de datum van de uitspraak.

Bij de snelheid tussen beroep en uitspraak gaat het om de verlenging van de termijn voor behandeling ter zitting tot veertien dagen. Deze voorgestelde termijn is niet in strijd met artikel 5 EVRM. Uit artikel 5 EVRM volgt, naast het recht op de onmiddellijke toegang tot de rechter, dat naar aanleiding van een ingesteld beroep spoedig dient te worden beslist over de rechtmatigheid van de vrijheidsontnemende maatregel. Het is vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat de vraag of voldaan is aan de eisen van dit artikel wordt beoordeeld aan de hand van specifieke omstandigheden van het individuele geval. Uitspraken van het Hof bevestigen mijn stelling dat er uit de jurisprudentie van het Hof niet als regel is af te leiden wanneer er sprake is van een aanvaardbare termijn. Dat is het gevolg van de toetsing per individuele casus die het Hof hanteert.

Er zijn een aantal andere vragen gesteld. Er is op gewezen dat ik bij mijn allereerste optreden in de Eerste Kamer een toezegging heb gedaan. Ik merk op dat het toen ging over het wetsvoorstel over de ACVZ en over wijziging van het overgangsrecht. Het bestaande recht moest alsnog worden gewijzigd, terwijl de situatie in werkelijkheid al gewijzigd was.

Daarover ging mijn toezegging en dat is hier heel duidelijk niet aan de orde.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Er is een nieuwe wet en als gevolg van praktische omstandigheden moet het overgangsrecht een beetje worden verminderd. U weet dat ik dat erg vond. Vandaag wordt de hele wet veranderd op grond van praktische omstandigheden. Wat is nu erger?

Gelet op het feit dat u toen beterschap hebt beloofd voor iets wat in feite minder erg was, zou ik zeggen dat dit vandaag zeker niet had mogen gebeuren.

Minister **Verdonk**: Ik verander hiermee niet de hele Vreemdelingenwet. Ik verander één klein deel en dat gaat over bepaalde termijnen. Ik vind dat wij daarbij heel zorgvuldig te werk zijn gegaan, want een en ander doet niets af aan de rechtsbescherming van de vreemdeling in kwestie. De vreemdeling kan namelijk nog steeds op dag één naar de rechter. Hij kan zelfs op elk gewenst moment naar de rechter stappen. Als een vreemdeling meewerkt, heeft hij zelf invloed op de snelheid van de procedure en kan hij zelf de duur van de bewaring beïnvloeden.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Middel merk ik op dat er geen maximale wettelijke termijn bestaat voor de bewaring.

De heer **Middel** (PvdA): In de jurisprudentie wordt gesproken over zes maanden. Er zijn gemiddeld 165 gevallen waarin mensen langer zitten. Wij zijn er altijd van uitgegaan dat, als men eenmaal zes maanden zit, de deur open gaat en men op straat wordt gezet. Men loopt dan de kans dat men weer wordt opgepakt en opnieuw zes maanden zit. Die periode van zes maanden werd echter wel altijd als richtsnoer gebruikt. Is dat niet meer zo?

Minister **Verdonk**: Neen, dat is niet meer zo. Er wordt bewaring opgelegd en één keer per maand toetst de rechter of de bewaring nog rechtmatig is. Er is geen wettelijke maximumtermijn.

De heer **Middel** (PvdA): In wezen is hier dus sluipenderwijs hetzelfde systeem ingevoerd dat men in Denemarken heeft, waar mensen kunnen worden vastgehouden totdat zij naar het land van herkomst of naar een ander land gaan.

Minister **Verdonk**: Wij hebben in dit land een rechter, die recht spreekt! Van de zijde van de Kamer is opgemerkt dat wij in Nederland een goede rechtspleging hebben. De rechter toetst iedere maand of de bewaring nog rechtmatig is. Dat lijkt mij ruim voldoende.

Mevrouw De Rijk vroeg of de argumenten die golden in het kader van de Vreemdelingenwet 2000 hun gelding hebben verloren. Welnu, de redenen van toen zijn in zekere zin in een ander licht komen te staan. Aan die redenen kan uit noodzaak niet langer hetzelfde gewicht worden toegekend als indertijd het geval was. In dit verband is het ook van belang om te memoreren dat er andere maatregelen zijn genomen, die de druk op de vreemdelingenkamers hebben versterkt. Deze wetswijziging is nodig om ervoor te zorgen dat de situatie weer in evenwicht komt. Ik heb u zojuist een aantal maatregelen genoemd die wij in de loop van de tijd hebben genomen, bijvoorbeeld om de capaciteit te vergroten. Er blijft ons niets anders over dan deze wetswijziging voor te stellen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Er waren indertijd inhoudelijke redenen voor de termijn van tien dagen

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

voordat er een uitspraak is. U bevestigt hiermee eigenlijk dat die redenen niet zijn veranderd.

Minister **Verdonk**: Ja, dat bevestig ik, maar de praktijk heeft uitgewezen dat ongeveer 40% van de mensen in beroep gaat. Dit heeft een ongelooflijke impact op het werk van de vreemdelingenkamers.

Zo erg zelfs dat het ertoe leidt dat er in andere zaken een achterstand is ontstaan en dat met het nieuwe beleid in het vooruitzicht de verwachting is -- en dat is een aan zekerheid grenzende verwachting -- dat deze achterstanden alleen nog maar groter zullen worden.

Er zijn vragen gesteld over mensen die op Schiphol aankomen. Zij spreken de taal niet eens, kunnen wij dan wel verwachten dat zij zelf beroep instellen? Op grond van artikel 5.2 vijfde lid van het Vreemdelingenbesluit wordt aan de vreemdeling tijdig mededeling gedaan van de hem toekomende mogelijkheid zich bij het gehoor voorafgaande aan inbewaringstelling te doen bijstaan door een raadsman of -vrouw. In de praktijk betekent dit doorgaans, omdat de vreemdeling nog niet over een raadsman of -vrouw beschikt, dat er melding wordt gedaan aan de dienstdoende piketadvocaat. Zodoende is verzekerd dat de vreemdeling in een zeer vroeg stadium kan beschikken over rechtsbijstand. Daarmee is tevens verzekerd dat de vreemdeling kennis heeft van de mogelijkheid om meteen beroep in te stellen. Overigens maakt uiteraard ook het besluit tot oplegging van de maatregel dat aan de vreemdeling wordt uitgereikt, melding van die mogelijkheid. De vreemdeling wordt dus op meerdere manieren geïnformeerd. Ik kan u verzekeren dat op Schiphol wel degelijk en in ruim voldoende mate rechtshulpverlening aanwezig is.

Op een aantal punten van de heer Van de Beeten heb ik al antwoord gegeven. Hij verwoorde het standpunt dat het hem welkom zou zijn als de discussie over terugkeer en alles wat daarbij hoort met wat minder stemmingsmakerij zou kunnen plaatsvinden. Mijnheer van de Beeten: mij hebt u.

Mevrouw Broekers-Knol wilde weten wat het effect van de aanpassing zal zijn, aangezien de achterstanden bij de vreemdelingenkamer zonder aanpassing van de rechterlijke toets zouden voortduren tot na 2006. Op basis van de oorspronkelijke prognose is aangenomen dat met het aanpassen van de rechterlijke toets het wegwerken van de achterstanden met meer dan een jaar kan worden versneld. Het wetsvoorstel heeft natuurlijk niet alleen consequenties en niet alleen effect op het wegwerken van achterstanden, maar ook op de benodigde structurele capaciteit van de vreemdelingenkamer. Op basis van de allerlaatste prognose betekent het uitblijven van de aanpassing een verschil in het aantal bewaringszaken van ca. 20.000. Aanvankelijk is uitgegaan van een verschil van 13.500. In de allereerste stukken die gepresenteerd zijn bij deze wetswijziging is zelfs gesproken over 9.000 in plaats van 22.500. Dat is het verschil van die 13.500. Dat scheelt nogal wat en het loopt steeds maar op.

Er is ook gevraagd of ik kan aangeven welk deel van de uitzettingen plaatsvindt binnen 28 dagen na de inbewaringstelling. Ik kan u zeggen dat dit het merendeel

is van de verwijderingen. Dat kan oplopen tot 80% van het totale aantal verwijderingen.

De heer Kox kan zich voorstellen dat hij mij eveneens aan zijn zijde vindt wanneer hij voorstelt om deze discussie wat minder op de man c.q. de vrouw te spelen. Ik ben hem dankbaar dat hij dat ook in deze Kamer aan de orde stelt. Hij vroeg of de minister luistert naar de argumenten die hier gegeven worden en of de minister bij het ontstaan van een nieuwe situatie bereid is om daar wat mee te doen. Deze minister is altijd bereid om te luisteren en door te denken. Dat heb ik ook vandaag gedaan en ik heb uw argumenten gewogen. Ik moet u wel zeggen dat u mij niet op andere gedachten hebt gebracht. Wat mij betreft, blijft mijn voorstel hier gewoon liggen.

Voorzitter. Het tweede wetsvoorstel houdt een verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning bij asiel van drie naar vijf jaar in. Deze wijziging hebben wij voorgesteld om voortaan beter te kunnen beoordelen of de situatie in het land van herkomst ook na langere tijd nog zo slecht is dat vreemdelingen uit dat land voorgoed op verblijf in Nederland zijn aangewezen. Het gaat dus om een tijdelijke bescherming in Nederland die wij aan de vreemdeling aanbieden. Dat is iets heel anders dan iemand voorgoed verblijf in Nederland toestaan. Asielmigranten die na drie jaar verblijf in Nederland op basis van een tijdelijke asielvergunning vanwege de onveiligheid in hun eigen land niet kunnen terugkeren, krijgen nu nog een permanente verblijfsvergunning. Dit geldt niet alleen voor verdragsvluchtelingen, maar ook voor de vreemdeling die enkel en alleen vanwege de algemene onveiligheid in zijn land tijdelijk in Nederland mag verblijven. De regering vindt het te snel om al na drie jaar permanent verblijf toe te staan. Als de onveiligheid in het eigen land kort na drie jaar verdwenen is, kan er in alle redelijkheid nog steeds van de vreemdeling worden gevergd om terug te keren. Voortaan zal de hoofdregel zijn dat van asielmigranten die korter dan vijf jaar in Nederland verblijven, in het algemeen gevergd wordt om terug te keren naar het land van herkomst, als de veiligheidssituatie dit toelaat.

De meeste gevolgen zijn te verwachten voor de categoriaal beschermden die geen verdragsvluchteling zijn, die in het eigen land geen foltering of onmenselijke behandeling te wachten staat en die niet getraumatiseerd zijn, maar die in ons land mogen verblijven tot de veiligheidssituatie in het land van herkomst verbeterd is. Een periode van vijf jaar voordat men in aanmerking komt voor een permanente verblijfsvergunning, sluit beter aan bij de regeling in de ons omringende landen. Dit zorgt er ook voor dat Nederland voor asielmigranten niet onnodig aantrekkelijker wordt dan andere landen van de Europese Unie. De regering neemt de waarschuwing die de Raad van State al voor de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 heeft gegeven, dan ook serieus. Er is geen enkel verdrag dat de verplichting bevat om al na drie jaar een vergunning tot permanent verblijf te verlenen. Dat ook asielmigranten voortaan net als andere vreemdelingen na vijf jaar in aanmerking kunnen komen voor een permanente verblijfsvergunning, is dus in het algemeen zonder meer redelijk. Natuurlijk kan er in individuele gevallen sprake zijn van bijzondere feiten of omstandigheden die gedwongen terugkeer binnen vijf jaar kennelijk onredelijk zouden maken, of terugkeer in strijd

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

zouden laten zijn met internationale rechtsnormen, zoals artikel 8 van het EVRM. Omdat zoets van tevoren niet met volledige zekerheid kan worden uitgesloten, is er in iedere concrete zaak een individuele beoordeling nodig. Dit is natuurlijk niets nieuws, dit is inherent aan onze asielprocedure.

De heer Middel heeft gezegd dat asielmigranten en reguliere migranten niet te gemakkelijk moeten worden vergeleken ...

De heer **Middel** (PvdA): Mijn excuses aan de minister, voorzitter, voor het feit dat ik niet wist dat zij al met het vorige blokje van haar antwoord klaar was, want daar heb ik nog een vraag over. De minister gaat uitvoerig in op allerlei verdragsteksten, daar waar het gaat om de legitimatie van de periode van vijf jaar. Er zijn echter ook andere argumenten genoemd, niet alleen door mij maar ook door anderen, die ermee te maken hebben dat het langer duurt voordat men werkelijk tot integratie kan overgaan en dat men pas na vijf jaar van alles mag. Ook zou de periode van vijf jaar een aanzuigende werking kunnen hebben. Als mensen namelijk weten dat de tijdelijke bescherming vijf jaar duurt, dan is men ook vijf jaar in dit land en als men in die tijd kinderen krijgt, dan is het bekend hoe de samenleving erop reageert als het moment van uitzetting daar is. Die argumenten, die niet zo strikt juridisch zijn maar mijns inziens wel legitiem, heeft de minister laten liggen. Gaat de minister die nog behandelen of komt dit in tweede termijn?

Minister **Verdonk**: Mijnheer Middel, ik ben altijd onder de indruk van uw heel alerte houding, maar ik bedoelde met het wetsvoorstel dat ik al had behandeld, het wetsvoorstel van de verlenging van de tiendagentermijn. Ik ben nu net begonnen met de vijfjaarstermijn. Dat betekent dat ik juist wilde antwoorden op uw eerste vraag en ook op de andere vragen; daarbij komt dit punt zeker aan de orde.

De heer **Middel** (PvdA): Neemt u mij niet kwalijk.

Minister **Verdonk**: Voorzitter. De heer Middel zei dat asielmigranten en reguliere migranten niet te gemakkelijk moeten worden vergeleken. Dat doe ik ook niet; laat dat duidelijk zijn. Er zijn in de achtergronden natuurlijk heel duidelijke verschillen. Dat neemt niet weg dat de reguliere migrant in het algemeen naar Nederland komt voor het realiseren van een bepaald doel in ons land en dat de asielmigrant door onveiligheid uit zijn land is verdreven. Dit algemene verschil is echter niet doorslaggevend voor de vraag of terugkeer binnen vijf jaar redelijk is, aangezien het ook veilig zou kunnen plaatsvinden. Het wetsvoorstel stelt verdragsvluchtelingen en andere asielmigranten alleen op één lijn met reguliere vreemdelingen voor wat betreft de vraag of het redelijk is van hen te vergen dat zij binnen vijf jaar terugkeren naar hun land van herkomst, als dat veilig is. Voor de daadwerkelijke verblijfsbeëindiging in het individuele geval gelden uiteraard heel verschillende voorwaarden, die de verschillen tussen de asielmigrant en de reguliere vreemdeling uitdrukkelijk tot uiting brengen.

De omstandigheden en het perspectief van asielgerechtigden en reguliere migranten kunnen heel

verschillend zijn, maar de relevante verschillen komen voldoende tot hun recht in het toetsingskader bij het intrekken van de verblijfsvergunning, want daarbij gaat het om de vragen en gronden: was of is betrokkene verdragsvluchteling, dreigt er in het herkomstland onmenselijke behandeling, is de betrokkene door zijn ervaring in het herkomstland zo getraumatiseerd dat hij niet terug kan en is de algemene situatie in het herkomstland nu wel veilig genoeg om terug te keren?

Voorts was het de stelling van de heer Middel dat het wetsvoorstel ertoe zou leiden dat je twijfelachtige gevallen hier langer houdt dan nodig is: vijf jaar in plaats van drie jaar. Asielzoekers zouden, zo was zijn stelling, kiezen voor Nederland omdat zij dan vijf jaar mogen blijven. Dat is echter niet het geval. Als er tussentijds redenen zijn om tot verblijfsbeëindiging over te gaan, bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst gewijzigd is of veilig is, zal de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

De heer **Middel** (PvdA): Het punt is dat dit op papier wel klopt, maar dat de praktijk leert -- of ik ben volstrekt verkeerd geïnformeerd, maar dat kan ik mij moeilijk voorstellen -- dat tussentijds die toets niet plaatsvindt. De praktijk leert dat men inderdaad wacht tot het einde van de periode voordat bepaald wordt of er sprake is van een veilige situatie in het land van herkomst of niet. Van de oorspronkelijke bedoeling om dit jaarlijks te doen, komt niets terecht, want daar heeft de IND het te druk voor en daar heeft de hele bureaucratie het te druk voor. Het is ook lastig, want het gaat toch maar om kleine percentages. De minister heeft gelijk op papier, maar de praktijk laat nu juist het andere zien. Ik praat niet over verdragsvluchtelingen of de degenen die volgens het EVRM hier een tijdelijke vergunning krijgen, maar vooral mensen die vanuit een categoriale bescherming, vanuit het landenbeleid, naar Nederland komen, weten: als ik eenmaal in Nederland ben, zit ik vijf jaar goed. Om het heel cynisch te formuleren: als ik een beetje aansluiting krijg in de samenleving en als zeker mijn kinderen dat krijgen, is het een knappe minister die mij weg krijgt.

Minister **Verdonk**: Voorzitter. Ik ben blij dat de heer Middel zijn zorgen uitspreekt over de situatie die hij verwacht. Hij verwacht namelijk dat alle asielmigranten hier vijf jaar kunnen verblijven. Ik kan hem uitdrukkelijk verzekeren: dat is niet het geval. Zodra het in het land van herkomst veilig is, kunnen de mensen terugkeren. Het is noch in het belang van de vreemdeling noch in ons belang dat wij mensen hier langer houden dan strikt noodzakelijk.

Een aantal leden heeft vragen gesteld over de periode van vijf jaar in relatie tot de mogelijkheid van inburgering. Laat helder zijn: inburgering is geen vrijblijvende aangelegenheid. Ik denk in dit verband aan de wet die tot stand wordt gebracht en de contourennota die aankomende maandag in de Kamer wordt besproken. Voor alle nieuwkomers, dus ook voor asielmigranten, moet vanaf het begin duidelijk zijn dat inburgering in de Nederlandse samenleving een noodzakelijke voorwaarde is om in ons land te kunnen functioneren, mee te kunnen doen en om hier een zinvol bestaan te kunnen opbouwen.

Wat dat betreft maakt het dus geen enkel verschil of een vreemdeling naar Nederland is gekomen om vervolging of een burgeroorlog te ontvluchten of omdat hij met een Nederlandse partner is getrouwd. Beide groepen zullen langere tijd en mogelijk zelfs voorgoed in onze samenleving verblijven en daaraan adequaat moeten kunnen deelnemen. Daaraan moet vanaf de eerste verblijfsaanvaarding worden gewerkt. Het zou een ernstige misvatting zijn als inburgering en integratie pas ter hand werden genomen op het moment waarop de vreemdeling de zekerheid heeft gekregen dat hij voorgoed in Nederland mag blijven. Ook in het geval van gezinsvorming moet daaraan meteen worden gewerkt. Natuurlijk is bij asielmigranten, net als bij veel groepen reguliere vreemdelingen, de kans aanwezig dat zij op enig moment naar het eigen land moeten terugkeren. Dat doet echter aan de inburgeringsplicht helemaal niets af. Iedere nieuwkomer moet inzien dat achterblijvende integratie slechts kan leiden tot gemiste kansen, zowel voor hem zelf als voor het gezin en de Nederlandse samenleving. Als hij niet inburgert, ontnemt hij daarmee in ieder geval zichzelf ieder perspectief op een duurzaam verblijf in Nederland. In dat verband wijs ik er ook op dat het verlenen van een permanente verblijfsvergunning aan een reguliere of asielvreemdeling afhankelijk zal worden gesteld van het afleggen van een inburgeringsexamen.

Ik wil nog even een verduidelijking aanbrengen. Een aantal leden poneerde de stelling dat asielmigranten hier de eerste vijf jaar niet mogen werken. Dat is dus pertinent onjuist. Natuurlijk mogen zij werken. Juist voor hen is recent de tewerkstellingsvergunningsplicht afgeschaft. Ik zou mij dan ook kunnen voorstellen dat zij daarom voor werkgevers zeer interessant zijn.

Mevrouw De Rijk (GroenLinks): Voorzitter. De minister keek mij nogal hevig aan toen zij sprak over de werkgevers. Ik wijs er evenwel dat ik niet degene was die zei dat de asielmigranten niet zouden mogen werken. Ik heb wel gezegd dat als zij geen permanente vergunning hebben voor de werkgevers misschien minder interessant zijn, maar dit terzijde.

De minister zegt opnieuw: zij zullen wel moeten inburgeren, want straks is inburgering verplicht. Daarover gaan wij het in deze Kamer nog hebben. Wat ik de minister echter heb gevraagd is: kunt u zich voorstellen dat inburgering meer met zich brengt dan datgene wat je met een examen kunt meten? Als de migranten een beetje slim zijn gaan zij wel aan de eisen voldoen. De echte inburgering, het je settelen, vrienden krijgen, werk krijgen en je veilig voelen, zou wel eens ernstig kunnen lijden onder de verlenging van de tijdelijkheid.

Minister Verdonk: Voorzitter. Het doel van het verlengen van de tijdelijkheid van drie naar vijf jaar is meer kansen en meer mogelijkheden krijgen om te beoordelen of het veilig is in het land van herkomst. Waar het bij deze mensen om gaat is dat zij tijdelijk een veilige plaats nodig hebben om te verblijven. Die geven wij ze in Nederland. Dat betekent dat zij hier kunnen werken, vrienden kunnen maken, Nederlands kunnen leren en een plekje kunnen vinden in de samenleving, maar ik zeg er meteen bij dat

dat alles bij elkaar geen reden kan zijn om in Nederland een vaste verblijfsvergunning te krijgen. Voor verlening van een vaste verblijfsvergunning zijn de gronden heel duidelijk omschreven in onze Vreemdelingenwet. Daarbij zijn dergelijke elementen niet van belang.

De heer Middel heeft gewezen op artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. Dit artikel verplicht Nederland voorzover mogelijk de integratie en naturalisatie van verdragsvluchtelingen te vergemakkelijken, in het bijzonder de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten zoveel mogelijk te verminderen. Het Vluchtelingenverdrag bevat echter geen verplichtingen over de termijn waarna een tijdelijke asielvergunning moet worden omgezet in een permanente asielvergunning. Het verdrag bepaalt ook niet wanneer staatsburgerschap moet worden verleend. Met de verlening van een permanente asielvergunning na vijf jaar wordt nog steeds voldaan aan artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. Een andere opvatting zou overigens betekenen dat de praktijk in menig andere EU-lidstaat op gespannen voet staat met het Vluchtelingenverdrag.

Mevrouw De Rijk vroeg mij in hoeveel procent van de gevallen het veilig wordt tussen de drie en de vijf jaar. Dat is koffiedik kijken. Wij hebben er geen cijfers over. Het kan ineens veilig worden in het land van herkomst. Dan zullen wij ons terugkeerbeleid daarop aanpassen.

Ik wil toch graag een protest laten horen tegen haar opmerkingen over Denemarken en Italië. Deze landen hebben ieder een zorgvuldig asielbeleid. Ik zie dan ook geen reden om hen op de wat denigrerende manier te behandelen zoals ik uit haar woorden begrijp.

Mevrouw De Rijk zegt: als mensen niet inburgeren, krijgen zij geen vaste verblijfsvergunning en worden zij teruggestuurd naar het land van herkomst, waar het heel onveilig is. Ik kan u verzekeren dat deze minister heel zorgvuldig met alle verdragen omgaat. Natuurlijk respecteren wij het non-refoulementbeginsel en allerlei andere verdragen die daarover gaan. Dat is dan ook niet in Frage.

Ik kom bij de positie van kinderen.

Mevrouw De Rijk (GroenLinks): Ik heb nog een vraag over het in de pas lopen met Europa. Ik ben niet trots op het beleid van Italië en Denemarken en zou niet graag in dat rijtje willen staan, maar los daarvan. U heeft in de aanloop naar deze plenaire behandeling steeds gezegd: wij moeten beter in de pas lopen met Europa; vandaar die vijf jaar. Ik heb dat bestreden, want heel veel landen in Europa hanteren een veel kortere periode, ook korter dan drie jaar en zelfs meteen. Dat argument van het in de pas lopen met Europa gaat toch niet op. Ik krijg er graag een reactie op, want ik hoor u nu alleen maar zeggen dat vijf jaar mag van Europa. Dat heb ik niet bestreden. Wel heb ik uw argument bestreden dat het beter is om op deze manier in de pas te lopen met Europa.

Minister Verdonk: Ik wil graag ingaan op uw opmerking: ik ben niet trots op uw beleid. Ik wijs erop dat ik niets anders doe dan wetten handhaven die ook door deze Kamer zijn aangenomen. Ik hoorde mevrouw Broekers een

aantal heel zinnige dingen zeggen. Het is heel moeilijk om zaken te vergelijken. Verdragsvluchtelingen kunnen in België, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Zweden en Duitsland direct een verblijfsvergunning krijgen, maar die kan altijd worden ingetrokken. Dat is een heel groot verschil met Nederland. Andere asielmigranten krijgen in België, Oostenrijk en Spanje nooit een verblijfsvergunning. Het Verenigd Koninkrijk kent een aantal categorieën: drie jaar, zes jaar en tien jaar. In Zwitserland is het vier jaar. Finland, Noorwegen en Ierland zitten op twee, drie jaar, Italië op vijf jaar, Denemarken op zeven jaar en Duitsland op acht jaar. Ik stel mij toch voor dat wij met ons beleid aardig in de pas lopen met Europa.

De positie van kinderen is een heel serieus punt. Het algemene uitgangspunt is dat gezinnen niet gescheiden worden uitgezet. Wij doen ons best om gescheiden uitzettingen waar mogelijk te voorkomen en gezinnen ook bij uitzetting zoveel mogelijk bij elkaar te houden. Het is en het blijft een uitgangspunt. Bij terugkeer van gezinnen vindt in beginsel geen gescheiden terugkeer plaats, maar uitzonderingen zijn onvermijdelijk. Dan denk ik bijvoorbeeld aan vreemdelingen die hun terugkeer frustreren en die daarmee de terugkeer van het hele gezin op losse schroeven zetten. Ik denk ook aan vreemdelingen die een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid zijn. Als het gaat om één gezinslid, dan is het mogelijk dat ik op grond daarvan gezinnen gescheiden moet uitzetten. Het is ook mogelijk dat iemand op grond van artikel 1f niet terug kan naar het land van herkomst, maar dat de rest van het gezin er wel voor kiest om terug te gaan naar het land van herkomst. Dat zijn allemaal situaties die kunnen voorkomen.

Een algemene regel zou tot onjuiste uitkomsten gaan leiden. Bovendien zou de regering geen daadkrachtig uitzettingsbeleid meer kunnen voeren als iedere vreemdeling die moet vertrekken en in aanmerking komt voor uitzetting via de weg van de nieuwe partner met de Nederlandse nationaliteit of een permanente verblijfsvergunning zijn uitzetting zou kunnen voorkomen. Dat zou mijns inziens ook tot onjuiste uitkomsten leiden.

Er is ook gevraagd naar vreemdelingen die de verzorging voor een Nederlands kind hebben. Aan die verzorging wordt weliswaar een zwaar gewicht toegekend bij de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM, maar het is op zichzelf niet doorslaggevend. Daarnaast moeten er ook allerlei andere feiten en omstandigheden van het individuele geval bij worden betrokken. De afgelopen decennia is met name in het reguliere vreemdelingenrecht ruime ervaring opgedaan met de vaststelling van de positieve en de negatieve verplichtingen die voor de overheid uit artikel 8 EVRM voortvloeien. Laat duidelijk zijn dat Nederlandse kinderen altijd recht hebben op verblijf in Nederland. Zij hebben dan dus altijd in ieder geval één ouder met de Nederlandse nationaliteit.

Er is een groot aantal richtlijnen totstandgekomen in het kader van de harmonisatie en de internationale samenwerking. Verder zijn er verordeningen en actieplannen aangenomen. Ik noem de richtlijn tijdelijke bescherming, het Europese vluchtelingenfonds, de richtlijn

betreffende minimumnormen voor de erkenning en status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven, de kwalificatierichtlijn en de richtlijn minimumnormen procedures. Verder noem ik de verordeningen Dublin-2 en Eurodac. Verder maak ik de Kamer erop attent dat het bereiken van een politiek akkoord over de kwalificatierichtlijn en de richtlijn minimumnormen asielprocedures een eerste, belangrijke stap vormen op weg naar het uiteindelijke doel van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Dat is opgenomen in de Europese ontwerpgrondwet.

*N

De heer **Middel** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar beantwoording, die niet helemaal volledig was. Ik ben er ook niet op alle punten even van onder de indruk. Er mag geen misverstand over bestaan dat in grote lijnen de doelstellingen van het kabinet en die van de PvdA-fractie gelijk zijn. Wij willen dat mensen die met recht en rede hier om bescherming aankloppen, die bescherming ook krijgen, dat zij hun leven kunnen hervatte en dat zij op een menswaardige manier in onze samenleving kunnen functioneren. Mensen die niet met recht en rede om bescherming aankloppen, maar wel om andere redenen, die op zichzelf heel legitiem kunnen zijn, kunnen dus niet via het asielloket een definitieve verblijfsvergunning krijgen. De heer Van de Beeten zei in zijn eerste termijn dat het asielloket gebruikt is als immigratiezeef. Dat is ook zo, maar daar hebben wij met z'n allen bij gezeten. Het kon toen ook moeilijk anders omdat er voor iemand die bijvoorbeeld naar Nederland wilde komen geen andere mogelijkheid was. Voor iemand die naar het Westen wilde, vaak om heel begrijpelijke redenen, was het asielloket de enige weg. Het is dan ook van belang dat de andere weg, de echte immigratie, een bespreekbaar onderwerp wordt en in Europees verband wordt aangekaart en dat dit ook duidelijk onderscheiden blijft van het asielbeleid.

In eerste termijn heb ik D66 overigens onrecht gedaan door te zeggen dat zij niet geïnteresseerd zou zijn in het onderwerp. Dit terwijl de twee specifieke punten waarover wij hier vandaag spreken, met verve zijn verdedigd door D66 toen de vorming van de Vreemdelingenwet aan de orde was in een vorig kabinet. Maar goed, dat liet men dus nu zo vallen. De heer Kohnstamm was wel degelijk aanwezig, maar wij hebben helaas niet van hem mogen vernemen waar deze draai van D66 op gebaseerd is, omdat hij niet deelneemt aan dit debat.

De vraag van het CDA over de kinderen, een heel legitieme vraag, brengt mij ertoe aandacht te vragen voor een soort kinderen dat niet door de minister is genoemd. Daarbij doel ik op gezinnen waarvan een deel wel een verblijfsvergunning heeft en een ander deel niet. Dat zijn naast de gevallen die de minister al noemde, ook zeer schrijnende gevallen. Wellicht dat de minister daarop nog nader wil ingaan.

Toen mevrouw Broekers namens de VVD sprak over de Europese harmonisatie en over de verblijfsvergunningen die na een heel lange termijn

kunnen worden ingetrokken, vroeg ik mij af wat nu het standpunt van de VVD in dezen is. Vindt de VVD, wanneer iemand hier langdurig is met een verblijfsvergunning, het leven hervat heeft en geïntegreerd is, het dan acceptabel om diens vergunning alsnog in te trekken omdat het in zijn land van herkomst inmiddels weer redelijk gaat? Als dat zo is, dan betekent dit een nieuw inzicht van de VVD, hetgeen dan de moeite waard is om te noteren.

Ik heb namens de PvdA in dit debat niet op de vrouw gespeeld. Ik heb wel gezegd dat de minister ferm is, daadkracht toont en lef heeft. Ik vind het niet zo erg als GroenLinks zegt dat er sprake is van een stoere houding. Dat is mijns inziens niet op de vrouw spelen; dat is het uitdrukking geven aan de manier waarop de minister opereert. Dat is geen diskwalificatie maar een feit. De minister is gewoon zo, dat is haar stijl. Een ieder heeft zijn eigen stijl en daar moet je niet moeilijk over doen. Laten wij elkaar wat dat betreft geen mietje noemen.

Het is dus niet zo dat ik een motie van wantrouwen in mijn achterzak heb, hoewel er best wat leden in mijn fractie zijn die dat graag zouden willen. Mijn fractie vindt gewoon dat het kabinet weg moet. Dat staat echter los van de discussie hier. Wij voeren deze discussie om met elkaar van gedachten te wisselen over het vreemdelingenbeleid in het algemeen en de onderhavige twee wetsvoorstellen in het bijzonder. Het is dus niet zo dat wij uit zijn op het hoofd van de minister. Ik wil ook niet de suggestie wekken dat dit in dit debat op de achtergrond meespeelt. Als de minister weg moet, dan graag het gehele kabinet.

Vervolgens is er bij mij een vraag gerezen over het antwoord van de minister inzake de termijn van zes maanden als het gaat om inbewaringstelling van vreemdelingen. Zelfs in de stukken stelt de regering dat de jurisprudentie een termijn van zes maanden aangeeft en dat er in een aantal gevallen van afgeweken wordt. In de stukken staat ook dat in een aantal gevallen besloten is tot invrijheidstelling en dat tot vergunningverlening overgegaan kan worden. Overigens heeft de minister niet gezegd in hoeveel gevallen dat al gebeurd is en waarom. Indachtig genoemde jurisprudentie die uitgaat van zes maanden, komt de minister vervolgens doodleuk met het verhaal dat de rechter bepaalt hoe lang de inbewaringstelling duurt. Zij vergeet daarbij te zeggen dat Justitie het besluit tot inbewaringstelling neemt en dat vervolgens de rechter gaat toetsen. Op een bepaald moment moet het echter gewoon afgelopen zijn. De jurisprudentie zegt zes maanden. Als je mensen die niets misdaan hebben en geen wet overtreden hebben, dan langer dan zes maanden vasthoudt, komt je terecht in situaties in landen zoals Denemarken, landen waar ik liever niet bij in de buurt wil komen als het om dit beleid gaat. Zonder dat ze ook maar iets misdaan hebben, worden mensen dan zo lang vastgehouden totdat ze uiteindelijk zelf zeggen: laat mij maar teruggaan naar mijn land van herkomst.

De minister maakt zich daar iets te makkelijk vanaf.

Ik heb al geconstateerd dat één belangrijke vraag over de tijdelijkheid niet is beantwoord. Over de zorgvuldigheid kunnen we van mening verschillen. Ik heb een aantal algemene opmerkingen gemaakt over

uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid. Bij de beoordeling van het beleid, zowel beleidsmatig als door de samenleving, speelt het beeld een heel grote rol. In de tijd dat de VVD en de PvdA nog samen een kabinet vormden, zijn we het over een aantal zaken met betrekking tot vreemdelingenbeleid eens geworden, waarvan de Vreemdelingenwet voor een groot gedeelte de neerslag is geworden. Dat is natuurlijk het gevolg geweest van een politiek compromis. Ik herinner mij nog dat bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet uitvoerig is gesproken over uitgeprocedeerden die terugmoeten naar het land van herkomst. Wij hebben daarvoor een regeling bedacht, waarvan wij dachten dat ze zou werken. Op papier was het namelijk prachtig geregeld, maar het werkte niet. Ik kan mij herinneren dat de toenmalige directeur van het COA vond dat de Nederlandse samenleving dat niet zou accepteren. Ik was dat niet met hem eens, aangezien het zorgvuldig geformuleerde beleid door ons zou worden uitgelegd en uitgedragen. Die directeur heeft helaas gelijk gekregen. Ik voel bij wat er nu gebeurt hetzelfde. Toen de minister haar meest ferme interview voor NOVA gaf, op de dag nadat zij met succes haar terugkeerbeleid in de Tweede Kamer had verdedigd, dacht ik: Rita, dat heb je mooi gezegd, maar nu begint het pas, nu komt het op de uitvoering aan. Dan gaat het er niet om hoe het precies verloopt, maar om het beeld dat het bij de mensen oproept. Daarom heb ik in mijn eerste termijn ook gezegd: je kunt beginnen met een aantal mensen uit te zetten, maar dan kom je op het moment dat iemand onterecht wordt ingetaped en als gevolg daarvan in een rolstoel terecht komt, wat in Nederland is gebeurd. Er kunnen ook andere vreselijke dingen gebeuren bij uitzettingen. Het kan voorkomen dat iemand in het land van herkomst toch wordt opgepakt en verdwijnt, of dat een groot aantal mensen zelfmoord pleegt. Dan zijn het diezelfde fracties die aan de overzijde en hier het beleid van de minister parmantig ondersteunen, die zeggen: dat was niet de bedoeling. Ik wil er juist in dit debat op wijzen dat we het zover niet moeten laten komen. Ik hoop dat de minister inziet dat beleid uitvoeren meer is dan alleen maar het toepassen en uitleggen van de regels. Het heeft ook te maken met de vraag hoe het overkomt bij de bevolking. Wat is het draagvlak, wat zijn psychologische effecten en wat is het beeld? Natuurlijk mag het beeld niet allesbepalend zijn, maar het speelt wel een heel belangrijke rol. Daarom gaf ik het voorbeeld van iets waar ik mij op verkeken heb in dit dossier, namelijk het terugkeerbeleid tijdens Paars-II. De minister verwacht dat het wel zal gaan lukken, maar ik wijs haar erop wat er kan gebeuren. Ik merk uit haar reacties niet dat zij die risico's ziet. Ik begrijp wel dat zij minister is zodat zij formeel moet doen, maar toch verwacht ik wat inlevingsvermogen. Ik zou bijna het woord empathie gebruiken, maar dat klinkt zo soft.

De voorzitter: Wilt u afronden? U hebt al langer gesproken dan is toegestaan op grond van het Reglement van Orde.

**

De heer **Middel** (PvdA): Ik dacht dat bij wetgeving de spreektijden gewoon doorliepen!

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

De **voorzitter**: Het Reglement van Orde bepaalt dat de spreektijd in tweede termijn maximaal de helft van de aangegeven spreektijd in eerste termijn moet zijn.

**

De heer **Middel** (PvdA): Alles wat ik nu nog toevoeg, doet af aan datgene wat ik heb gezegd.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Middel zal mij dankbaar zijn dat ik hem toch nog wat extra spreektijd bezorg door hem een vraag te stellen. Loopt zijn betoog er niet gewoon op uit dat de uitzetting van 26.000 mensen toch niets wordt, zodat we er beter mee kunnen stoppen? Zo niet, wat wil hij dan?

De heer **Middel** (PvdA): Ik heb moeite met het feit dat wij met zijn allen – de een wat meer dan de ander – over categorieën spreken, terwijl we het in feite over individuen hebben. De minister heeft zojuist aangegeven hoe zijn aan het getal van 26.000 komt. Ik zeg niet dat die 26.000 mensen kunnen blijven. Er zitten mensen tussen die objectief gezien al lang weg hadden moeten zijn, maar niet weggegaan zijn. Anderen in gelijksoortige situaties zijn echter wel vertrokken. Onder die 26.000 mensen zijn er velen van wie je menselijkerwijs moet zeggen dat je het niet kunt maken om ze weg te sturen. Ik praat dan over de 7.000 of 8.000 mensen die wij indertijd op het oog hadden bij het specifieke pardon. De minister heeft aan lang niet al deze mensen een vergunning gegeven. Ook onder de andere gevallen bevindt zich een groot aantal mensen van wie het niet verantwoord is om ze weg te sturen. Ik vind het daarom niet verstandig om over één grote categorie van 26.000 mensen te spreken. We moeten bij het spreken over uitzetting, proberen om zoveel mogelijk te spreken over individuen en een individuele benadering te hanteren.

*N

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Wanneer je, zoals de minister en ik, lijnrecht tegenover elkaar staat op het vlak van beleid, bestaat er grote kans dat je jezelf in tweede termijn gaat herhalen. Ik zal het daarom kort houden, maar ik wil toch nog eens het punt van het wijzigen van de wet vanwege praktische omstandigheden benadrukken. De minister heeft volmondig toegegeven dat dit de enige reden is om de termijn voor de rechterlijke toetsing te verlengen. Ik vind dat de Eerste Kamer dit zeer serieus moet nemen. Ik vraag mij af hoever we daarin moeten gaan. Ik stel deze vraag ook aan de minister. Zij stelt dat het nog wel eens veel drukker zou kunnen worden bij de vreemdelingenkamers. Zitten wij hier dan over twee jaar weer? Maken wij er dan twee maal 28 dagen van? Of is de grens nu bereikt? Wij zijn benieuwd.

Een ander probleem is dat de ene vreemdeling bij de minister de vijand is van de andere vreemdeling. De minister stelt dat anderen langer moeten wachten in hun procedure, wanneer zij de mensen die in bewaring zijn geplaatst nog steeds heel kort de rechterlijke toetsing laat hebben. Je mag in de rechtspraak de een niet de vijand van de ander laten zijn.

Ik ben blij dat de minister het punt van het Europese verband enigszins heeft genuanceerd. Toch kan er in Europa uitgebreid selectief gewinkeld worden. Er is ook nog een verschil tussen wat eventueel kan in een bepaald land, bijvoorbeeld dat een vergunning alsnog ingetrokken wordt, en wat daadwerkelijk in de praktijk gebeurt. Intrekken van de vergunning gebeurt vrijwel nooit. Ook al is officieel niet vastgelegd dat de overheid de vergunning niet mag intrekken, dan heb je als vreemdeling, asielzoeker of vluchteling wel degelijk de zekerheid dat je mag blijven.

Voorzitter. Ik heb veel moeite met het feit dat de minister op verschillende terreinen stelt dat de vreemdeling zijn leven in eigen hand heeft. Hij of zij kan de duur van bewaring zelf invullen. Als hij zich laat uitzetten, dan zit hij niet langer vast. Je hebt het ook zelf in de hand of je wel of niet gescheiden wordt van je kinderen. Als je je met je hele gezin laat uitzetten, word je niet gescheiden van je kinderen. Ik kan in dit verband hevige vergelijkingen maken, maar ik zal dat niet doen. Als je laten uitzetten echter betekent je leven in eigen hand hebben, dan lijkt me dat toch niet helemaal juist.

Ik wil de minister ook nog even herinneren aan de kwestie van de aanzuigende werking, waar zij in eerste termijn niet op ingegaan is. Ik ben benieuwd of zij dit iets harder kan maken in deze tijd, waarin er nauwelijks meer asielzoekers aankloppen in Nederland en wij de driejaarstermijn hebben?

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden, die mij echter nog niet geheel hebben kunnen bevredigen.

Eerst kom ik op de toegang en de toepassing van de termijn van 28 dagen. Ik stem graag in met de opmerking van de minister dat de toegang tot de rechter is gewaarborgd. Dat moet op grond van het Winterwerp-arrest inderdaad altijd het geval zijn. In de huidige praktijk hebben wij te maken met de bestaande wet, waarin in artikel 94 is vastgelegd dat binnen drie dagen de eerste toetsing door de rechter plaatsvindt. Dat betekent dat de vreemdeling normaal gesproken niet op dag één de behoefte zal hebben, zich te melden. Op dag drie zal de zaak immers simpelweg op grond van de kennisgeving aan de rechter worden voorgelegd. Nu ontstaat een situatie waarbij de eerste kennisgeving, in feite de minimumbescherming die de wet biedt om ervoor te zorgen dat in ieder geval een rechterlijke toetsing van de bewaring plaatsvindt, op dag 28 zal plaatsvinden. De minister heeft ook in antwoord op vragen van anderen gezegd dat de vreemdeling voor die tijd altijd naar de rechter kan. Zal de rechter dan binnen die 28 dagen, dus op een veel eerder tijdstip, een uitspraak doen op het eigen verzoek van die vreemdeling? Dat lijkt mij vreemd, want als dat verzoek wordt behandeld binnen die 28 dagen, is het de vraag waarom er dan nog een eerste rechterlijke toets op basis van de kennisgeving zou moeten zijn. Dan zou het systeem een beetje merkwaardig gaan fungeren.

Ik heb het daarom zo opgevat dat het neerleggen van de norm van 28 dagen inzake de toetsing op basis van

de kennisgeving in zeker zin met zich brengt dat dit de norm is op grond van het verzoek van de vreemdeling zelf. Dat staat dan los van de kennisgeving. Als ik dat verkeerd zie, hoor ik dat graag.

Het arrest van 27 november 2003 betreft echter zowel de termijn waarbinnen een rechter moet toetsen op basis van de eerste kennisgeving als de toetsingstermijn op basis van het verzoek van de vreemdeling zelf. Het maakt niet uit welke toegangsmogelijkheid is gebruikt, het geldt voor beide. Ook Vermeulen is heel kritisch over die uitspraak. In Polen is uitdrukkelijk in de vreemdelingenwet neergelegd dat bij detentie de regels van de strafprocesrechtelijke waarborgen moeten worden gevolgd. Dat kan natuurlijk een belangrijke reden zijn waarom deze uitspraak zo luidt zoals hij luidt. Ik denk toch dat van de zijde van de regering een standpunt gevraagd mag worden op dat punt.

Hetzelfde geldt voor de betekenis van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Ik heb de minister samen met collega Koekkoek in de vorm van schriftelijke vragen uitgenodigd om zich daarover uit te laten. Ik heb dat in eerste termijn gedaan. Ik vind het jammer dat zij niet ingaat op de betekenis van artikel 10 en artikel 9 van het internationale Verdrag inzake de rechten van het kind en uitsluitend weer antwoordt vanuit het raamwerk van artikel 8 van het Europese verdrag. Artikel 10 en 9 gaan, in onderlinge samenhang gelezen, gewoon verder dan artikel 8. De regering zal daarmee bij de toepassing van de pardonregeling voor kinderen, in het algemeen inzake de toepassing van het uitzettingsbeleid, rekening moeten houden.

De heer **Kox** (SP): Wat zijn de kritische opmerkingen van de heer Van de Beeten in zijn tweede termijn nog waard? Hij geeft nu aan dat hij op twee punten niet door het antwoord van de minister is bevredigd. Hij vindt dat er meer moet komen. Als de minister nou zegt dat er niet meer in zit -- het antwoord dat ik kreeg -- heeft dat dan consequenties of heeft dat geen consequenties omdat het CDA toch voor deze wetten stemt?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik ga eerst in op de rechterlijke toetsing van de vrijheidsontneming. Op basis van mijn eigen oordeel vind ik dat de uitspraak van het Europese hof er niet toe noopt om tegen deze wet te stemmen. Ik vind wel dat het een onderdeel van een zorgvuldige wetgevingsprocedure is dat het punt hier aan de orde komt en dat de regering daarop inhoudelijk reageert. De minister heeft daarop gereageerd. Ik vind die reactie niet bevredigend. Ik vraag daarom om een nadere reactie. Dat heeft echter geen consequenties voor de opstelling van de CDA-fractie tegenover dit wetsvoorstel.

De heer **Kox** (SP): U zegt dat er geen principiële reden is om naar die 28 dagen te gaan; het is immers een pragmatische reden. U vindt ook dat wij de regering echt moeten aanmoedigen om zoveel mogelijk terug te gaan naar wat de regel was. Voelt u zich niet geprikkeld om dat in een motie vast te leggen?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Zover ben ik nog niet. Ik heb eerst een juridisch punt besproken. Nu wil ik wat zeggen over de opmerking van de minister met betrekking tot het feit dat het een uiterste termijn is en de consequenties daarvan.

De heer **Kox** (SP): En komt daarover een motie?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Op dit moment komt daar geen motie over. Ik wil de minister ook niet het gevoel geven dat zij vrijelijk kan antwoorden. Ik kan wel zeggen dat ik in eerste instantie het antwoord van de minister afwacht.

Mijn vraag luidt als volgt. De minister zegt nog veel te doen te hebben. Er is nog drie jaar werk met betrekking tot het uitzettingsbeleid nodig. Ook is er het probleem van 150.000 illegalen. Het beroep op de capaciteit van de vreemdelingenkamer zal voorlopig dus behoorlijk hoog blijven. Ik neem dat aan. Mijn verzoek aan de minister was om de Kamer over een jaar middels een brief in te lichten over de feitelijke ontwikkeling. De Kamer kan dan toetsen of hetgeen de minister heeft gezegd op een juiste wijze in de praktijk heeft plaatsgevonden en of de capaciteit gebruikt is om de termijn van 28 dagen te verminderen waar dat mogelijk is. Dat lijkt mij niet zo moeilijk. Aan de hand van de gegevens die de Raad voor de Rechtspraak tegenwoordig keurig weet te presenteren, moet het mogelijk zijn om de Kamer over een jaar een dergelijke brief te sturen.

Ik kom bij de kinderen. Ik wijs met name op de verschillende onderdelen die in de antwoorden van de minister op vragen van de heer Koekkoek en mijzelf terug zijn te vinden als het gaat om de afweging. Op grond van het internationaal Verdrag voor de rechten van het kind kunnen die niet in aanmerking komen. Ik doel op een punt zoals de geworteldheid van het kind in de Nederlandse samenleving. Op het moment dat het kind een Nederlandse nationaliteit heeft, krijgt dit het recht van toegang tot Nederland op grond van het internationaal Verdrag voor de rechten van het kind. Ik vind dat vervolgens bekeken moet worden welke consequenties dat zou moeten hebben voor de verzorgende ouders. Ik vind dat daaraan ook eisen gesteld moeten worden. Daarover moet geen misverstand bestaan. Het is geen vrijbrief voor toegang tot Nederland. Het uitgangspunt is een ander dan het door de minister genoemde uitgangspunt als het gaat om een minderjarige met een Nederlandse nationaliteit. Dan zullen wij het Verdrag voor de rechten van het kind moeten eerbiedigen. Mijn verzoek aan de minister is om daarmee rekening te houden. Het is geen aanleiding om tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Het is ook niet rechtstreeks aan de orde in de vorm van dit wetsvoorstel. Aangezien wij het vreemdelingenbeleid hier echter alleen behandelen aan de hand van wetsvoorstellen, wil ik niet nalaten dit punt uitdrukkelijk onder de aandacht van de minister te brengen.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor de heldere en gedecideerde beantwoording

van de vragen. Ik heb antwoord gekregen op de vragen van de VVD-fractie.

De heer Middel heeft mij een vraag gesteld. Ik denk dat hij niet goed heeft gehoord wat ik heb gezegd. Het ging over het woord permanent, dat in het ene land een geheel andere betekenis heeft dan in het andere land. Vervolgens heb ik gezegd dat permanent in Nederland betekent dat intrekking van de vergunning wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst niet meer mogelijk is. Deze tekst is uitgesproken door de minister tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer over het wetvoorstel op 10 december 2003. Waar ging het over? Het ging erover dat een vreemdeling na vijf jaar in aanmerking komt voor permanent verblijf als de situatie in het land van herkomst nog steeds slecht is. De minister heeft dat uitgelegd en heeft daarbij aangegeven dat een periode van vijf jaar voor de permanente verblijfsvergunning in Nederland beter aansluit bij de situatie in de ons omringende landen. Dat heeft de minister toen gezegd. Vervolgens heeft zij gezegd dat beseft moet worden dat permanent in Nederland betekent dat intrekking van de vergunning wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst niet meer mogelijk is. Dat heb ik hier betoogd om aan te geven dat permanent in het ene land iets anders betekent dan permanent in het andere land. De minister gaf daarbij het voorbeeld dat permanent in Nederland iets anders is dan in België, Oostenrijk en Spanje. Ik zal de discussie niet herhalen. Ik denk hiermee antwoord te hebben gegeven op de vraag van de heer Middel.

De heer **Middel** (PvdA): Mijn excuses voor het feit dat ik blijkbaar de vraag onduidelijk heb geformuleerd. Uit de vraagstelling van mevrouw Broekers zou kunnen blijken dat de VVD-fractie zelf ook een opvatting heeft over een ander soort permanent verblijf dan in Nederland de gewoonte is. Ik doel dan niet zozeer op de verlenging van de tijdelijke vergunning van drie tot vijf jaar die nu wordt voorgesteld. Het gaat mij erom dat in zijn algemeenheid de mogelijkheid wordt gezien of, als men eenmaal een permanente vergunning heeft -- dus een vergunning voor onbepaalde tijd -- er wat de VVD-fractie betreft nog sprake zou kunnen of mogen zijn van intrekking, niet vanwege persoonsgebonden factoren, maar vanwege de situatie in het land van herkomst. Dat was de vraag.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik denk dat het antwoord op die vraag neen is.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het is fijn dat de minister het fijn vindt dat wij hier niet op de vrouw spelen. Misschien doe ik dat ook wel niet omdat ik enige ervaring heb met migranten en omdat ik weet wat er allemaal kan gebeuren als je over dat onderwerp een mening hebt die, althans voor een bepaalde tijd, niet strookt met de mening van de meerderheid. Ik laat er echter geen misverstand over bestaan dat wij wel op de minister en op de regering spelen. Het gevoerde beleid is naar de mening van mijn fractie onverstandig en onrechtvaardig. Als er binnenkort

in de Raad van Europa wordt gesproken over het Nederlandse asielbeleid, zal ik niet degene zijn die namens de regering de regering gaat verdedigen. Het tegendeel is waar en ik adviseer de regering om zich op dat debat voor te bereiden, want er zijn erg veel afgevaardigden die enige kritische noten willen kraken over wat er hier in Nederland gebeurt, in dit tot voorheen zo geciviliseerde land.

Wat de twee wetsvoorstellen betreft, stel ik vast dat er geen principiële reden is om de termijn van drie dagen te verlengen naar 28 dagen. Het is een pragmatische kwestie. Wij kunnen erover debatteren of dit wel of niet had gekund of dat het moet kunnen. Ik vind dat er elders middelen hadden moeten worden gevonden. De regering heeft een andere keus gemaakt. Daarover kunnen wij van mening verschillen, maar ik vind dat wij van de minister de toezegging moeten krijgen dat wij, zodra de omstandigheden het toelaten, moeten teruggaan naar de drie dagen. Dat heeft ook te maken met de evaluatie waar de heer Van de Beeten om vroeg. Ik neem aan dat het niet gaat om een evaluatie om het evalueren. Als blijkt dat zaken zich niet ontwikkelen, terwijl deze Kamer toch vindt dat de omstandigheden zijn veranderd, moet dat ook gevolgen hebben. Als de minister toezegt dat er over een jaar een evaluatie plaatsvindt, hebben de fracties van SP en CDA elkaar wederom gevonden op een punt.

Wat het tweede wetsvoorstel betreft vind ik dat de minister geen doorslaggevend argument geeft om de termijn van drie naar vijf jaar te verlengen. Het argument is dat wij mensen langer kunnen terugsturen. Ik vind dat niet het hoogste doel dat wij moeten hebben als het gaat om mensen die komen vragen of zij hier onder dak mogen komen. Wij moeten een aantal mensen terugsturen omdat wij geen plaats hebben. Wij mogen echter ook niet redeneren in de trant van: als wij langer de tijd hebben, kunnen wij meer mensen terugsturen en dan kunnen wij dat ook eerder doen. De discussie over wat past bij Europa is zo lang als deze breed is. Ik behoor dan liever bij de besten in Europa, te weten degenen die tot ver buiten de grenzen van Europa genoemd worden als degenen met het meest humane asielbeleid, dan dat wij ons bevinden "in the middle of the road". Ik vind het helemaal niet erg om te behoren bij landen als Finland en Zweden. Ik zou daar eigenlijk wel een beetje trots op zijn.

*N

Minister **Verdonk**: Voorzitter. De heer Middel vroeg of integratie niet eens een keer bespreekbaar moest worden gemaakt. Ik ben dat helemaal met hem eens. Ik vind ook dat wij die discussie in deze kabinetsperiode met elkaar moeten voeren.

Dan kom ik nu op het punt van de gezinnen. Stel dat een gedeelte wel een verblijfsvergunning krijgt, maar een ander gedeelte niet. Nogmaals, uitgangspunt is dat gezinnen niet gescheiden worden uitgezet en dat er een zorgvuldige toetsing plaatsvindt aan artikel 8 EVRM. Dat zal dus ook gelden in deze gevallen. Er zal een zorgvuldige beslissing worden genomen in de specifieke situatie, waarin het uitgangspunt heel helder is.

U vroeg naar jurisprudentie. Dat een vreemdeling in bewaring wordt gesteld, geschiedt op last van justitie. Er vindt iedere maand, om de 30 dagen, een rechterlijke toets plaats. Er is wel een onderscheid tussen de vreemdeling die meewerkt en de vreemdeling die niet meewerkt. De jurisprudentie zegt dat er voor vreemdelingen die meewerken in beginsel -- meer dan een regel is het niet -- zes maanden geldt. Voor niet-meewerkende of criminele vreemdelingen -- het laatste komt natuurlijk ook voor -- staat de rechter een langere termijn toe.

De heer **Middel** (PvdA): Voor alle duidelijkheid: ik spreek niet over criminele vreemdelingen. Dan is er een andere aanleiding om iemand in bewaring te stellen en ik ben het volstrekt met iedereen eens die zegt dat criminelen moeten worden aangepakt, vreemdeling of geen vreemdeling. Daar hebben wij het hier niet over. Het gaat hier om het criterium wel meewerken of niet meewerken, dat nou juist iedere keer weer onderwerp van discussie is. Wanneer werk je wel mee en wanneer werk je niet mee? Dat heeft alles te maken met de perceptie die men heeft van de situatie in het land van herkomst. Dat onderscheid is misschien van achter een bureau duidelijk te maken, maar in de praktijk ligt het toch een beetje ingewikkelder. Ik hoor voor het eerst vandaag dat u zo expliciet dat onderscheidende criterium hanteert bij inbewaringstelling. Dat is ook de vraag die ik aan u heb. U hebt het over zes maanden voor hen die aantoonbaar meewerken en over meer dan zes maanden voor de rest. Betekent dit dat de jurisprudentie die opgebouwd is voor de tweede categorie niet meer geldt?

Minister **Verdonk**: Voor die tweede categorie staat de rechter een langere termijn toe. Daarover zegt de jurisprudentie verder niets, behalve dan de regel dat er iedere maand getoetst wordt door de rechter. Maar de beslissing dat mensen moeten terugkeren, komt niet zomaar tot stand. Wij hebben in Nederland nog steeds een heel zorgvuldige asielprocedure en wij werken met heel professionele organisaties binnen die procedure.

U sprak over het uitzetbeleid, evenals een aantal andere leden. Onze eerste grote stap zou moeten zijn om met elkaar te spreken over het terugkeerbeleid. Natuurlijk ben ik mij ervan bewust dat je te maken hebt met mensen en natuurlijk ben ik mij er ook van bewust dat het niet meevalt als het gaat om mensen bij jou in de straat en kinderen bij jou op school, om mensen die een gezicht hebben. Dat is dan ook de aanleiding voor mensen om te protesteren tegen de terugkeer. Ik krijg nog steeds heel veel brieven en ik kijk nog steeds naar stapels dossiers, die de IND mij geeft omdat het zaken betreft die schrijnend zouden zijn. De meerderheid van de Nederlandse bevolking staat achter dit terugkeerbeleid. Dat blijkt uit enquêtes. Als u praat over de uitvoering en over beelden oproepen, dan kan ik ook andere beelden oproepen. Je kunt ook zeggen dat wij nu de termijn van 28 dagen hebben en daarna staan mensen op straat. Ik ben er geen voorstander van om mensen op straat te zetten. Om die reden probeer ik nu juist een sluitend beleid te maken, waarin nog steeds een zorgvuldige toetsing plaatsvindt. Wij praten over twee keer acht weken, waarin wij zoveel mogelijk inzetten op het begin van de eerste acht weken,

om hen zoveel mogelijk vrijwillig te laten gaan, zodat mensen normaal afscheid kunnen nemen van de mensen in hun omgeving. Wij zijn aan het kijken hoe wij hen een bedrag mee kunnen geven naar het land van herkomst, om het zo menselijk mogelijk te laten gebeuren. De tijd dat mensen op de trein werden gezet naar Ter Apel met een treinkaartje en vervolgens uitstapten en zich in de gemeente gingen ophouden, wil ik niet meer terughebben.

Mevrouw De Rijk zei dat de wetswijziging op dit moment nodig is en vroeg mij hoe dat in de toekomst zou zijn. Op dit moment is die wetswijziging nodig en hoe dat in de toekomst zal zijn, daar kan ik geen uitspraken over doen, het spijt mij.

Mevrouw De Rijk heeft ook nog gevraagd naar de aanzuigende werking. Ons land is niet door een enkele factor aantrekkelijk voor bepaalde groepen mensen, het gaat om een samenspel van diverse factoren. Nog niet zo lang geleden was een zeer langdurige asielprocedure in Nederland veeleer regel dan uitzondering. Een vreemdeling kon langdurig procederen, ook als hij intussen wel een verblijfsvergunning had gekregen. Nederland had een driejarenbeleid, dat de kans dat een vreemdeling na drie jaar procederen voorgoed mocht blijven, wel erg groot maakte, ook als hij niet voldeed aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning en ook zonder dat dit volgens welk verdrag dan ook verplicht werd. De nieuwe Vreemdelingenwet markeert de overgang van een grote naar een wat kleinere instroom. De procedures werden korter, het landgebonden asielbeleid werd strenger en dit kreeg allemaal aandacht in de media. Asielzoekers en mensensmokkelaars -- die zitten er natuurlijk achter, dat zijn de criminelen die heel veel geld verdienen aan de ellende van mensen die naar ons land willen komen -- namen voor een deel hun toevlucht tot het indienen van een aanvraag in een ander land. Dit doet zich nu weer voor. Er ontstaat een aanzuigende werking doordat Nederland een bepaalde positie in Europa inneemt, en dat is een positie die wij niet wensen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Dank voor dit vrij uitgebreide verhaal, maar mijn vraag was eigenlijk waarom u zegt dat die termijn van drie jaar een aanzuigende werking heeft, terwijl er met deze termijn toch heel weinig asielverzoeken worden gedaan.

Minister **Verdonk**: Er komen per jaar nog steeds vijftien- tot zestienduizend asielverzoeken binnen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Dat zijn er in Europees verband echt weinig. Desalniettemin zegt u dat die termijn van drie jaar een aanzuigende werking heeft.

Minister **Verdonk**: Wij hebben in het kabinet afgesproken, een restrictief toelatingsbeleid te voeren. Dat wil ik graag zo houden en met een termijn van vijf jaar lopen wij heel goed in de pas met de andere Europese lidstaten. Ik vind dat wij zo een goede plaats innemen in het totaal.

Voorzitter. Mevrouw De Rijk sprak ook nog van "je laten uitzetten". Ik zou zeggen: laten wij spreken van terugkeer. Wij hebben een zorgvuldige asielprocedure, die uit drie fasen bestaat. Iemands aanvraag wordt bij binnenkomst getoetst en wie mag blijven, gaat integreren.

Wie niet mag blijven, moet terugkeren naar het land van herkomst. Deze wetten hebben wij zelf aangenomen. Ieder mens heeft zijn eigen leven wel degelijk zelf in de hand. Dit laat onverlet dat wij nog steeds heel gastvrij zijn voor de echte verdragsvluchteling, de vluchteling die uit een echt onveilig land komt. Wij moeten ook zo gastvrij blijven. Nu praten wij echter over mensen die op basis van andere ideeën naar Nederland komen. Ik ga ervan uit dat iemands leven zijn eigen verantwoordelijkheid is.

Het spijt mij dat ik mij in reactie op een vraag van de heer Van de Beeten niet duidelijk heb uitgedrukt over artikel 5 van het EVRM. Onmiddellijke toegang tot de rechter wordt niet veranderd door dit wetsvoorstel. Verder staat er in het wetsvoorstel dat zowel over beroep als over kennisgeving spoedig moet worden beslist. Dit gebeurt ook en er kan uit de jurisprudentie niet worden afgeleid dat de voorgestelde termijn te lang zou zijn.

Verder handelen wij natuurlijk handelen naar het Verdrag voor de rechten van het kind. Dit verdrag biedt echter geen recht op toelating en daarmee tot verblijf.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik zou de minister artikel 10, tweede lid, van het verdrag willen voorhouden: "A child whose parents reside in different States shall have the right to maintain on a regular basis, save in exceptional circumstances personal relations and direct contacts with both parents. Towards that end and in accordance with the obligation of States Parties under article 9, paragraph 1, States Parties shall respect the right of the child and his or her parents to leave any country, including their own, and to enter their own country."

Dit geeft een rechtstreeks recht op toegang tot het eigen land, het land van de nationaliteit van het kind, en dat heeft consequenties. Ik zou de minister willen vragen daar nog eens goed naar te kijken. Ik begrijp dat wij daar vandaag niet uit komen en misschien moeten wij het bij een volgende gelegenheid doen, maar zo staat het er.

Minister **Verdonk**: Voorzitter. Ik heb het artikel niet bij de hand. Ik stel mij voor dat ik, met uw instemming, deze vraag schriftelijk beantwoord.

In antwoord op de vraag van de heer Van de Beeten en de heer Kox of ik over een jaar wil toetsen, wijs ik erop dat ik in de eerste termijn heb gezegd dat ik het wil monitoren. Als de leden mij vragen of zij daar over een jaar een brief over kunnen krijgen, dan zeg ik die bij dezen toe.

Dan de vraag en de stelling van de heer Kox over het geciviliseerd zijn van Nederland. In mijn optiek is Nederland nog steeds een geciviliseerd land. Wat wij op dit moment doen, is slechts uitvoering geven aan wetten die wij met elkaar hebben afgesproken.

Wat betreft zijn opmerking over de voorbereiding van de verdediging van het beleid binnen de Raad van de Europa kan ik verzekeren dat deze voorbereiding al ter hand is genomen.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de reactie in tweede termijn.

**

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, wordt van de zijde van de fractie van de PvdA stemming verlangd over de wetsvoorstellen. Dit betekent dat de stemming over beide wetsvoorstellen volgende week dinsdag plaats zal hebben.

**

De vergadering wordt van 20.00 uur tot 20.07 uur geschorst.

*B

!VOETTEKST!

Aan de orde is het **debat over arbeid en ziekte**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wederom van harte welkom.

**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **De Geus**: Voorzitter. De leden van vrijwel alle fracties hebben gevraagd waarom de verandering nodig is, gelet ook op de neerwaartse trend in de WAO sinds de invoering van de Wet verbetering Poortwachter. De stelselherziening is inderdaad een megaoperatie, maar ook hard nodig voor een activerend en toekomstbestendig stelsel. De invoering van de Wet verbetering Poortwachter en de verlenging van de loondoorbetalingsplicht waren belangrijke eerste stappen, gericht op de activering van werkgevers en werknemers in de ziekteperiode. Dat gaat gepaard met prikkels voor beide partijen en een toetsende rol voor het UWV als poortwachter na twee jaar. Dat werpt zijn vruchten af, maar daarmee zijn wij er niet. Ook het WAO-stelsel moet worden aangepakt. Waarom? Omdat de huidige WAO gericht is op het verzekeren van arbeidsongeschiktheid in plaats van op het activeren van arbeidsgeschiktheid. De activerende werking moet worden versterkt. Werken moet lonen, ook voor mensen met een gedeeltelijke geschiktheid.

De tweede belangrijke reden betreft het langetermijnperspectief: vergrijzing van de beroepsbevolking en een smaller draagvlak, meer ouderen en vrouwen in het arbeidsproces met per saldo een beroepsbevolking met een hoger AO-risico dan de huidige.

De derde reden vloeit voort uit de adviezen van de commissie-Donner en de SER. Beide adviezen illustreren de noodzaak om het WAO-stelsel op essentiële punten te verbeteren. Het SER-advies illustreert ook het brede draagvlak voor de systeemwijziging als zodanig. Dat laat onverlet dat er op punten verschil van mening is met de SER. Eigenlijk zou je kunnen zeggen: in het gehele WAO-stelsel moeten de prikkels een keer in de goede richting werken. Dat is in de huidige omstandigheden van belang.

Door verschillende partijen is het overgangsrecht aangeroerd. Daarop zal ik eerst ingaan. Vervolgens zal ik per fractie de gestelde vragen beantwoorden.

Ik heb de notitie over het overgangsrecht er nog eens goed op na gekeken. Die notitie is op 12 mei 2000 aan deze Kamer gezonden. Daarin wordt heel grondig stilgestaan bij de vraag wat het overgangsrecht inhoudt. Mij is opgevallen dat in de notitie op verschillende plaatsen wordt gesproken over een afweging van belangen tussen bijvoorbeeld die op macroniveau en die op microniveau. Ook moet de mate van gedifferentieerdheid van het overgangsrecht worden beoordeeld in het licht van de uitvoerbaarheid. In de nota staat: De beoordeling is uiteindelijk een zaak van politieke visies. Het politieke debat kan niet worden vervangen door een objectieve toets. Het overgangsrecht dient echter wel een integraal onderdeel van de verandering en dus van beleid te zijn. Een heldere motivering is daarom cruciaal.

Vervolgens wordt in de notitie geparafraseerd op het gestelde in eerdere nota's en gesproken over verschillende groepen. Er is een groep verzekerd onder oud recht, terwijl het risico nog niet is ingetreden. Het uitgangspunt is dan: directe werking, tenzij. Dat is ook in dit geval aan de orde.

Personen kunnen in een traject zitten dat leidt tot het intreden van het risico. In dat geval zal met die groep extra rekening worden gehouden, zeker wanneer er geen alternatieve verzekeringsmogelijkheid bestaat. De groep mensen die al wel een aantal jaren premie heeft betaald, kan daaraan geen rechten ontfanen, zegt deze notitie, omdat het niet bij een omslagstelsel past om die groep een extra positie toe te kennen. Dan is er nog de groep mensen die bij een eerdere wijziging al een eerbiedigende werking is toegezegd. Die groep is bij het Schattingsbesluit ook volledig buiten beschouwing gelaten.

De derde belangrijke categorie volgens deze nota zijn de gevallen waarin het verzekerd risico actueel is. De uitkeringsrechten zijn ingegaan. Eerbiedigende werking moet dan de hoofdregel zijn. Daar spitst in deze notitie en straks in het debat de zaak zich op toe. Het gaat immers bij de wijziging van het Schattingsbesluit voor een groot deel om mensen voor wie de WAO-uitkering al is ingetreden. Eerbiedigende werking zou de hoofdregel moeten zijn, maar een belangrijke afweging is dat moet worden voorkomen dat de differentiatie op den duur tot ongelijkheid leidt vanwege het ook door uw Kamer gesignaleerde probleem dat gedurende lange tijd grote groepen andere rechten hebben dan de groeiende groep nieuwe gevallen. Dat is de afweging tussen de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. Dit is een enorm dilemma. Daarin is steeds opnieuw, bij maatwerk per verandering, een afweging noodzakelijk van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. In de nota staat dat het moeilijk is om dat in een concreet toetsingskader te vatten, maar het speelt wel een zeer belangrijke rol in de uiteindelijke afweging. Dat is de reden waarom het gebruik van welk toetsingskader dan ook een politieke afweging vergt die is toegesneden op de aard van de wet in kwestie en op de sociale en financieel-economische omstandigheden van het tijdsgewricht waarin de beslissing plaatsvindt. Dat is het politieke kader waarin het plaatsvindt.

Nu ga ik uitleggen hoe het zit met de groep die in het kader van het Schattingsbesluit zal worden

herbeoordeeld. Daarbij loop ik eigenlijk iets vooruit op de discussie die wij nog zouden kunnen krijgen over het Schattingsbesluit, dat immers nu voorhangt. In het debat over arbeid en ziekte, waarvan dit een vervolg is, ging het nog niet over het overgangsrecht. Maar omdat het in uw bijdragen veelvuldig voorkomt, wil ik er nu op ingaan. Duidelijkheid daarover, ook politieke duidelijkheid, is een goede opmaat voor een bespreking van het concrete Schattingsbesluit met uw Kamer.

Laten wij eerst kijken naar het overgangsrecht bij de herbeoordelingsoperatie. In het kader van het overgangsrecht gelden die wijzigingen niet voor personen die zijn geboren voor of op 1 juli 1949. Dat is de groep die de leeftijd van 55 jaar heeft bereikt en voor wie de wijziging niet geldt. Er is voor hen een eerbiedigende werking ten opzichte van hun huidige rechtspositie. Ook voor de personen die bij eerder overgangsrecht zijn ontzien -- die categorie stond ook in de nota -- geldt het eerder vastgestelde overgangsrecht. Zij vallen dus niet onder het huidige Schattingsbesluit. Het merendeel van die personen is geboren voor 1949, maar er zijn ook personen in de groep jongeren die onder deze beschermende werking vallen. Voor alle anderen geldt niet de nieuwe beoordeling vanaf het moment van wetwijziging of van het nieuwe Schattingsbesluit. Dat krijgt pas zijn toepassing wanneer er een individuele beoordeling heeft plaatsgehad. Dat wil zeggen dat er een zekere fasering in zit om niet op grond van een wijziging van een rechtsregel allemaal uitkeringen aan te passen.

In de nota zijn de rechtvaardigheid en de transparantie op het individuele microniveau van belang. Het worden allemaal individuele beslissingen, waarbij wordt gekeken naar de individuele situatie. Dat zal zich dan ook in een aantal jaren afspelen, zoals ik u heb geschreven. Er is wel een onderscheid gemaakt in twee cohorten, maar dat is vooral een praktische indeling om onduidelijkheid te voorkomen voor een heel grote groep in welke fase men zal worden opgeroepen. Er wordt begonnen met de jongste groep, die wordt gevolgd door de oudere groep. Bij de eerste twee groepen die volstrekt buiten de werking van het Schattingsbesluit blijven gaat het om circa 400.000 personen. De groep waarvoor het nieuwe Schattingsbesluit wel zal worden toegepast en individuele beslissingen worden genomen betreft een kleine 500.000 personen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): De minister wijst er met genoegen op dat er individueel wordt beoordeeld, maar daarmee wordt het wel heel belangrijk wanneer men wordt beoordeeld.

Als het negatieve effecten voor mensen heeft, als mensen afgeschat worden en minder WAO-uitkering krijgen, maakt het enorm veel uit of dat aan het begin of aan het eind van die tweeënhalf jaar gebeurt. Daarmee wordt het wel weer heel erg belangrijk hoe die keuze gemaakt wordt. Tot nu toe lijkt het nogal willekeurig.

Minister **De Geus**: Wij hebben daarover zowel met de Tweede Kamer als met het UWV grondig overleg gevoerd. De keuze is gemaakt om iets te verdisconteren van de leeftijd/anciënniteitsgedachte die in een omslagstelsel niet vooropstaat. Als mensen een zekere leeftijd hebben, langer

premie betaald hebben en al wat langer een situatie kennen die de verwachting geeft dat zij gerespecteerd wordt, zullen zij in het tweede cohort aan de orde komen. In het eerste cohort komen binnen de groep van de 55-minners de jongeren als eerste aan bod. Dat zal aan iedereen helder verteld worden. Binnen de groepen was aanvankelijk het idee om een nog veel strakkere indeling te maken, om echt naar bepaalde jaargangen te kijken. Daarvan heeft het UWV gezegd: doe dat niet, laat dat ook een beetje aan ons over. Het UWV heeft inmiddels vrij veel ervaring met professionele herbeoordelingen. Daarbinnen kan het instituut kijken naar voorrang voor degenen die op de een of andere manier kansrijk lijken te zijn. In de ontwikkeling van een mens met zijn vaardigheden en gezondheidstoestand is het ook altijd een kwestie van het benutten van het goede momentum. Er zijn nogal wat mensen die via reïntegratietrajecten aan de bak komen. Die ervaringen worden benut om binnen de cohorten de juiste prioriteit te stellen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister begon zijn betoog met een opmerking over gelijkheid versus vertrouwen. Een leidend beginsel van rechtsgelijkheid is het gelijk behandelen van gelijke gevallen. Dat is ook de grondslag voor het ongelijk behandelen van leeftijdsc cohorten. Waarom wordt niet overwogen om in het overgangsrecht ook te differentiëren naar de vraag of de gedeeltelijk arbeidsongeschikte die een klasse omlaag gaat, werk heeft en dus geïntegreerd is? De grondslag voor de beoordelingsnorm is mensen weer aan het werk krijgen. Wij krijgen heel ingewikkelde problemen. Heeft dat element bij het vaststellen van normen van overgangsrecht helemaal geen rol gespeeld?

Minister **De Geus**: Nee, dat heeft geen rol gespeeld. Ik begrijp dat er vanuit het uiteindelijke resultaat gedacht wel wat voor te zeggen is, maar het risico dat wij lopen als wij dat centraal zouden stellen, is dat wij de vraag in hoeverre de kans op werk wordt gerealiseerd gaan vermengen met de vraag in hoeverre ook arbeidsongeschiktheid aan de orde is. De vraag of arbeidsongeschiktheid en arbeidsongeschiktheid aan de orde zijn, is de vraag die centraal staat bij deze herbeoordelingsoperatie. Via het traject van reïntegratie en de eventueel daarnaast noodzakelijke inkomensbescherming in de WW wordt de stap naar werk gemaakt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik pleit er ook niet voor om dat element centraal te stellen. Toen de notitie overgangsrecht geschreven werd, was de leidende conclusie dat het maatwerk zou worden, dat het een kwestie zou worden van de weging van een aantal factoren. Dit onderwerp is van een wat andere orde dan een heleboel voorbeelden van overgangsrecht die eerder gespeeld hebben. Een arbeidsdeskundige zei ooit tegen mij: die WAO-klasse, dat was gewoon loonkostensubsidie. Daar zijn verwachtingen mee gewerkt. Bij het maken van beleid hebben wij daarmee rekening te houden. Mijn stelling is dat wij dat niet helemaal kunnen negeren. Het moet een rol spelen.

Minister **De Geus**: Bij de beoordeling van het maatwerk moet het gegeven worden meegewogen hoe het realiseren van een dienstverband heeft geleid tot een bepaalde schatting. Als iemand voor tien uur in de week werkt terwijl hij op arbeidskundige gronden 40 uur in de week zou kunnen werken, maar dan niet bij die baas, kan voor de resterende 30 uur een sollicitatieplicht ontstaan. Dan is iemand weer gelijk aan andere werknemers.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat snap ik, maar dat is een heel simpel voorbeeld. Ik zit meer te denken aan het voorbeeld van iemand die die klasse kwijtraakt, omdat er meer in aanmerking te nemen functies zijn. Beide partijen kunnen zich daarbij met recht en rede beroepen op "afpraak is afspraak". Die afspraak is gebaseerd op een regel die lang heeft gegolden. Dat is toch een differentiatiefactor die bij het overgangsrecht moet worden meegenomen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik vind het plezierig dat de collega dat punt aanroert. Maar ik kijk ervan op dat de andere collega als sprak over een willekeurige uitvoering terwijl ik, alle stukken gelezen hebbend, ervan uit ben gegaan dat er nog geen helderheid is over de wijze van omgaan met de cohorten en de professionele inschatting. Het UWV is daar immers nog mee bezig. De boodschappen die wij hier afgeven, kunnen door het UWV zeker nog worden meegenomen voordat duidelijk wordt, hoe die herbeoordeling zal gaan plaatsvinden. Het is overigens zeer ingewikkeld: die differentiatie roept veel andere differentiaties op. Het UWV komt heel zorgvuldig redenerend, denkend vanuit de leeftijd, samen met de professionele inschatting tot die cohortenindeling.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het UWV is een uitvoerder die handelt in de geest van de richtlijnen van de minister. Wat wij hier vanavond zeggen en het antwoord van de minister daarop zijn van belang voor de wijze waarop het UWV het gaat uitvoeren.

Minister **De Geus**: Het is juist dat wij hier kunnen spreken over de betekenis van de principes van het overgangsrecht, en de afwegingen die daarbij een rol spelen voor de praktijk. Dat is iets anders dan dat wij hier in de Kamer het werk doen van het UWV, namelijk het praktisch vormgeven ervan. U vraagt terecht, welke aspecten daarbij een rol spelen. Gaat het UWV dat puur vanuit zijn eigen praktijk doen, of is dat niet het geval? U vraagt met name of daarbij het aspect dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte al werk heeft, wat een bepaalde stabiele situatie tot stand heeft gebracht, eigenstandig kan worden meegewogen, dat in de prioritering c.q. beoordeling van het geval een rol gaat spelen. Het is goed dat ik daarop terugkom bij de behandeling van het Schattingsbesluit. Voor zover nu bekend, nu bepaald en nu aan het UWV is meegegeven, geldt dat wij staande voor de vraag naar welke indeling moet worden gestreefd, er niet voor hebben gekozen om in die 2,5 jaar een heel strakke indeling van jaargangen en termijnen te maken. Wij hebben daarbinnen het UWV verhoudingsgewijs veel vrijheid gegeven om op basis van zijn eigen ervaring met de slaagkans van professionele herbeoordelingen maatwerk toe te passen. Wij verwachten

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

dat gelet op de bijna 80% waarin de beoordeling niet tot een wijziging leidt, de 20% waarin wel tot een wijziging wordt gekomen niet veel aandacht zal krijgen. Men zal proberen zo snel mogelijk aan de slag te gaan met diegenen, voor wie de kansen op papier of vanuit ervaring het grootst zijn.

Om dan niet helemaal een kader te hebben waarin niemand weet wat de betekenis van hun leeftijd zal zijn, is wel afgesproken om een hoofdingeling te maken in twee categorieën. Naar ik meen is de grens van de leeftijd bepaald op iets boven de 43. Degenen die jonger zijn dan die leeftijd, zijn het eerste aan de beurt. Aan het begin van de operatie krijgen ze daarvan bericht.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Gesteld dat een werknemer in het kader van het prioriteringslijstje aan de beurt is en het UWV vaststelt dat die persoon succesvol gereïntegreerd is bij zijn werkgever en vaststelt dat beoordeling volgens de nieuwe normen betekent dat die persoon er een klasse op achteruitgaat maar er een heel harde afspraak ligt op dat punt. Zal het antwoord dan niet zijn hetgeen u in de Tweede Kamer heeft gezegd, namelijk dat die persoon dan maar ander werk moet gaan zoeken met eventueel daarbij een traject? Of heeft het UWV dan de bevoegdheid om, aangezien verwachtingen zijn gewekt en niet zomaar een keiharde afspraak tussen partijen kan worden doorbroken, de klasse te respecteren zolang het dienstverband blijft bestaan? Is dat uw boodschap?

Minister **De Geus**: Nee. Het is niet zo dat de feitelijke situatie prevaleert boven het schattingsbesluit. In het zoeken naar maatwerk en naar de juiste weg naar reïntegratie als zijnde het volledig benutten van de verdien capaciteit, is de feitelijke situatie het vertrekpunt. Die feitelijke situatie heeft soms een heel hoge waarde. Dan moet je wel heel voorzichtig zijn om op een gegeven moment werkgever en werknemer onder druk te zetten om een succesvol dienstverband te verbreken. In dit geval kan het beter zijn om alles op alles te zetten om het dienstverband uit te breiden zodanig dat de betrokkene dat dienstverband kan laten uitgroeien tot volledige benutting van het potentieel.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Uitbreiding is niet aan de orde. Deze persoon werkt tot een maximum van zijn capaciteit bij deze werkgever. De reden dat hij de klasse kwijtraakt, is dat er meer functies in aanmerking genomen mogen worden en de verborgen werkloosheid er uit gehaald wordt. Echter, partijen hebben al vijf jaar geleden die afspraak gemaakt. Als ik u goed begrijp, ziet u geen problemen met het vertrouwensbeginsel om in zo'n situatie te zeggen: de werknemer zoekt het maar uit, hij raakt een klasse kwijt en of de werkgever het nu betaalt of de werknemer, dat is mijn zorg niet.

Minister **De Geus**: Dan komen wij terecht bij het overgangsrecht. Dat vindt dan met name zijn vertaling in het feit dat als er een stukje WAO-uitkering zou wegvallen door een andere klasse, er al naar gelang het WW-recht is opgebouwd, er een WW-recht voor in de plaats kan komen, al naar gelang de uitkeringsduur, zodat in de

overgangssituatie de werkloosheidsverzekering het risico van "van baan naar baan" verzekert. Stel dat genoemde persoon werkloos zou zijn en na een aantal jaren blijkt dat hij nog veel meer zou kunnen doen, dan is het ook zo dat hij een deel van de werkloosheidsuitkering verliest.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Er ontstaat geen recht op WW in deze situatie, omdat de man helemaal niet werkloos is. Hij verliest namelijk geen uren. Er wordt op basis van een theoretische schatting gezegd dat hij meer zou kunnen verdienen. Hij wordt echter niet werkloos omdat er geen arbeidsurenverlies is.

Minister **De Geus**: Nu komen wij aan een vrij wezenlijk punt, waarvan ik hier zou willen markeren dat ik ernaar neig om met u van mening te verschillen. Ik zeg het heel voorzichtig omdat het heel nauw luistert. Ik ervaar u als een groot expert op dit punt, dus ik wil u niet afluffen. In de voorstelling die ik heb van deze casus is het zo dat indien men in een andere klasse terecht komt, ook al is er in de arbeidstechnische zin geen sprake van werkloosheid omdat iemand niet werk kwijtraakt, de werkloosheidsverzekering het verlies aan verdien capaciteit dekt dat eerder vanuit de WAO gedekt is. Dat is zeer wezenlijk omdat wij tot nu toe wellicht onvoldoende duidelijk hebben gemaakt dat de Werkloosheidswet wel degelijk een centrale plaats inneemt in het geheel van het overgangsrecht.

Deze wet neemt het verlies van risicodkking vanuit de WAO over als werkloosheidsrisico en dekt dit af met een uitkering van 70%.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Om te voorkomen dat we te veel op de techniek ingaan, kunnen we misschien een afspraak maken. Laten wij afspreken dat wij een vervolg geven aan ieder moment, waarop wij vaststellen dat wij van mening verschillen.

Minister **De Geus**: Het schattingsbesluit als zodanig zal in zijn techniek nog met deze Kamer besproken worden. Ik zei aan het begin van mijn betoog al dat dit debat een belangrijke opmaat is om de kwesties die zich daarbij voordoen, nu al te benoemen. Ik kan de Kamer daar naar vermogen op antwoorden, eventueel ook in tweede termijn. Ik breng op dit aangelegen punt nu al naar voren dat de WW in ieder geval een centrale functie in het gehele overgangsrecht vervult. Ik zeg graag toe dat ik dit punt ook nog schriftelijk aan de Kamer zal doen toekomen, voorafgaand aan de eventuele mondelinge behandeling van het schattingsbesluit. Ik denk dat dit in de stukken tot nu toe onvoldoende duidelijk is.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De minister maakte een belangrijke opmerking, die het overgangsrecht waarover ik ook heb gesproken, in een heel ander licht. Mag ik de minister vragen om nog eens klip en klaar aan ons uit te leggen wat hier aan de hand is? Een aantal van de voorbeeldgevallen die gegeven zijn, komen hiermee in een geheel ander licht te staan. Ik moet wel opmerken, mevrouw de voorzitter, dat ik de opmerkingen die de minister nu maakt, in de behandeling in de Tweede Kamer en zijn beantwoording daar tot nu toe

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

heb gemist. Het lijkt mij hier om een zeer cruciaal punt te gaan om het overgangsrecht te kunnen beoordelen.

Minister De Geus: Voor zover u dit punt gemist heb, moet ik u mijn verontschuldiging aanbieden. Er is in de technische zin geen sprake van een onthouding van informatie. Ik denk echter dat de politieke betekenis van het eventuele recht op WW dat in de stukken is genoemd, in het kader van het overgangsrecht door mij tot nu toe in de stukken niet duidelijk genoeg naar voren is gebracht. Ik heb dat ook uit de debatten van gisteren moeten concluderen. Ik wil mevrouw Van Leeuwen daarom graag toezeggen dat ik de werking van het overgangsrecht en de plaats van de WW-uitkering daarin nog eens klip en klaar uiteen zal zetten. Ik denk dat het goed is dat ik dat ook op papier doe. Mevrouw Westerveld stelde mij zojuist een vraag. Het is goed om daarop finaal te antwoorden nadat ik een moment van reflectie heb gehad. Dit raakt het hart van de zaak. Ik zeg mevrouw Van Leeuwen toe dat ik schriftelijk zal antwoorden op de vragen met betrekking tot het overgangsrecht en de wijze waarop dit in concrete gevallen wordt geëffectueerd. Wanneer komt de lagere uitkering tot stand? Wat is op dat moment de rol van de WW in het kader van het overgangsrecht? Ik ben mij ervan bewust dat het WW-recht misschien wel genoemd is maar dat de betekenis van de WW als substituerende uitkering in het geval van een verlaging van de WAO-uitkering, daarmee de overgang faciliterend van de arbeidsomgeschiktheid naar de arbeidsmarktsituatie en meer werken, onvoldoende uit de verf is gekomen in de dialoog. Ik zeg graag toe dat ik naast deze mondelinge toelichting daarop schriftelijk zal ingaan. Het lijkt mij heel goed om dit op dat moment te koppelen aan de casuïstiek. Er zijn van verschillende kanten casus ingebracht. Dat leeft op dat moment het beste. Ik zeg toe de Kamer toe dat ik haar deze informatie schriftelijk zal doen toekomen. Voorzitter. Mevrouw van Leeuwen heeft verder gezegd dat het beleid zijn vruchten begint af te werpen. Er is een reïntegratietelefoon, er zijn reïntegratiepilots en er is een aantal reïntegratietrajecten uitgezet. Zij heeft gevraagd wat deze geavanceerde aanpak in 2004 en 2005 nog kan opleveren. Wij kunnen bij de herbeoordelingsoperatie zeer profiteren van deze nieuwe initiatieven. Er wordt bij de inzet van de reïntegratietrajecten voor personen met een herbeoordelingsoperatie gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met deze trajecten voor het zittende bestand. Vooral de reïntegratietelefoon heeft heel interessante informatie opgeleverd. Ik meen dat het initiatief tot de reïntegratietelefoon een jaar geleden is genomen. Dit laat heel duidelijk zien welke energie mensen die arbeidsomgeschikt zijn zelf uiteten op het moment dat er een veilig kader is, als niet direct wordt gesproken over een verandering van het uitkeringspercentage. De eigen ondernemende energie van mensen wordt dan omgezet in een traject naar werkhervatting.

Er zijn tegelijkertijd meer pilots, maar de ervaringen met de genoemde projecten, die zullen doorgaan, hebben een multiplier-effect. De ervaringen die de uitvoering daarmee heeft opgedaan, zullen namelijk ook worden gebruikt in het herbeoordelings- en begeleidingsproces.

Sinds kort kennen wij ook de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO). Mevrouw Van Leeuwen heeft deze in haar bijdrage ook genoemd. Het UWV koopt een bulk van reïntegratiecontracten in. Men heeft bijvoorbeeld voor iemand bij een reïntegratiebedrijf dit of dat ingekocht. Dit instrument, de IRO, maakt het voor het individu mogelijk om aan te geven dat het hem veel succesvoller lijkt om, net als zijn broer die ook succesvol geïntegreerd is bij dit of dat bedrijf, naar dat bedrijf te gaan in plaats van in te gaan op het door het UWV ingekochte reïntegratiecontract. Hij heeft dan misschien hetzelfde traject, maar het feit dat iemand daar vanuit zichzelf vertrouwen in stelt, of daar mogelijkheden in ziet, maakt ontzettend veel uit. Een project kan plaatsvinden met kapitalisering, met respect voor de rol en de energie van de persoon, of een project kan een vanuit de administratie bedacht traject zijn; dat maakt ontzettend veel uit. De individuele reïntegratieovereenkomst zal dus ook voor de reïntegratie van de hele groep mensen in de herbeoordeling van grote betekenis zijn. Dan kom ik nog kort op de betekenis van de cliëntenraden. Wij hebben nu bij alle kantoren cliëntenraden. Daar wordt de omslag gemaakt van een uitkeringsfabriek naar het dienst verlenen voor werk en inkomen. Daarbij speelt met name de samenwerking in de keten een belangrijke rol. Het antwoord op de vraag van mevrouw Van Leeuwen is dus "ja, de geavanceerde aanpak kan in 2004 en 2005 nog voor zeer veel goed nieuws zorgen".

Mevrouw Westerveld (PvdA): Ik kom nog even terug op de individuele reïntegratieovereenkomst, die mevrouw Van Leeuwen gisteren ook al noemde. Het valt mij op dat, sinds dit instrument eindelijk door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is omarmd, daarover met buitengemeen veel enthousiasme wordt gesproken. Ik heb begrepen dat een en ander nog op basis van een proefregeling gebeurt en dat eigenlijk nog geen keiharde regeling door het UWV wordt uitgevoerd.

Ik ben zeer benieuwd naar twee dingen. 1. Is al bekend hoeveel mensen van zo'n traject gebruik maken? 2. Kan de minister een uitsplitsing maken tussen de jeugdgehandicapten en de mensen die redelijk centraal staan in het debat arbeid en ziekte, de te reïntegreren werknemers? Als hem dat vanavond niet lukt, kan dat op een later moment. Ik vraag dit vooral omdat ik nogal wat geluiden hoor die erop wijzen dat de IRO vooral vanuit de lobby van de jeugdgehandicapten en de organisaties is binnengekomen. Ik ben dus erg benieuwd, zeker omdat steeds weer hoor dat de minister daarover enthousiast is. Hebben wij het nou over een hoop papier, of heeft dit al effect?

Minister De Geus: Het is waar dat iets meer lobby wordt gevoerd vanuit de jongere generatie, mede op basis van een gepresenteerd zelfbewustzijn van cliënten en hun organisaties. De behoefte aan een individuele keuzevrijheid is daar als cultuur duidelijker aanwezig. Ook mensen die al wat langer een uitkering hebben, gekende cliëntenorganisaties en vertegenwoordigers van uitkeringsgerechtigden van de vakbeweging zijn ronduit enthousiast. De eerste maanden van het jaar hebben wij wel nog pittige debatten gevoerd over de vraag of de IRO

kan betekenen dat het persoonsgebonden reïntegratiebudget verdwijnt. Daarover is het laatste woord nog niet gezegd.

De motie die daarover is aangenomen in de Tweede Kamer heeft tot gevolg gehad dat het persoonsgebonden reïntegratiebudget in ieder geval nog blijft tot het moment van de eerste evaluatie van de IRO. Op de vraag of de IRO werkt, kan ik zeggen dat de behandeling in de Tweede Kamer nog niet geheel is afgerond. Wij krijgen morgen nog stemmingen over de moties daaromtrent. Het UWV heeft nu al honderden, zo niet duizenden aanmeldingen en verzoeken daaromtrent. Dat zal ermee te maken hebben dat de professionele dienstverleners graag maatwerk leveren. De menselijke maat geldt immers niet alleen voor de individuele omstandigheden van de cliënt. Professionele dienstverleners zien hier een mogelijkheid om in de dienstverlening maatwerk te leveren dat afwijkt van het spoor dat elders in de organisatie als standaard geldt. Ook in de uitvoering is er dus enig enthousiasme. Er zijn honderden, zo niet duizenden dienstverleners geregistreerd die daarop in willen spelen. Ik heb het getal niet bij de hand. Het debat met de Tweede Kamer spitst zich toe op de vraag of wij voor de individuele reïntegratieovereenkomst dezelfde prestatiecriteria mogen vragen. De regering is van mening van wel. Er is in de Tweede Kamer een geluid te horen dat daarvoor afwijkende prestatiecriteria moeten gelden. Dat zal blijken bij de afronding van de stemmingen over de moties.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of de WIA de ingezette neerwaartse trend van de instroom van uitkeringsgerechtigden zal versterken en waarop deze verwachting is gebaseerd. In de schriftelijk beantwoording is aangegeven dat de langetermijnperspectieven, ondanks de instroomdaling in de WAO, ongunstig blijven. Dat heeft vooral te maken met demografische factoren. Dat betekent dat de WIA een neerwaarts effect op de instroom in het arbeidsongeschiktheidsstelsel zal hebben, omdat het een tegenwicht biedt tegen het demografische risico van stijging van de instroom. De WIA heeft een meer activerend karakter dan de huidige WAO door de invoering van een loonaanvulling en een actievere integratieaanpak. Daarnaast zijn er ook andere wijzigingen, zoals die van het schattingsbesluit, de duurzaamheidseis en het vervallen van de laagste klasse, die meer nadruk leggen op de mogelijkheden tot werk. Die verwachtingen worden ondermeer gebaseerd op de verschillende adviezen van de SER, het UWV en een simulatie uitgevoerd door het CBBS. In die brede toetsing, waarbij ook Actal en IWI zijn betrokken, is het algemene oordeel dat de WIA de ingezette neerwaartse trend zal versterken. Ik heb dat al schriftelijk aangegeven.

Mevrouw Westerveld en mevrouw Meulenbelt hebben gevraagd naar cijfers. Mevrouw Westerveld vroeg of ik een ideaal getal voor ogen heb, een "ja, nu klopt het"-reïntegratiegetal voor de korte en middellange termijn, als de ongunstige perspectieven beginnen op te spelen. Mevrouw Meulenbelt vraagt of WAO'ers die uit de WAO worden gezet werkelijk aan het werk komen. Kan ik aangeven welk percentage van de afvallers aan het werk komt? Ik kan geen concreet getal geven. Ik heb wel een kwaliteitstoets. Dat betekent dat het stelsel zodanig moet werken dat de prikkels goed werken en dat van de

mogelijkheden maximaal wordt geprofiteerd. Ik kan geen getal noemen omdat in de vergelijking de variabele de vraag naar arbeid vanuit de markt is. Dat blijft een moeilijke factor. Het is de bedoeling de andere variabelen, de kansrijkheid van personen oftewel het voorsorteren van het arbeidsaanbod en het matchen van dat aanbod met de arbeidsmarkt, te optimaliseren. Dat is waar dit stelsel op gericht is.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik was een beetje bang dat dit antwoord zou komen. Dat maakt de discussie over de vraag of dit zinvol is, wat lastig. U zegt dat de WIA activerend zal zijn en waarom de door u geraadpleegde instanties dat denken, maar het enige aspect dat je in het huidige stelsel kunt bewerken, is dat activerende aspect, dus het systeem van de loonkostensubsidie. De strengere schattingsnormen hebben wij sowieso al en de afschaffing van de laagste twee WAO-klassen vergt een vrij simpele wetswijziging. Het is nu juni en u wilt het wetsvoorstel WIA in september indienen, maar u krijgt signalen van uw uitvoerder dat het allemaal behoorlijk ingewikkeld is. Toen het over de private of de publieke uitvoering ging, hebt u scenario's laten doorrekenen. Zou het dan niet slim zijn om, los van al onze buikgevoelens van "het zal misschien wel dit" of "het zal misschien wel dat", een hardere uitspraak te krijgen? Ik denk daarbij aan een van de volgende uitspraken: "als je echt helemaal voor de reïntegratie wilt gaan, is zo'n gigantische stelselherziening nodig" of "de WAO is in haar opzet en in potentie eigenlijk al behoorlijk activerend, zij het dat die vaak niet zo gebruikt is, en eigenlijk kun je met de huidige wet ook heel veel doen". Dat laatste wordt ook bewezen door uw antwoord aan mevrouw Van Leeuwen over alle nieuwe werkvormen. Er zit een behoorlijk kostenplaatje aan die hervorming. Waarom laat u dat van tevoren niet goed toetsen?

Minister **De Geus**: Daar is het kabinet natuurlijk mee begonnen. Het begon al daarvoor, met de onderhandelingen over het regeerakkoord. De vraag of de systeemwijziging van de WAO moet worden doorgezet, is uiteindelijk, net als die andere vragen, een politieke vraag. Het zou onverstandig zijn om dat "op het buikgevoel" te doen. Dat doen wij dus ook niet. Het zou echter ook onverstandig zijn om het zonder buikgevoel te doen. Je moet daarbij immers ook iets van intuïtie hebben. Dat moet natuurlijk ook gestoeld zijn op eerdere ervaringen. Ik loop vanaf 1980 mee in deze wereld. Ik heb alle discussies over de verandering van het WAO-stelsel en de betekenissen daarvan dus meegemaakt. Ik heb gezien hoe veranderingen zich sterk en eenzijdig focusten op de financiële prikkel voor de werkgever. Het begin daarvan was dat de vertegenwoordigers van de werkgevers zeiden: geef ons nou geen regels, maar financiële prikkels, want wij zijn van de calculerende afdeling van Nederland. Toen bleek dat men daardoor moest opdraaien voor risico's waar men part noch deel aan had, wilde men die financiële prikkel graag weer weg hebben. Ik heb gezien hoe er is gesproken over prikkels voor werknemers. Ik heb, toen nog als vertegenwoordiger van het CNV, bij de SER zelfs

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

bijna een akkoord kunnen sluiten met de vakbeweging over de invoering van een zekere financiële prikkel voor werknemers in het eerste en het tweede ziektejaar. Dat is er toen niet van gekomen. Ik heb gezien hoe in de uitvoeringswereld geworsteld is met het uit elkaar halen van de GMD en de bedrijfsvereniging of juist met het naar elkaar toe brengen. Ik heb gezien hoe er is geworsteld met de vraag of er een quoteringsverplichting moest komen.

Al die discussies hebben op een bepaald moment even een betekenis gehad, maar de kernvraag of het stelsel op arbeidsgeschiktheid is gericht, hebben wij niet te pakken gekregen. Wij hebben ook niet te pakken gekregen hoe wij de mogelijkheden van de enorme aantallen mensen die nu arbeidsongeschikt zijn, toch optimaal kunnen benutten. Ik denk dat er daarvoor nu een goed verhaal ligt. Dat is ook goed geanalyseerd en rationeel bekeken. Ik zou niet weten hoe het naast de uitgevoerde simulaties, het oordeel van UWV en SER, de politieke overeenstemming -- niet alleen in Balkenende-1, maar ook in Balkenende-2 - en de debatten die ik daarover met de Tweede Kamer heb gehad, anders zou moeten.

Hierbij wil ik de indruk wegnemen dat dit behalve een persoonlijke missie ook een soort blinde koers van mij zou zijn. Dat is absoluut niet het geval. Ik ben zeker aanspreekbaar, hetzij op alternatieve wegen die tot nut zouden kunnen zijn, hetzij op het niet doordrammen op dingen die niet kunnen werken. Daarop ben ik zeer zeker aanspreekbaar en daar hecht ik ook aan, maar ik ben wel van mening dat de systeemwijziging met betrekking tot het totaal van arbeid en ziekte, waarbij de gerichtheid op arbeidsgeschiktheid centraal staat, doorgang moet vinden.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik loop net als de minister zo'n beetje mee sinds de jaren tachtig. Er is natuurlijk ontzettend veel geprobeerd en geëxperimenteerd, maar de laatste vijf jaar zijn wel een aantal megastappen gezet. Ik noem de privatisering van de Ziektewet, de Wet Poortwachter en de Wet SUWI. Dat debat hoef ik nu niet tot het gaatje te voeren met de minister, maar ik zou hem toch willen vragen om, als hij een momentje tijd heeft, naar de special te kijken die ik gisteren noemde. Het gaat mij vooral om het artikel van professor Noordam die heel redelijk analyseert waarom het plan-Donner na Poortwachter en SUWI niet nodig is, en waarom het systeem al veel activerender is dan de minister in zijn sombere beginwoorden pretendeerde.

Minister **De Geus**: Ik zal zeker de special lezen die u mij hebt aangeraden. Ik beschouw hem niet als onderdeel van uw inbreng, maar als u ernaar verwijst dan is dat een referentie die meer is dan een recomandatatie. Aan het begin van mijn betoog heb ik mij echter niet voor niets afgevraagd of het stelsel wel nodig is gezien de verandering die in de Wet verbetering Poortwachter is aangebracht, gezien de voordelen voor de uitvoeringsorganisatie en gezien de privatisering van de Ziektewet. Ik stel vast dat wij inmiddels beschikken over een gezamenlijke gedachte over wat het begrip "volledig duurzaam arbeidsongeschikt" zou moeten inhouden. Dat komt later nog aan de orde in het wetgevingstraject, maar dat is zeer wezenlijk. Het heeft nogal wat gevolgen voor

de verhouding tussen werkgever en werknemer dat wij de loonbetalingsverplichting uitbreiden naar twee jaar. Wat gebeurt er met die bijna twee miljoen mensen die onder het huidige regime arbeidsongeschikt zijn? Poortwachter ziet daar niet op. Al met al zie ik voldoende redenen om de discussie niet uit de weg te gaan. Ik zal de special lezen en verwacht dat wij daar op terugkomen als wij ten principale over deze wetgeving spreken.

Mevrouw Westerveld en mevrouw Van Leeuwen hebben gevraagd of de flexibele keuring niet al geëffectueerd kan worden voor mensen die nu ziek zijn. Er zijn twee redenen waarom dat niet kan. Er is nog geen nieuw stelsel. De wettelijke basis en de precieze omschrijving van wat "volledig en duurzaam" is, is er dus nog niet. Mensen kunnen niet gekeurd worden op criteria die nog niet in de wet zijn vastgelegd. Een andere optie zou volgens sommigen zijn om mensen na inwerkingtreding van de nieuwe wet met terugwerkende kracht als volledig duurzaam te beschouwen en hen met terugwerkende kracht een uitkering te geven. Dat is ook ongewenst omdat dan in 2006 vastgesteld moet worden of iemand een of twee jaar eerder volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is geworden. Dat is echt onmogelijk. De flexibele keuring kan niet worden ingezet zolang de wetgeving op dat punt niet is afgerond.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of UWV na twee jaar nog wel de reïntegratie-inspanning kan beoordelen. Mevrouw Van Leeuwen vroeg voorts of er dan al niet twee kostbare jaren verloren zouden zijn gegaan waarin UWV ook een rol had kunnen hebben. Ik heb er toch veel vertrouwen in dat UWV die inspanning na twee jaar goed kan beoordelen. In de Wet verbetering Poortwachter is al bepaald dat de werkgever en zijn arbodienst UWV van de loop van het verzuim en de reïntegratie-inspanningen op de hoogte moet houden via een dossier dat te zijner tijd moet worden overlegd. Op basis daarvan kan na afloop van de wachttijd het reïntegratieverslag worden ingevuld. In beginsel maakt het voor de werking van het systeem niet uit of dat een periode is van een of twee jaar. Op dit moment heeft UWV al een behoorlijke ervaring opgedaan met het beoordelen van reïntegratieverslagen. Daarbij is gebleken dat het verslag UWV meestal goed inzicht geeft in de gezondheidssituatie van de werknemer en in de reïntegratie-inspanningen van werknemer en werkgever.

Overigens heeft de Stuurgroep Verbering Poortwachter de uitwerking ter hand genomen van de mogelijkheid om aan het eind van het eerste ziektejaar een extra evaluatiemoment in de regeling van de procesgang op te nemen. Doel van dit extra evaluatiemoment is om terug te kijken op de inspanningen in het ziektejaar en te bezien of er met betrekking tot de reïntegratie dingen niet optimaal zijn verlopen en verbeterd kunnen worden. Voorts zal het doel van de reïntegratie in het tweede jaar worden vastgelegd, alsmede de weg waarlangs werkgever en werknemer dit willen bereiken. Ik verwacht de voorstellen van de stuurgroep voor het extra evaluatiemoment aan het eind van de zomer. Als dit evaluatiemoment er komt, na een jaar, zal dit er zeker toe bijdragen dat de beoordeling van de reïntegratie-inspanningen goed, zo niet nog beter verloopt.

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

Mevrouw Westerveld heeft verschillende casusposities voorgelegd. Ik heb u toegezegd dat ik daar schriftelijk op zal ingaan. Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd naar een wat meer fundamentele weerlegging van de door de SER op tafel gelegde cijfers inzake de beperking van de instroom, mede gezien het maatschappelijk draagvlak en de discussie die daar steeds over plaatsvindt. Ik vind het jammer dat de discussie over de cijfers enigszins vervuild is en hecht eraan om daar klare wijn over te schenken. Het getal van 25.000 is voor het eerst naar voren gebracht door de Sociaal-economische raad als een wenselijk getal en als een getal dat volgens de Sociaal-economische raad binnen het bereik zou komen als het door hem voorgestelde criterium van 2002 werd gehanteerd. Dit is exact het criterium dat nu in de wet komt.

Vervolgens is gevraagd of een iets andere beoordeling een ander effect zou hebben. Daarbij is met name gekeken naar wat het effect zou zijn als van tevoren een oordeel zou moeten worden uitgesproken over een eindsituatie na vijf jaar. Op het moment dat mensen met een geringe kans op herstel in die beoordeling worden opgenomen, wordt begonnen met een volume dat altijd groter is dan uiteindelijk na die vijf jaar zou ontstaan. Het risico dat het volume in eerste instantie afwijkt naar boven is dan heel groot. Ik heb dat ook beschreven in de brief van 30 maart. Het tweede aspect dat daarbij in acht is genomen, wordt gevormd door de twee verschillende scenario's betreffende de inschatting van de vraag in hoeverre 2003 een representatief jaar is. Er is in 2003 een reële instroom gerealiseerd van 66.000, maar het gemiddelde over een aantal jaren is 80.000. Nu zou gesteld kunnen worden dat, als die trend doorzet, er minder mensen instromen, waardoor 2003 wel representatief zal zijn. Wij moeten er echter ook rekening mee houden dat 2003 een iets gunstiger beeld geeft, door het schokeffect van de realisatie van Poortwachter, door het aankondigingseffect van de WAO-maatregelen en de vrij ongunstige economische situatie. Daardoor is het gemiddelde over enkele jaren toch representatiever. Het getal van 80.000 is dus wel degelijk een mogelijkheid.

De werking van deze variabelen geeft een aantal scenario's weer, zo laat de SER zien. Naar de mening van de regering heeft de SER binnen deze scenario's in de eigen uiteindelijke advisering van januari 2004 een iets te optimistisch beeld gegeven van de instroomkansen van op basis van het door hem voorgestelde criterium. De regering heeft een voorzichtige beoordeling gemaakt. Wij hebben een en ander goed beargumenteerd. Daarom hebben wij gekozen voor een wat strakker criterium. Het debat verliep toen in de trant van: dat betekent dus dat mensen die niet aan dat strakke criterium voldoen, geen uitkering krijgen. Dit was een misverstand, dat absoluut niet door het kabinet de wereld in is geholpen, maar dat wel is gepolitiseerd. Wat gebeurt er met de mensen die niet onder het allerstrengste criterium vallen? Welnu, deze mensen vallen in ieder geval onder het recht op een uitkering wegens tijdelijke volledige arbeidsongeschiktheid. Dat is ook een uitkering van 70%. Het materiële belang van het verschil is niet groot, maar voor het criterium "volledig duurzaam arbeidsongeschikt" is het wel heel groot. Ik denk dat dit een goede toelichting

is, waarmee ik fundamenteel aangeef dat het niet de bedoeling is om mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn, maar nog niet duurzaam, buiten de uitkering te houden. Het gaat erom, voor hen nog niet het "point of no return" te laten intreden, dat gemoeid is met een beoordeling "volledig en duurzaam ongeschikt".

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik wil de minister toch vragen hoe hij de verhouding ziet tussen de cijfers van het kabinet, de cijfers van de SER en de cijfers van de artsenkoepels, om hen maar even zo te noemen. De laatste gaan uit van maximaal 10.000 IvAO's onder dit regime. Het is misschien een beetje banaal om het in die zin over cijfers te hebben, maar als je dat serieus neemt, is er een ruimte van 15.000 voordat je op de 25.000 zit. Dan is er dus ruimte om het criterium iets te verruimen, bijvoorbeeld in de richting van een geringe kans op herstel.

Minister **De Geus**: Voor zover de artsenkoepels hun cijfers officieel hebben gepresenteerd, hebben zij een iets andere inschatting van de variabelen waarover ik het net had. Door die andere inschatting van de variabelen kom je binnen dezelfde vergelijking uit op een andere eindresultaat. De premissen verschillen echter nogal, dat heb ik uitvoerig beschreven in mijn brief van 30 maart. Als u als lid van de Eerste Kamer zeer veel waarde zou hechten aan de inschatting van die artsen, dan zou dat ertoe kunnen leiden dat er weinig mensen zijn die een dergelijke uitkering nodig zouden hebben. Waar ik voor wil waarschuwen, is dat het criterium niet zo moet worden gekozen dat er 25.000 mensen per jaar volledig duurzaam arbeidsongeschikt worden verklaard. Het criterium zou zo moeten zijn dat de mensen die volledig duurzaam arbeidsongeschikt zijn en een uitkering nodig hebben, die uitkering ook krijgen. Als zou blijken dat andere regelingen zoals de WGA of de loondoorbetaling bij ziekte er in combinatie toe leiden -- eveneens met een strenge keuring -- dat slechts een klein aantal mensen een beroep zou doen op die uitkering, zonder dat de anderen in de kou worden gezet -- want daar gaat het dan natuurlijk om -- dan lijkt mij dat geen uitkomst die voor de regering onaanvaardbaar zou zijn.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Over het al dan niet in de kou gezet worden van anderen hebben wij het, wat mij betreft, zo meteen. Nu wil ik toch terug naar de aantallen. Naar mijn idee keert de minister het debat nu om. Niemand zegt dat wij streven naar 25.000, maar het kabinet heeft gezegd dat wij zeker niet hoger moeten uitkomen dan 25.000 en om die reden is er geen ruimte voor het criterium "een geringe kans op herstel". Ik begrijp zelfs uit de reactie van de minister dat er ook geen ruimte is om mensen met "een zeer geringe kans op herstel" in de IvA toe te laten, maar daarop hoor ik graag een reactie. Dat was de volgorde van het debat. Daarom zeg ik dat als de minister de 10.000 van de artsenkoepels serieus neemt, dan gaat zijn redenering niet op dat er geen ruimte zou zijn omdat wij maximaal op 25.000 willen uitkomen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Voorzitter. Ik dacht dat ik aanvankelijk steun kreeg van mevrouw De Rijk voor mijn wens om ons hier niet te vermoeien met de discussie

over aantallen en in plaats daarvan inhoudelijk te praten, vanuit de cliënten. Ik neem aan dat de minister nog ingaat op mijn beschouwing over het medisch arbeidsgeschiktheids criterium. Dat lijkt mij veel zinvoller voor de patiënten dan dat wij nu blijven hakketakken. Volgens mij heeft de minister het ook zo niet gezegd in die context. Hij heeft wel een uitspraak gedaan over de zeer geringe kansen. Ik denk dat wij een beetje vooruitlopen, maar dit is wel een heel principieel punt: hoe gaat de minister om met het medisch arbeidsgeschiktheids criterium? Ik heb alleen maar de discussie daarover willen openen. Ik heb ook alle brieven gelezen van de artsenorganisaties en ben zelfs bij de SER geweest om daar de belangen van de patiëntenwereld te behartigen. Het gaat hier om een zeer ingewikkelde zaak waarover ook in de wereld van de artsen totaal verschillend wordt gedacht.

Minister De Geus: Voorzitter. De vragen van mevrouw De Rijk zijn door mevrouw Van Leeuwen niet zozeer beantwoord, maar wel gerelativeerd.

Ik zal mij bij de beantwoording van de vragen van mevrouw De Rijk beperken om niet in herhaling te vervallen van wat ik al geschreven of gezegd heb. Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd om een meer fundamentele weerlegging van de cijfers die de SER op tafel heeft gelegd. Ik heb in een toelichting aangegeven dat deze cijfers zeer sterk afhankelijk zijn van de appreciatie van bepaalde vooronderstellingen die een bepaalde bandbreedte vertonen. Ik heb mij voor mijn appreciatie verantwoord in de brief van 30 maart. De artsen hebben ook een eigen appreciatie gegeven, zo heb ik geconcludeerd. Wij zijn het er wel over eens dat het geen doelredenering zou moeten zijn om op dat cijfer van 25.000 uit te komen. Mevrouw Van Leeuwen helpt ons door ons op te roepen, ons erop te concentreren of de keuring zodanig is dat de mensen die echt een uitkering nodig hebben, wel door die keuring heen komen en een uitkering krijgen. De regering heeft het getal van 25.000 inderdaad ook genoemd; het kwam ook al voor in het regeerakkoord voor het kabinet-Balkenende 1. Dat is toen overgenomen omdat de regering ervoor gekozen had, de systematiek van het SER-advies over te nemen en een prognose te geven van de instroom, wat een indicatie zou kunnen geven van het extra aantal mensen dat aan het werk zou moeten zijn en hoeveel dat dan op de uitkeringen zou besparen. Al dat soort zaken zijn toen aan dat getal van 25.000 gerelateerd.

Vervolgens hebben wij ook nog met de sociale partners afgesproken dat er bij handhaving van dat getal na schrapping van de aanvulling in het tweede ziektejaar enig perspectief zou ontstaan. Wij hebben aangegeven dat wij dan zelfs zouden willen toezeggen dat de uitkering op een gegeven moment tot 75% verhoogd zou worden. Vanaf het eerste moment, toen het eigenlijk nog een pure taxatie was, zijn er ook politieke toezeggingen en verwachtingen aan gekoppeld. Daarom heeft het getal van 25.000 nu ook betekenis, maar dit wil niet zeggen wij zouden moeten proberen om er zo dicht mogelijk bij in de buurt te komen. En wij spreken niet alleen nu over wat nu een goed keuringscriterium is, wij komen er straks ook nog bij de wetgeving op terug. Mevrouw Van Leeuwen heeft er al

een paar principiële vragen over gesteld, waarop ik zo dadelijk nog zal ingaan.

Zij heeft gevraagd naar de maatregelen voor doelgroepen. Naast het algemene arbeidsmarktbeleid onderscheiden wij nog specifieke knelpunten voor groepen met een zwakke positie. Er is een task force voor ouderen en het kabinet heeft op 29 april een reactie op de resultaten hiervan gegeven. Het plan van aanpak voor de jeugdwerkloosheid is in de zomer van 2003 verschenen. Verder noem ik de commissie Participatie van vrouwen uit etnische minderheden (PaVEM) en last but not least vermeld ik dat er bij de hele herbeoordelingsoperatie een zeer fors extra bedrag voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten is ingezet. Naast het bedrag van 188 mln uit de meerjarige reeks is er verleden jaar bij de afspraken over de vormgeving van de herbeoordeling 100 mln aan toegevoegd, waardoor dit budget op 288 mln is gebracht. Per specifieke risicogroep op de arbeidsmarkt kiezen wij dus wel degelijk een aanpak op basis van maatwerk.

Mevrouw Van Leeuwen vraagt of er ook nog contraproductieve effecten van de Wet verlenging loondoorbetaling zijn. Na de eerste vijf maanden zijn er nog geen signalen van zulke effecten, al sluit ik niet uit dat ze zich nog zullen voordoen, want wij hebben er nog maar betrekkelijk kort ervaring mee. Ik ben het met de heer Van den Berg eens dat de jurisprudentie contraproductieve effecten zou kunnen hebben. Dit moeten wij afwachten, want het belang van de jurisprudentie over de vraag wat ziekte is, niet voor de sociale verzekering, maar in civielrechtelijke zin, neemt natuurlijk geweldig toe. Het exposé van de heer Van den Berg over de jurisprudentie was heel illustratief.

Mevrouw Van Leeuwen vroeg voorts of er tijdens het eerste ziektejaar alsnog inhoud zal worden gegeven aan een toetsende rol van het UWV. De rol die wij voor het UWV zien in deze periode, is een faciliterende rol. Concreet houdt dit in dat het UWV aan de werkgever en werknemer informatie kan geven en op verzoek van de werkgever of de werknemer een deskundig oordeel, een second opinion, kan geven. De toetsende rol komt pas in beeld als de werknemer aan het einde van die twee jaar nog ziek is en het tot een aanvraag om WAO komt. Dan komt als poortwachter van de WAO de toetsende rol van het UWV aan de orde, namelijk of de reïntegratie-inspanningen van werkgever en werknemer voldoende zijn geweest. Dat betekent dat in het eerste jaar de verantwoordelijkheid zich toespitst op facilitering.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd naar de achterbanraadpleging door de stuurgroep; zij wilde weten wanneer een formeel besluit is te verwachten. De achterban heeft het oordeel van de stuurgroep inmiddels bevestigd. Ik heb daarop het oordeel van de stuurgroep om de ziekmelding nieuwe stijl niet in te voeren, overgenomen. Dat wordt in het wetsvoorstel verwerkt. Verder heb ik de stuurgroep gevraagd een voorstel voor een extra evaluatiemoment in de procesgang concreet uit te werken. Dat zal tijdig, ruim voor het einde van het jaar, gereed moeten zijn.

Mevrouw Westerveld (PvdA): Ik wil even aanhaken bij het antwoord van de minister op de vraag van mevrouw

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

Van Leeuwen en daarbij terugkomen op een vraag die ik aan de minister gisteren voorlegde. Mij valt op dat als het gaat over de rol van het UWV, dit eigenlijk een gebied in ontwikkeling is. Ik ken de opstelling van de minister over facilitering en dat het op eigen verzoek moet.

Tegelijkertijd constateer ik, als ik zie wat bijvoorbeeld in het kader van artikel 30 SUWI met de wet verlenging weer gebeurd is, dat het UWV steeds nadrukkelijker naar voren wordt geschoven en eigenlijk een soort prejudiciële rol krijgt in arbeidsconflicten tussen werkgevers en werknemers. Dat kun je wenselijk vinden of niet, maar wat mij onwenselijk voorkomt, is als het elke keer met stukjes gaat. Er wordt dan gezegd: dit is het uitgangspunt, maar vervolgens worden er maatregelen genomen die je steeds meer, als je eraan denkt om er een leuk artikel over schrijven, tot de conclusie brengen dat er intussen wat anders gebeurt. Dat was de achtergrond van mijn vraag aan de minister die daar ook in de Tweede Kamer voortdurend vragen over krijgt, namelijk of hij niet eens wat breder een visie erop zou kunnen geven hoe die twee zaken zich met elkaar laten rijmen. Ik weet niet of dit een notitie moet worden of een brief; misschien kan hij het nu ook zeggen. Wellicht ziet de minister de discrepantie niet, maar ik voel deze wel.

Minister De Geus: Ik zie de paradox, maar niet de discrepantie. De ene schijnbare tegenstrijdigheid is dat een primaire verantwoordelijkheid bij werkgever en werknemer inhoudt dat het UWV op afstand komt te staan. De andere schijnbare tegenstrijdigheid is dat een faciliterende rol van het UWV een rol op afstand is. Beide zijn onjuist. Ik zie geen discrepantie, omdat de keuze voor een faciliterende rol er in de ordening van verantwoordelijkheden vrij fundamenteel een is waarbij het UWV niet de risicodragers is en dus ook niet de stuurder van het proces; dat ligt bij werkgever en werknemer. U mag dit echter niet zo zien dat ik vervolgens zou vinden dat het UWV maar zo ver mogelijk moet wegblijven, want de expertise die het UWV heeft, kan en zal voor het proces buitengewoon nuttig zijn. Eigenlijk is het UWV, als uiteindelijke toetsers van het verslag van de reïntegratie-inspanningen, er met zijn oog voortdurend dichtbij -- dat is één. Het tweede aspect is de faciliterende rol van het UWV om via een second opinion partijen aan meer helderheid te helpen over hun onderlinge verplichtingen; daar ligt het primaat. Daar zou ik best een artikel over kunnen schrijven. Het is de moeite waard om in te gaan op die fundamentele dienstverlenende houding van het UWV -- daar komt het op neer in die fase -- en op uiteindelijk ook de toetsende houding, en daarvan aan te geven dat die twee rollen niet tegenstrijdig hoeven te zijn. Daar hebben wij binnen het departement al verschillende debatten over gehad. Het lijkt mij prima om daar eens wat dieper over door te denken.

Mevrouw Westerveld (PvdA): Faciliteren en sanctioneren zijn twee zaken die enigszins op gespannen voet met elkaar staan. U heeft het erover dat het UWV er steeds met zijn ogen bovenop zit.

Als wij echter de kwestie vanuit het andere perspectief bezien, blijkt dat het UWV helemaal niet overal bovenop

zit. Van u mag het UWV namelijk alleen maar komen kijken en misschien wat roepen als de partijen daarom vragen. Tegelijkertijd verwacht u van het UWV dat het na die twee jaar nog eens gaat beoordelen of de partijen voldoende hun best hebben gedaan. Ik neem aan dat dat puur een papieren exercitie zal moeten zijn. Als partijen namelijk niet gewaarschuwd zijn, kunnen zij ook niets weten.

Minister De Geus: Men zou die spanning kunnen wegnemen door het UWV veel eerder in het proces een toetsende rol te laten vervullen. Daarvoor hebben wij nadrukkelijk niet gekozen. De reden daarvoor is in december aan de orde geweest, maar misschien niet uitgebreid genoeg. Die reden betreft het feit dat wij verwachten dat het wegnemen van deze spanning onmiddellijk zou leiden tot een bepaald gedragseffect. Ik doel nu op het gedragseffect dat tot gevolg heeft dat werkgever en werknemer niet zozeer de eigen verantwoordelijkheid beleven, maar zich richten op de vraag: wat is het oordeel van de meester over wat er nu gebeurt? Om die fundamentele verantwoordelijkheidsverdeling goed te regelen, hebben wij ervoor gekozen om het UWV in die fase een faciliterende rol te geven. Tegelijkertijd heeft het UWV de taak om aan het eind te toetsen. Wij hebben doordacht wat dit kan betekenen. Ik denk daarbij aan het volgende. Het oordeel aan het eind van een traject van reïntegratie-inspanning kan inhouden dat die inspanning onvoldoende is geweest. In de loop van het proces is bijvoorbeeld door de werknemer een- en andermaal geklaagd over de reïntegratie-inspanning van de werkgever. Daarop is van het UWV een second opinion gevraagd en heeft het UWV een of twee keer gezegd: deze reïntegratie-inspanning is wel voldoende. Dan kan het natuurlijk niet zo zijn dat aan het eind van de rit datzelfde UWV zegt dat die werkgever verschrikkelijk in gebreke is gebleven, ook al is dan een andere persoon en een andere functie aan de orde. Er is dus sprake van een zekere spanning. De zuiverheid van het oordeel van de expert is namelijk enigszins duidend voor het feitencomplex aan het eind. Het kan hierbij nooit om een enkel aspect gaan. In onze ogen heeft het UWV niet de ruimte om zich in een later stadium te distantiëren van de rol als expert. De rol van expert houdt niet in een finale toetsing, maar betekent ook niet vrijblijvendheid ten opzichte van de latere toetsende rol.

Mevrouw Westerveld (PvdA): Met uw voorbeeld is sprake van een verzoek om een second opinion. Met mijn voorbeeld ging het er juist om dat het UWV geen enkel signaal krijgt en na twee jaar wel een oordeel moet geven. Uit het relaas van mevrouw Van Leeuwen heb ik begrepen dat de stuurgroep gepleit heeft voor het geven van een oordeel op een eerder moment in het proces. Dat oordeel hoeft niet direct toetsend te zijn. Dat zou weer een geheel andere positie betekenen. Je kunt het UWV af en toe wel laten meekijken. Ik meen dat het goed zou zijn als u aan die mogelijkheid nog eens aandacht besteedde.

Minister De Geus: Daarover hebben wij in de discussie over de loondoorbetaling bij ziekte stevig gesproken, niet alleen in de Tweede Kamer, maar ook hier. Ik herhaal dat

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

wij vasthouden aan de aangegeven rolverdeling: primair de verantwoordelijkheid bij werkgever en werknemer en het UWV een faciliterende rol laten spelen. Het moment waarop sprake zou moeten zijn van een evaluatie in het proces is niet op voorhand het moment waarop het UWV evalueert of toetst. Het kan ook zijn dat er voor de partijen, de werkgever en de werknemer, de verplichting ontstaat om op dat gemarkeerde moment in het proces terug en vooruit te kijken. Het evaluatiemoment is als zodanig dus niet een interventiemoment voor het UWV.

Mevrouw Van Leeuwen heeft een vraag gesteld over het onderzoek en het advies van de Landsadvocaat inzake het artikel van de heer Noordam. Niet alleen op mijn departement, maar ook op dat van Justitie is een analyse gemaakt. Het UWV is eveneens bij het onderzoek betrokken geweest. De uitkomst is aan de Landsadvocaat voorgelegd en daarover is zijn mening gevraagd. De ondubbelzinnige conclusie bij al deze onderzoeken is dat de stellingen van Noordam onvoldoende basis bieden voor zijn conclusie dat de loonsanctie juridisch onhoudbaar zou zijn. Het voornemen om op dit moment de wet niet te wijzigen baseer ik dan ook op een gedegen en zorgvuldig onderzoek en adviezen van experts. De hieraan ten grondslag liggende analyse kan ik u niet overleggen. Op dit moment is er door de Centrale raad van beroep nog geen uitspraak gedaan over deze kwestie.

Door het openbaar maken van de analyse zou ik op de stoel van de rechter gaan zitten en wellicht ook de gerechtelijke procedure kunnen beïnvloeden. Het is onwenselijk en niet gebruikelijk. Wat het advies van de landsadvocaat betreft, geldt bovendien een rijksbreed als beleid geaccordeerde gedragsregel dat adviezen louter bestemd zijn voor intern gebruik en dus niet als zodanig openbaar worden gemaakt. Wel kan ik citeren uit hetgeen de landsadvocaat mij adviseert.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gevraagd naar de individuele reïntegratieovereenkomst. Ik ben er net al op ingegaan. Bij de interruptie kwam het al duidelijk aan de orde.

Zij vroeg ook naar de doelgroepindeling voor de aanbesteding van de reïntegratie. Is de minister naar aanleiding van het onderzoek doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie bereid een nader en uitgebreider onderzoek te doen? Uit het onderzoek van de RWI blijkt dat wij met de private markt op de goede weg zijn. Het is nog in ontwikkeling, maar na de start in 2001 wordt de aanbesteding elk jaar geëvalueerd. De resultaten van die onderzoeken vormen de leidraad voor eventuele bijstellingen. Het is goed dat de eerste resultaten van de privaat uitgevoerde trajecten nu beschikbaar komen. In eerste instantie ging het alleen om het signaleren hoe er is aanbesteed en ingekocht. Er zit een zekere timelag in voordat wij over de resultaten daarvan kunnen spreken. Het onderzoek van de RWI is er een voorbeeld van. Het onderzoek bevat waardevolle informatie voor verdere studie en ook voor beleidswijzigingen in uitvoering. Deze initiatieven zullen zeker een vervolg krijgen, al was het maar om de effectiviteit van de ingezette beleidswijziging, te weten aanbesteding van reïntegratie, verder te meten en te vergroten. Om een lang verhaal kort te maken: voorzover nodig zal nader onderzoek zal plaatsvinden,

maar wanneer het reeds pasklaar is om in het beleid gestalte te geven doen wij dat.

Mevrouw Van Leeuwen heeft ook gevraagd of ik mogelijkheden zie om meer homogene doelgroepen bij de aanbesteding te hanteren. Dat heeft mijn interesse. Ik onderschrijf ook de conclusie dat het aanbesteden van meer homogene doelgroepen een efficiënte allocatie van middelen ten goede komt. Het bevordert maatwerk en gaat afroming tegen. Wel moet worden gesignaleerd dat het vormgeven van homogene doelgroepen geen sinecure is. Voor het bepalen van a priori arbeidskansen is meer nodig dan enkele persoonskenmerken. Voor je het weet zit je in een enorme schijnzekerheid van papieren gegevens die de a priori indeling moeten rechtvaardigen. Ik heb aan het UWV gevraagd om in samenspraak met de experts in het veld te adviseren over de indicatoren om daarin een optimum te vinden en met zo min mogelijk informatieuitvraag een zo trefzeker mogelijke schatting te kunnen maken van de afstand tot de arbeidsmarkt. Hoe trefzekerder die schatting van de afstand tot de arbeidsmarkt is, hoe zakelijker het reïntegratietraject kan worden aanbesteed. Je kunt dan zeggen dat de kloof die moet worden overbrugd zo groot is dat het traject zo zwaar moet zijn of dat die prijs erbij moet horen. Dat is ook voor de aanbestedende en voor de uitvoerende partijen goed, omdat zij het te verrichten werk goed kunnen offrenen, niet alleen voor de prijs, maar ook voor de geleverde dienst.

Mevrouw Van Leeuwen vroeg naar het wegvallen van meer gespecialiseerde reïntegratiebedrijven tweede lijn. Acht ik het denkbaar dat door het wegvallen van bepaalde subsidies in de tweedelijnszorg meer gespecialiseerde reïntegratie kunnen wegvallen? Ik ben daar op voorhand niet erg bang voor. Ik meen dat die tweedelijns reïntegratiebedrijven zeer nadrukkelijk hun eigen plaats en hun eigen nut in die markt kunnen bewijzen, omdat de focus op resultaten uiteindelijk voor al die partijen geldt. Het is bewezen dat sommige partijen die in de tweede lijn opereren een zeer essentiële bijdrage tot succes kunnen leveren. Die reïntegratietrajecten worden weliswaar door een bepaalde opdrachtnemer geoffreerd, maar dat betekent niet dat ze alleen door die opdrachtnemer worden uitgevoerd. U moet dat vergelijken met een bouwwerk. Een aannemer kan het werk aannemen, maar heeft op zijn offerte ook de schilder en de stukadoor staan.

Het kan dus heel goed zijn dat de degene die de offerte doet, in zijn aanbod van dienstverlening ook gespecialiseerde bedrijven uit de tweede lijn opneemt, of het nu gaat om taal, om gezondheidszorg of om bepaalde vaardigheden. De partij die in eerste instantie offreert, is behalve zelf uitvoerder ook in zekere zin coördinator van het totale dienstaanbod. De prikkel om maatwerk te leveren vanuit de optie van de individuele reïntegratieovereenkomst betekent dat de interesse voor deze vaak in een niche van de markt zeer succesvolle bedrijven overeind zal blijven.

Mag een verzekeringsarts bij een patiënt met een slechte levensverwachting meer dan een jaar volledige arbeidsongeschiktheid aannemen? Is dit niet meer een medische kwestie dan een politieke? Ik kom daarbij op de essentiële vraag naar de werking van het arbeidsongeschiktheids criterium, ook in relatie tot het

schattingsbesluit. In het schattingsbesluit is geregeld dat van een arbeidskundig onderzoek kan worden afgezien als betrokkene wel benutbare mogelijkheden heeft, maar wegens zijn terminale ziekte een zodanig slechte verwachting heeft, dat hij de mogelijkheden naar verwachting binnen een jaar zal verliezen. Deze bepaling wordt in het nieuwe schattingsbesluit niet gewijzigd. Het nieuwe schattingsbesluit is dus even goed en even solide als het bestaande. Er kan van een arbeidskundig onderzoek worden afgezien als betrokkene weliswaar mogelijkheden heeft, maar die wegens een terminale ziekte naar verwachting binnen een jaar waarschijnlijk zal verliezen. Dat hoeft dus niet te betekenen dat iemand binnen een jaar komt te overlijden. Wij hebben dan te maken met een prognose van een afnemende capaciteit. Dat is in het nieuwe schattingsbesluit niet anders dan in het huidige.

Er is ook gevraagd naar de cohortsgewijze beoordeling. Het eerste cohort van anderhalf jaar omvat de mensen tot circa 48 jaar. Van de groep waarover wij het hebben, zal dus om en nabij de helft zich tussen de 48 en 55 jaar bevinden. Dat lijkt mij erg veel, maar het is ook niet onwaarschijnlijk, omdat naarmate mensen op latere leeftijd arbeidsongeschikt worden, het aantal arbeidsongeschikte mensen per leeftijdscohort fors oploopt na 45 jaar.

Waarom wordt vastgehouden aan de datum van 1 juli voor invoering van het schattingsbesluit? Waarom wordt niet uitgegaan van de door het UWV gevraagde zes maanden voorbereidingstijd? Die zes maanden is inmiddels door mij overeengekomen met het UWV. Ik heb daarvoor twee dingen gedaan. Ten eerste heb ik de termijn aan de voorkant verruimd door al in maart aan het UWV te vragen om de voorbereidingen te starten, waarbij het risico van meerkosten of verandering als gevolg van eventueel nog te wijzigen besluitvorming voor rekening van mijzelf als opdrachtgever komt. Ik heb aan het UWV gevraagd om de voorbereidingen te starten voor de uitvoering van het schattingsbesluit zoals is voorgenomen. Dat is uiteraard droogzwemmen, maar ik heb het noodzakelijk geacht om niet te veel tijd te verliezen. Het UWV heeft dat ter hand genomen en wij zullen zien hoe de besluitvorming hierover loopt. Pas daarna weten wij of de vervroeging van het voorbereidingsproces maximaal vruchtbaar is geweest.

Ten tweede heb ik de ingangsdatum van de herbeoordelingsoperatie verschoven van 1 juli naar 1 oktober. Dat is de datum waarop het nieuwe schattingsbesluit zijn gelding zal krijgen. Dat betekent niet dat de herbeoordelingsoperatie niet vanaf 1 juli in uitvoering wordt genomen. Zoals bij veel van deze operaties is het zo dat wij starten met

aanloopwerkzaamheden, met het uitnodigen van mensen, met het eventueel kijken naar de medische kant van het dossier. De gelding en de werking van het nieuwe schattingsbesluit is dus niet voorzien per 1 juli, maar per 1 oktober. Daarbij is het uiteraard nodig om de voorhangprocedure af te lopen, en ook om het advies van de Raad van State te vernemen. Wij zullen met de beide Kamers daarover nog komen te spreken. Mevrouw Van Leeuwen vroeg of de datum van 1 juli niet betekent dat er te weinig voorbereidingstijd is. Ik verantwoord mij nu over het feit dat daarvoor inmiddels een half jaar is uitgetrokken. Deze

week is mij in bestuurlijk overleg met het UWV nog verzekerd dat die termijn voor de technische kant van de voorbereiding voldoende is. Mevrouw Van Leeuwen wees erop dat er wel 14 kritiekpunten aan het adres van het UWV door mij zijn genoemd, naar aanleiding van het jaarverslag 2003. Ik wil het niet in het getalsmatige zoeken, maar het is waar dat er in het geheel van de prestaties en het functioneren van het UWV nog de nodige stappen zijn te ondernemen. Ik heb mij natuurlijk afgevraagd of het onder die omstandigheden verantwoord is, het UWV ook dan nog gedurende dit jaar te belasten met deze opdracht. Ik heb mij ervan vergewist dat dat uitvoerbaar is, mits daarvoor een tijdige voorbereidingstermijn is. Verder moet het geheel van finetuning in goed overleg met het UWV worden uitgevoerd. Daarover loopt goed overleg tussen de technici en op bestuurlijk niveau.

Er is gevraagd of werkgevers kunnen worden verplicht om een zeker percentage arbeidsongeschikten in dienst te nemen. Dit is een discussie die door de jaren heen relevant is geweest, en nog is. De voors en tegens van deze verplichting zijn in ieder tijdsgewricht gewogen. Mevrouw Meulenbelt noemde een percentage tussen 5 en 7, zoals in de VS. Naar de mening van de regering en de meest betrokken partijen overwegen hierbij de potentiële nadelen. Het belangrijkste potentiële nadeel is dat vanuit die verplichting een oneigenlijke zucht ontstaat naar het duiden van dienstverbanden met gezonde werknemers als dienstverbanden met arbeidsongeschikten. Ik zie dat er een goal is gevallen, waaraan ik verder geen aandacht zal schenken. Ik zal dat doen op het moment dat ik vrolijk nieuws heb te melden! Ik begrijp van de heer Kox dat het al rust is: hij weet meer! Dan haak ik af. Dan denk je een voorsprong te hebben in de techniek, maar tegen de tamtam van zijn partij kan ik niet op. Het zij zo, amen!

Naast het ene nadeel geldt een tweede nadeel, namelijk dat de duurzaamheid van de dienstverbanden die onder dwang tot stand komen, in Nederland en de ons omringende landen als heel laag wordt beschouwd. Ik heb dat gevoegd bij het feit dat er vanuit de brede kring van deskundigen die het voorstel hebben bekeken, deze suggestie niet is opgekomen. Het komt niet voor in de voorstellen die op dit moment door de regering worden gepresenteerd. Het is wel een gedachte die van tijd tot tijd en op ieder moment op haar eigen merites moet worden beoordeeld. Daarmee is de discussie niet over.

Het is relevant om dit punt bij de evaluatie van de nu voorgestelde wetgeving te betrekken. De verplichtingen van de werkgever zijn in de geschiedenis gezien heel vaak eerst aangegaan en vervolgens geretireerd. Dat maakt natuurlijk wel dat alle zaken die kunnen bijdragen tot een effectieve inspanning van de werkgever op zichzelf in de discussie relevant blijven en van tijd tot tijd gewogen moeten worden.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): U zegt in feite dat zodra er sprake is van quoterings, de arbeidscontracten dan onder dwang tot stand komen. Dat ben ik wel met u eens, maar ik heb gisteren met nadruk gewezen op de mogelijkheid om het prisoners-dilemma van werkgevers die eigenlijk wel zouden willen, te ondervangen, door als het ware te zorgen

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

voor een level playing field voor de verschillende werkgevers. Dan behoeven de arbeidscontracten helemaal niet onder dwang tot stand te komen.

Minister De Geus: Wat wij op dat punt als het meest effectief kunnen doen, zit nu in de voorstellen. Dat is namelijk door de werkgevers die wel mensen aannemen vanuit een arbeidsongeschiktheidssituatie, een streepje mee te geven. Dat kan bijvoorbeeld via de loonkosten tijdens proefplaatsing, via dekking van risico van loondoorbetaling en premieopslag, via premiekorting bij het in dienst nemen of in dienst houden van een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer of via subsidie of voorzieningen voor aanpassing op de arbeidsplaats. Er is dus een samenstel van maatregelen dat de werkgevers die wel deze stap nemen, in belangrijke mate voortrekt. Wij menen dat dit nodig is, omdat dit een compensatie biedt tegen de soms ook immateriële oordelen die hierover bij werkgevers heersen. Wij hebben getracht hierbij rationele compensaties te bieden. Ik ben nog in gesprek met de werkgeversorganisaties om te bekijken of er terzake nog meer knelpunten zijn die wij weg zouden moeten nemen.

Mevrouw De Rijk heeft gevraagd of iemand die wel volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is in de WGA terecht kan komen. Het is juist dat iemand die volledig maar niet duurzaam arbeidsongeschikt is en om die reden niet werkt, aanspraak heeft op een loonaanvulling vanuit de fictie dat de volledige arbeidscapaciteit benut wordt, ook al is die nul.

Mevrouw Westerveld (PvdA): In al uw plannen wordt eigenlijk de categorie van mensen die wij nog arbeidsgehandicapt noemen, steeds kleiner. Dat is een technische exercitie, want die mensen hebben zekere beperkingen. Is het nog een overweging dat dit soort instrumenten die worden ingezet om deze mensen een steuntje in de rug te geven, straks wat ruimer genomen wordt als we zo ongelofelijk stringent alle verborgen werkloosheid uit de wet gaan halen?

Minister De Geus: Dat is een interessante vraag maar het antwoord is dat wij dat niet doen, en wel vanuit de reden dat wij nu juist komen vanuit een lang tijdperk waarin wij veel te veel situaties hebben aangemerkt als arbeidsongeschikt.

U zegt dat we dat gaan verminderen. Als we de definitie verschuiven, zal een aantal mensen ongetwijfeld niet meer in rechte als arbeidsongeschikt worden gekenmerkt die toch een steuntje nodig hebben. Daar staat tegenover dat we uit een situatie komen waarin zeer veel mensen die volgens de nieuwe definitie of volgens een algemeen gangbaar gevoel niet arbeidsongeschikt zijn, toch als arbeidsongeschikt werden aangemerkt. We moeten daarom twee dingen doen. We moeten een strenger criterium toepassen als het gaat om de vraag wie arbeidsongeschikt is en een werkelijke achterstand heeft op de arbeidsmarkt. We moeten verder binnen de groep die een extra steuntje in de rug nodig heeft, meer inzetten op reïntegratie. Dat moet zowel aan de werknemerskant door het versterken van het aanbod als aan de werkgeverskant door het geven

van faciliteiten, wanneer een werkgever iemand aanneemt die gedeeltelijk arbeidsgeschikt is.

Mevrouw Westerveld (PvdA): U wilt dus geen onderscheid maken tussen het geven van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en reïntegratiebevordering van mensen die een zekere achterstand hebben, los van het feit of je deze mensen nu arbeidsgeschikt noemt op grond van nieuwe normen of daar op een andere manier naar kijkt?

Minister De Geus: Niet categorisch. Mensen die geen werk en ook geen arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben en die dus in de technische of juridische zin niet arbeidsongeschikt zijn, kunnen toch werklozen zijn met een bepaalde achterstand en een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt. Of ze dan in de WW zitten of in de bijstand maakt niet uit. Het wordt in die fase heel belangrijk dat er voor die personen maatwerk wordt geleverd in de sfeer van de reïntegratie. Daarbij dient rekening te worden gehouden met een achterstand die te maken heeft met gezondheid, ook al is er in wettechnische zin geen sprake van een inkomensderving die leidt tot arbeidsongeschiktheid. Ik kan daarvan een illustratie geven. Vele gemeenten maken op dit moment al gebruik van de expertmatige beoordeling en begeleiding vanuit het UWV. De gemeenten hebben namelijk in de bijstand zeer veel mensen die om gezondheidsredenen niet optimaal gekwalificeerd zijn voor de arbeidsmarkt. Dat is precies de groep waarop mevrouw Westerveld doelt. Dat zijn de mensen die om wat voor reden dan ook niet in de WAO vallen, dus niet in wettechnische zin arbeidsongeschikt zijn, maar die wel een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Er zijn middelen om voor deze mensen maatwerk toe te passen. Deze middelen worden nu in de uitvoering gezien en benut. De samenwerking tussen de ketenpartners is daar ook op gericht.

Mevrouw Westerveld (PvdA): Mijn vraag was gericht op de no-riskpolis.

Minister De Geus: De no-riskpolis is voorbehouden aan degenen die vanuit de arbeidsongeschiktheid komen. Dat kunnen ook mensen zijn die niet volledig arbeidsongeschikt zijn. In de no-riskpolis zullen niet degenen zitten die we zojuist benoemden in deze doelgroep.

Mevrouw De Rijk vroeg wat er met een volledig arbeidsongeschikte WGA'er die bijvoorbeeld maar één jaar recht heeft op WW maar wel vier jaar volledig arbeidsongeschikt is. Valt deze persoon na de WW-periode terug op de bijstand of minder? De volledig arbeidsongeschikte werknemer in het voorbeeld heeft in gevolge de WGA één jaar aanspraak op de loongerelateerde uitkering van 70% van het gemaximeerde dagloon. Hij heeft daarna drie jaar lang aanspraak op een even hoge loonaanvulling.

Mevrouw De Rijk stelde nog een andere vraag. Als iemand volledig arbeidsongeschikt is, maar het is nog niet duidelijk of dit permanent is, op welk moment en op welke gronden wordt de uitkering dan later alsnog permanent?

Het is aan de professionele deskundigheid van het UWV om te beslissen wanneer een volledige, maar niet duurzaam arbeidsongeschikte moet worden opgeroepen voor een herbeoordeling. Daarbij geldt hetzelfde criterium als bij de eerste keuring om te bepalen of iemand dan volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Als iemand na vijf jaar wordt opgeroepen voor een herbeoordeling heeft hij dus alsnog aanspraak over een IVA-uitkering als hij op dat moment volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is. Daarbij zal de arts rekening houden met het feit dat deze persoon al vijf jaar volledig arbeidsongeschikt is geweest. Men voelt wel aan dat het in die gevallen wel bijzonder moet zijn als dan niet een volledige duurzame arbeidsongeschiktheid wordt geoordeeld.

Mevrouw De Rijk vroeg waarom de grens van 34% is gekozen. Zij geeft in haar rekensom aan dat zo iemand werk kan vinden voor 66% van zijn oude loon, terwijl iemand die 70% van zijn oude loon ontvangt beter af is. Ik geef toe dat dit net een categorie is van een procentje of vier waarin iemand met een volledige uitkering beter af is dan iemand die werkt. Het grote verschil in perspectief is natuurlijk dat je vanuit werk verder loon kunt opbouwen. Wij nemen dat kleine verschil voor lief. Anders gezegd: wij hebben niet gedacht om die grens op een ander punt te kiezen om reden van het wegwerken van dit kleine verschil.

Mevrouw Swenker heeft gevraagd hoe het gaat met het experiment dubbele keuring voor jonge vrouwen. Het experiment is nu voorzover het de keuring betreft, afgelopen, maar het evaluatieonderzoek naar de resultaten is nog gaande. Na de keuring is natuurlijk bekeken of dit heeft geleid tot bepaalde vormen van reïntegratie en plaatsing. Ik heb met het UWV afgesproken dat ik deze zomer het evaluatierapport krijg. Zoals bekend, ging het hierbij om een dubbele keuring van jonge vrouwen met psychische klachten in één regio en om het voorleggen van een dergelijke beoordeling aan stafarts en arbeidsdeskundige in andere regio's. Beide zaken, zo heb ik begrepen, worden beoordeeld als positief en kansrijk. Ik heb het evaluatierapport nog niet binnen. Ik zal het de Kamer toezenden als ik het heb ontvangen.

Mevrouw Swenker vroeg of ik de indruk kan bevestigen dat ieder West-Europees land ongeveer hetzelfde percentage inactieven heeft die niet kunnen werken. Daarover doen zich mooie legendes de ronde. België heeft zijn doppers, wij hebben onze WAO'ers, Italië heeft zijn vroeggepensioneerden, Duitsland heeft zijn heilige dagen en het Verenigd Koninkrijk had zijn stakingen. Het lijken inderdaad wel een soort natuurwetten. Dat neemt niet weg dat al deze verschijnselen wegnemen wat de structurele zwakte in een arbeidsmarkt kan zijn als die uitval niet berust op een rationele afweging ten opzichte van het arbeidsproces. Wij hebben toch sterk de indruk, en dat is ook de indruk van buitenlanders die naar ons land kijken, dat het een heel stuk beter kan gaan als Nederland zijn arbeidsongeschiktheidsprobleem oplost, als Italië zijn problemen met de vroeggepensioneerden oplost en als het Verenigd Koninkrijk zijn stakingsdagen oplost -- dat is inmiddels een beetje beter dan een aantal jaren terug. Over de heilige dagen in Duitsland waag ik mij tijdens de voetbalwedstrijd niet uit te spreken.

Mevrouw Swenker vroeg ook naar de psychische klachten. De VVD heeft de indruk dat psychische klachten in het verleden niet afdoende of helemaal niet zijn behandeld; als zij wel behandeld zijn, zou er minder instroom in de WAO zijn en dan zou er zelfs in het geheel geen WAO-probleem zijn. Dat is wel een heel vergaande stelling. Ik denk niet dat een verbetering in de behandeling van psychische klachten een volledige omslag van het WAO-probleem zou geven. De twijfel over het antwoord op de vraag of psychische klachten naar hun aard altijd een volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid tot gevolg hebben, is wel belangrijk geweest voor het inzicht dat een uitkering moest worden gereserveerd voor degenen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Veel psychische klachten leveren niet deze eindsituatie op. Ook al zijn de betrokkenen op dat moment niet in staat om werk te verrichten, zijn vinden dan toch in de WGA hun weg om van daaruit op het aangelegen moment te reïntegreren.

De verwachting is dus dat zij zeker niet al te snel in een volledig duurzame arbeidsongeschiktheid worden beoordeeld. Dat laat overigens onverlet dat er psychische klachten zijn die wel een dergelijk beeld vertonen. Wij weten dat dat een minderheid is, maar op dat punt heeft de regering dus niet gekozen voor een onderscheid tussen psychisch en niet-psychisch, maar voor een onderscheid tussen volledig duurzaam en niet volledig duurzaam. Dat zal nader uitgewerkt worden, ook door betrokken experts. Dat zal leiden tot een lijst die een handreiking zal zijn bij de bepaling van dat criterium.

Er is ook gevraagd naar de tijdelijk volledig arbeidsongeschikten. Kan iemand opnieuw gekeurd worden en dan in de WAO komen? Waaraan wordt de hoogte van de uitkering dan gerelateerd? Dat heb ik eigenlijk al gezegd: iemand kan op een later moment in de IVA komen en krijgt dan de uitkering voor volledig duurzame arbeidsongeschiktheid. De uitkering wordt dan gebaseerd op het loon voordat hij ziek werd.

Mevrouw Swenker heeft gevraagd of de uitstroom naar betaald werk toeneemt. Ja, dat is het geval. In het rapport van het SCP, "De uitkering van de baan", blijkt dat een deel van de WAO'ers zichzelf in staat acht tot werken als er werkplekaanpassingen worden getroffen. In het rapport wordt ook gesproken over het nut van de premiekorting en alle andere voordelen die ik zojuist al heb genoemd. Tot slot wordt momenteel samen met het UWV gewerkt aan de modernisering van het huidige voorzieningenpakket. Kernbegrippen bij die modernisering zijn "transparantie" en "snelheid van het verstrekkingengebied". Wij zijn namelijk erg goed geweest in het bedenken van allerlei mogelijkheden en regels zonder die te "verkopen", zodat de algemene perceptie daarvan is dat het een woud van regels is in plaats van dat het geweldig helpt. De saneringsslag op dat punt maken wij nu van twee kanten, in overleg met het UWV en in overleg met de werkgeversorganisaties, om dat op elkaar te matchen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Volgens mij vroeg mevrouw Swenker of er in de praktijk uitstroom naar werk is. Dat is iets anders dan de constatering van het SCP dat mensen zelf zeggen dat zij best zouden kunnen blijven

werken als er aanpassingen gepleegd zouden worden. Naar mijn idee was de vraag of u nu al constateert dat mensen niet in uitkeringen belanden, maar werkelijk aan het werk komen.

Minister **De Geus**: De uitstroom naar betaald werk neemt toe. Dat blijkt ook uit de kwartaalrapportages van het UWV. Het mag best een kunststukje heten dat het aantal mensen dat vanuit de WAO en de WW ondanks de slechte economie uitstroomt naar werk, ten opzichte van 2003 toeneemt. De vraag van mevrouw Swenker had vervolgens betrekking op de aanpassing op de werkplek: bij de reïntegratie beginnen wij in feite met een achterstand op het punt van voorzieningen op de werkplek; wat gaat de minister daaraan doen? Vandaar dat tweede deel van mijn beantwoording.

Mevrouw Swenker en de heer Ten Hoeve hebben gevraagd of het bij de WGA voor de werkgever niet veel voordeliger is om gedeeltelijk arbeidsongeschikten te ontslaan dan om hen in dienst te houden. De verzekerde hoeft dan immers geen loonsuppletie te betalen en de premie hoeft daarna dus niet te worden verhoogd. De heer Ten Hoeve heeft ook gevraagd wat ik ga doen aan de zogenaamde "perverse prikkel". Het antwoord daarop is dat de werkgever er juist baat bij heeft dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte aan het werk blijft. Als hij de werknemer ontslaat, krijgt die werknemer 70% van het laatstverdiende loon, maar dat moet de werkgever betalen. Als de werkgever hem in dienst houdt, ontvangt de werkgever een loonaanvulling, die lager is. De loongerelateerde uitkering bedraagt immers 70% van het verschil tussen het dagloon en het met werken verdiende inkomen. De uitkering is dus lager naarmate de gedeeltelijk arbeidsongeschikte meer verdient. Ook het bedrag dat de werkgever moet betalen, is dan dus lager. Ook na de loongerelateerde periode zal de loonaanvulling zodanig worden gefinancierd dat het werken lonend is. Er zal dus sprake zijn van een positieve incentive en niet van een "perverse prikkel". Daarover zijn wij in gesprek met werkgevers en het UWV. Het model van risicodekking moet inhouden dat er in alle gevallen baat is bij het meest op reïntegratie gerichte gedrag. Ik kan de Kamer daarover finaal informeren bij het wetsvoorstel WIA, dat nog voor een deel "under construction" is.

Mevrouw Swenker vroeg naar het "level playing field". Ook daarvoor moet ik verwijzen naar het wetsvoorstel WIA. Dat verkeert nog niet in een finaal stadium. In de Tweede Kamer heb ik reeds aangeven dat een "level playing field" van groot belang wordt nu er een keuze is gemaakt om naast de publieke ook de private uitvoerder mogelijkheden te geven, bovendien met keuzevrijheid voor de werkgever. Wie wil dat dit leidt tot een praktijk van "best of both worlds" of een praktijk waarin beide partijen maximaal gepositioneerd zijn om hun op reïntegratie gerichte gedrag te tonen en elkaar daarop te beconcurreren, moet streven naar een zo veel mogelijk "level playing field".

Mevrouw Swenker heeft gevraagd of de keuze voor dit model het begin van een voorzichtige privatisering betekent. Dat doel is in ieder geval niet vooropgezet door het kabinet. Het gaat om het sluitstuk van het denken over verschillende mogelijke modellen, waarbij varianten

hebben voorgelegen van een verdergaande privatisering. Het feit dat daarvoor niet gekozen is, geeft aan dat een verdergaande privatisering door dit kabinet niet overwogen wordt. Daarmee is niet gezegd dat dit kabinet keuzes maakt voor de eeuwigheid. Naar de kennis van nu, die de laatste jaren redelijk is uitgehard, is dit het meest duurzame en meest solide stelsel. Als het stelsel succesvol is, zal het zichzelf bewijzen en dus in stand blijven. Het is niet zo dat wij de WGA kiezen om vervolgens op een opportuun moment afscheid te nemen van de publieke uitvoerder.

Mevrouw Meulenbelt heeft indringende vragen gesteld over preventie en de suggestie om bij de Arbowet onderscheid te maken tussen een hoog en een laag risico. Dat is een discussie die de kern van het debat over arbeid en ziekte raakt. Het raakt niet de regels die aanleiding vormen voor het debat over arbeid en ziekte van vanavond. Ik zal nu niet ingaan op het arbobeleid als zodanig. Het debat over arbodienstverlening kan met de staatssecretaris plaatsvinden in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel over maatwerk van arbodienstverlening. Dat komt komend najaar aan de orde. De evaluatie van die wet is voorwerp van een SER-adviesaanvraag in november 2004. Belangrijk daarin is ondermeer de kritische doorlichting van het ingewikkelde regelcomplex dat inmiddels leidt tot inactiviteit bij ondernemingen waar juist activiteit geboden is. Dat komt dus nog uitvoerig op de agenda.

Mevrouw Meulenbelt geeft aan dat er voor belangrijke ziektemakers op het werk, zoals beeldschermwerk, het hanteren van lasten, psychische belasting zoals werkdruk en sociale onveiligheid, bijna geen wettelijke waarden en normen bestaan. Het ontbreekt tegelijkertijd aan voldoende zelfwerkzaamheid van de werkgever. Dat betekent dat een herbezinning op de arboregels aan de orde is, maar dan niet zozeer vanuit de invalshoek van de regels naar getal en maat. Het gaat om het meten van de regels op effectiviteit en doelmatigheid. Staatssecretaris Rutte heeft benadrukt dat er veel regels zijn die van groot nut lijken te zijn als zij worden bedacht, maar vervolgens in de praktijk een beperkte toegevoegde waarde blijken te hebben. Dat is het ene kant van het verhaal. De andere kant van het verhaal is dat er andere risicogebieden zijn waarvoor nog geheel geen regels zijn. Dat debat komt uitvoerig aan de orde als de staatssecretaris met het wetsvoorstel maatwerk arbodienstverlening komt.

Mevrouw Meulenbelt heeft ook meer aandacht gevraagd voor categorieën die meer risico lopen, zoals allochtonen en vrouwen. Ik ben al ingegaan op de situatie van vrouwen. Ook het belendende beleid om de arbeidsmarktpositie van vrouwen te verstevigen is in relatie tot de arbeidsongeschiktheid en de werkloosheid zeer belangrijk.

Ik doel dan bijvoorbeeld op arboconvenanten waarin wordt ingegaan op speciale risico's. Ik noem verder taalvaardigheden en inburgering van allochtonen. Voorts heb ik het over gebrekkige kinderopvang en gezinsfaciliteiten die belemmerend werken op de integratie en reïntegratie van vrouwen en allochtone vrouwen in het bijzonder.

De combinatie werk en privé is er eigenlijk een die in Nederland voortdurend zorgen baart. In Nederland kunnen veel ouders zich door het relatief hoge inkomensniveau permitteren om niet allebei fulltime te werken. Dit is ook recent gebleken uit vergelijkend onderzoek met het buitenland. Tegelijkertijd neem ik de trend waar om geleidelijk aan ook fulltime te participeren op de arbeidsmarkt. Dit is riskant in het licht van het evenwicht tussen werk en privé en daarbij doel ik vooral op de rol van de man. Op het moment dat de rolverdeling tussen mannen en vrouwen niet goed geregeld wordt, komen de risico's inderdaad samen bij de vrouw, zoals mevrouw Meulenbelt dat heel duidelijk naar voren heeft gebracht. Dat betekent dat wij in het arbeidsongeschiktheidsstelsel niet alleen oog moeten hebben voor de werking van het stelsel zelf, maar ook voortdurend de wisselwerking naar de belendende beleidspercelen vorm moeten geven. Als het om mijn terrein gaat, kijk ik vooral naar drie zaken: de participatie van allochtone vrouwen in het algemeen, kinderopvang als een reëel instrument en de mogelijkheden voor bepaalde vormen van verlof ingegeven vanuit de behoefte om zorg te verlenen aan naaste gezinsleden.

Mevrouw Meulenbelt heeft voorts gevraagd naar de optimistische opmerkingen over arboconvenanten. Waar arboconvenanten worden gesloten, zijn er daadwerkelijk getalsmatige effecten te zien. Die zijn echter niet altijd één op één toe te schrijven aan de afspraken in het arboconvenant zelf. Het is vaak wel zo dat de aandacht, waarvoor het arboconvenant een expressie is, op zichzelf al leidt tot een alertere situatie in zo'n bedrijfstak of bij de betrokken bedrijven. Zo'n arboconvenant kan dus een goede katalysator zijn. Wij zien dan ook dat het verzuim in convenantsectoren sterker wordt teruggedrongen dan in niet-convenantsectoren.

Mevrouw Meulenbelt vroeg naar de daling van de WAO ten opzichte van het BBP. Ik ben het met haar eens - en zo heb ik het de afgelopen twintig jaar altijd gezien -- dat de omvang van de arbeidsongeschiktheid in de afgelopen 24 jaar niet groter is geworden omdat de kosten van de WAO in termen van het BBP sinds 1984 substantieel lager zijn. Dat wil niet zeggen dat er geen opbrengst mee te boeken is, maar dat betekent dat in essentie de sociale problematiek prominent is ten opzichte van de economische dimensie.

De heer Van den Berg heeft een aantal kanttekeningen geplaatst bij uitzonderingen op de verplichting om loon door te betalen tijdens ziekte. Ik neem die kritiekpunten ter harte. De punten die hij noemt, zijn echter meer doorkijkjes naar de eventuele consequenties die op het niveau van de jurisprudentie in het burgerlijk recht zullen ontstaan. Zo heb ik het ook begrepen. Dat betekent niet dat dit consequenties heeft voor de regelgeving in het sociale verzekeringsdomein.

De heer Ten Hoeve heeft gesproken over de herbeoordelingsoperatie en gevraagd of het niet beter is om de jongste categorieën eerst mee te nemen en bij een betere conjunctuur vervolgens ook de ouderen.

In die bepaling van de cohorten is er sprake van een zekere voorkeur voor de jongeren, maar dit is niet echt in jaargangen en in cohorten meegenomen. Ook is gevraagd

of het wel eerlijk is dat volledig arbeidsongeschikten die ook duurzaam arbeidsongeschikt zijn, straks een hogere uitkering ontvangen dan degenen die volledig arbeidsongeschikt zijn, maar niet duurzaam. Er is inderdaad een verschil, maar dat is toch goed te verdedigen. De eerste groep heeft namelijk geen kans meer op herstel, terwijl de tweede groep geacht wordt nog wel een kans op herstel te hebben. Een ander punt betreft de vraag of de verhoging van 5% doorgang kan vinden. Van de twee condities die het kabinet daaraan heeft verbonden in de toezegging aan de sociale partners betreffende het verhogen van de uitkering met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006, is er ten minste één waarvan ik vrees dat die niet zal worden vervuld, te weten de vrijwillige aanpassing door cao-partijen van de loonaanvulling bij ziekte in het tweede jaar. Als die conditie niet wordt vervuld, is het kabinet terug bij het eigen beleid, waarin de eventuele verhoging van de uitkering pas aan de orde is als een en ander na verloop van tijd is gebleken. Er is dan in elk geval ten deze geen sprake meer van een toezegging aan de sociale partners. Het lot van die toezegging ligt in het nakomen door de sociale partners van hun deel daarvan, namelijk om de loonaanvulling in het tweede ziektejaar tot 70% te beperken.

Het antwoord op de vraag of een extra garantieregeling voor beroepsrisico nodig is, is afhankelijk van de finale vormgeving van de WGA, in relatie tot de verdragsverplichtingen. Het kabinet heeft ervoor gekozen om die toets uit te voeren op het moment dat de WGA de hier te lande door het parlement gewenste vorm heeft gekregen. Er is dus geen sprake van een vooropgezet idee om een en ander zo in te richten dat er nooit of altijd een EGB noodzakelijk zal zijn.

Er is ook gevraagd naar de WAZ. Inderdaad wordt er een categorie in ernstige problemen gebracht. Was dat niet eerder duidelijk? Ja, natuurlijk, dit is van het begin af aan duidelijk geweest. Er is een groep die moeilijk tot een verzekering zal kunnen komen. De vraag was: wil de minister daar nog iets aan doen? Welnu, de inspanning heeft zich de afgelopen maanden daarop gericht. De oplossing die door het Verbond van Verzekeraars is ontwikkeld, samen met MKB Nederland, en waarover MKB Nederland zich positief heeft uitgelaten, is een vorm die ik verdedigbaar vind, zowel inhoudelijk als door het feit dat er bij deze partijen draagvlak is ontstaan. Ik zal deze vorm ook hier in de Eerste Kamer verdedigen als wij de afschaffing van de WAZ formeel behandelen. De zaak is dit stadium in de Tweede Kamer gepasseerd.

Ook is de vraag gesteld of het niet meer voor de hand ligt de WGA volledig privaat uit te voeren, zoals de SER voorstelt, of volledig publiek door UWV. Wij hebben uitgebreid onderzocht of de politieke voorkeur voor een private uitvoering, die in het regeerakkoord was besloten, navolging zou kunnen krijgen. Er is een rapport verschenen van de heren Kist en Keuzenkamp met pro's en contra's. Er is gesproken over een kader waarbinnen de verzekeraars eventueel zouden kunnen werken. Ten slotte is aan hen gevraagd of zij iets zouden kunnen zeggen over de vraag of er dan inderdaad polissen zouden komen, hoe die er dan zouden uitzien en wat die zouden kosten. In die laatste fase is ernstige twijfel ontstaan, zowel over het realiteitsgehalte van de hogere reïntegratieresultaten door

verzekeraars al wel over hun kostenniveau. Wij denken dat de verzekeraars in staat zijn om die uitdaging aan te gaan en een redelijk product te leveren tegen een concurrerende prijs, maar wij hebben wel besloten dat het aan de werkgever is om de beslissing te nemen om daar al dan niet in te gaan en er gebruik van te maken. Daarom is nu in de voorstellen de opening geboden voor de werkgevers om die weg te gaan. Eigenlijk is er gezegd: wij weten het niet definitief; dit zal werkendeweg moeten blijken. Wij zetten de deur open en als de verzekeraars bewijzen dat zij kwalitatief en wat prijs betreft een beter product hebben, zullen zij de gunst van de werkgever kunnen verwerven.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Op drie punten van mij is de minister helaas niet ingegaan. Ik wou daar toch graag een reactie op. Het betreft ten eerste de herbeoordeling van huidige arbeidsongeschikten. Zou deze naar het idee van de minister stand houden in Europeesrechtelijk verband? Er is immers al een proces geweest waarin uitkeringsrechten als bezit, als eigendom werden gedefinieerd. Ten tweede heeft de minister het onderwerp migranten niet aangevoerd. Het kabinet wil ervan uitgaan dat zij als vanzelf Nederlands spreken en computervaardigheden bezitten. Ten derde hoor ik de minister graag over transparantie en de dreigende verscotting van de nieuwe WAO. Dat zou het effect kunnen hebben dat zowel potentiële uitkeringsgerechtigden als ook verzekeraars c.q. de overheid er belang bij krijgen om mensen uit het ene schotje in het andere schotje te krijgen, 35%, 35-80% en 80+. Is dat allemaal nog een beetje inzichtelijk?

Minister **De Geus**: Het laatste kunt u pas finaal beoordelen op het moment dat ik een wetsvoorstel heb. Daarbij moet ik aantekenen dat er ook niet zo heel veel mensen zijn die de huidige praktijk finaal doorzien. De huidige praktijk is geen toonbeeld van transparantie aan alle fronten. De prijs voor een maximale eenvoud is dat er in termen van doelmatigheid en rechtvaardigheid kansen gemist worden. Het is conceptueel altijd zo dat er vanuit eenvoud gedacht wordt en daar vandaan wordt er dan gedifferentieerd vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid en doelmatigheid. Dat gebeurt juist om te regelen wat u zegt, dat de prikkels de goede kant op staan en dat er geen belang bij is om een stap te nemen die leidt tot niet-werken. Niet-werken moet niet-lonend zijn voor de uitvoerder, voor de werkgever of voor de werknemer, dat zijn immers de categorieën die hierbij aan te pas komen. Dat heeft geleid tot dit samenhangende stelsel. Ik zou graag als ik de wetsvoorstellen presenteer met u de degens hierover kruisen.

Wat de Europese toets betreft, is door onze juristen bekeken of dit stelsel als zodanig de toets van de houdbaarheid in Europeesrechtelijke zin kan doorstaan. Het antwoord daarop is ja. Dat is nog niet hetzelfde als de toets aan internationale verdragen zoals het ILO-verdrag 121 over de bescherming die geboden moet worden in geval van beroeps- en bedrijfsrisico's. Daarbij is van het begin af aan duidelijk geweest dat er mogelijk enige spanning zit en dat is ook wat ik in antwoord op de heer Ten Hoeve daarnet heb aangegeven.

Ten slotte, mevrouw De Rijk, wijst u terecht erop dat ik niet ben ingegaan op het vrij belangrijke dilemma hoe om te gaan met vaardigheden die in Nederland wel in algemene zin aanwezig zouden behoren te zijn, maar die dat op individueel niveau soms niet zijn. Ik ben daar inderdaad niet op ingegaan, waarvoor mijn excuses. Tot nu toe is de praktijk dat het niet-aanwezigzijn van die gegevens als een situatie en in veel gevallen ook als een status quo is geaccepteerd. Dat heeft er voor heel veel betrokkenen toe geleid dat zij een duurzame achterstand hebben en die ook niet meer inlopen. Het is zeker niet zo dat het veronderstellen van die bekwaamheden vervolgens betekent dat betrokkene aan zijn lot wordt overgelaten. Op het moment dat die bekwaamheden verondersteld worden, wordt er geabstraheerd van die vaardigheden, maar in een reïntegratietraject staan natuurlijk die ontbrekende vaardigheden voorop als de eerste brug die genomen moet worden. Taalles en computercursussen komen dan ook erg veel voor in reïntegratietrajecten, soms als een eerste slag in een reïntegratietraject.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De heer Van den Berg heeft gisterenavond een vraag gesteld die ik erg boeiend vond: "Waarom kan wat wij willen, niet met het huidige stelsel?" Met deze vraag in het achterhoofd heb ik geluisterd naar het boeiende betoog van de minister over de noodzaak van deze herziening. Hij noemt als pluspunten van het nieuwe stelsel een meer activerend systeem van arbeidsongeschiktheidsklassen, de onderste twee klassen worden afgeschaft en er komen strengere beoordelingsnormen. Ik voeg hier nog aan toe dat er een opsplitsing in twee typen uitkeringen komt. Een vraag van mij hierover is niet beantwoord. Ik zie een nadeel in deze opsplitsing, waarbij ik met name doel op het criterium voor duurzame volledige arbeidsongeschiktheid. Ik heb gezegd dat het toch wel een heel griezelig effect heeft, namelijk dat zowel werkgevers als werknemers gestimuleerd worden om in een vroegtijdig stadium te bewijzen dat het met een werknemer nooit meer goed komt. Dit vind ik wel degelijk een minpuntje van het systeem dat je zou moeten meewegen.

Verder stel ik vast dat het afschaffen van de twee onderste klassen in de WAO een vrij simpele operatie is. Er is al begonnen met het hanteren van strengere beoordelingsnormen, want er is al een schattingsbesluit. Dan blijft het eerste punt nog over. Bij de schriftelijke voorbereiding heb ik gevraagd of het nieuwe systeem niet veel complexer zal blijken te zijn. De minister vindt dit wat lastig aan te geven, want er is enerzijds sprake van een vereenvoudiging, maar anderzijds is het nieuwe uitkeringssysteem minder simpel omdat wijzigingen in het inkomen direct doorwerken in de hoogte van de uitkering. Ik herhaal dan toch nog maar een vraag van mij op dit punt, nu wij nog van deze weg kunnen terugkeren. De minister spreekt van een onafhankelijke uitvoeringstoets door UWV en hij zegt dat het wetsvoorstel voor commentaar zal worden voorgelegd aan het Actal en het IWI. Ik mis hierbij een kosten-batenanalyse van doorgaan

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

met het huidige stelsel, dus met de Wet poortwachter, SUWI enz., met alle kosten en baten die wij nu kunnen bedenken.

De minister heeft enigszins afhoudend gereageerd op wat mevrouw Van Leeuwen en ik hebben gezegd over de flexibele keuring. Hij zegt dat wij hier nog niet om moeten willen vragen, omdat de nieuwe criteria nog niet klaar zijn. Ik begrijp dit antwoord wel, maar is hij het niet met mij eens dat wij hier niet echt heel erg lang meer mee kunnen wachten? Als niet nog dit jaar de mogelijkheid van een flexibele keuring wordt geboden, ontstaan er straks drie regimes. Er is nu het regime voor de werknemer die vóór 1 januari van dit jaar ziek geworden is. De werkgever is verplicht, hem gedurende één jaar het loon door te betalen. Voor de werknemer die na die datum ziek is geworden, geldt die verplichting voor twee jaar, omdat deze Kamer de verlengingswet heeft aangenomen. Als wij de flexibele keuring dus niet nog in 2004 mogelijk maken, zal er straks een categorie werkgevers zijn die bij ziekte langer dan een jaar het loon moeten doorbetalen, ook als achteraf vast komt te staan dat de werknemer duurzaam volledig arbeidsongeschikt is.

Ik had natuurlijk moeten beginnen met dank aan de minister voor zijn gedegen beantwoording. Dit vlecht ik er nu even in en ik meen het ook oprecht; ik ben blij dat hij zo serieus op onze vragen is ingegaan.

Ik ben ook blij met de toezegging die is gegeven om in een notitie de wat meer casuïstische vragen te beantwoorden. Ik zou echter willen vragen of de minister op één aspect daarvan al iets zou kunnen zeggen. Dat betreft de eerste vraag die ik stelde, over het uitgangspunt dat arbeid moet lonen. Deelt de minister met mij de opvatting dat dit uitgangspunt ook in de eerste twee ziektejaren iets nadrukkelijker naar voren zal moeten komen dan zoals het nu in arbeidsrechtelijk Nederland is? Ik verwacht geen enorm arbeidsrechtelijk betoog op dit moment. Wat dat betreft kan ik zeggen dat er nog helemaal geen jurisprudentie over is. Men weet het nog niet, maar op dit moment lijkt het erop dat de wetgever zegt: als een werknemer reïntegreert op een loon van minder dan 70%, dan krijgt hij 70%. In het voorbeeld dat ik gaf, is dat een werknemer die aan het einde van de twee jaar, naast zijn loon een toeslag ontvangt en er opeens erg op vooruitgaat. Deelt de minister met mij de opvatting dat dit een onwenselijke situatie is?

Wat betreft het overgangsrecht zie ik uit naar de notitie van de minister. Hij heeft mij ontzettend benieuwd gemaakt met zijn opmerkingen over de WW-rechten; het zal ongetwijfeld een spannend verhaal worden. Ik neem aan dat hij daarin terugkomt op wat ik in de gedachteswisseling met de minister naar voren bracht, namelijk dat het misschien goed is om niet alleen te differentiëren naar leeftijd, maar ook onderscheid te maken naar het element dat een werknemer werkt, dat er verwachtingen zijn gewekt en dat er een status quo is ontstaan. De wetgever heeft daar op de een of ander manier mee te rekenen. Om het wat juridischer te zeggen: wij hebben hier niet te maken met volledig gelijke gevallen, respectievelijk met werknemers voor wie dat zo is. Het beginsel van de rechtsgelijkheid heeft derhalve een wat andere lading daarin.

*N

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Allereerst dank ik de minister hartelijk voor zijn uitvoerige uiteenzetting in antwoord op de door mij gestelde vragen. De verleiding is groot om op enkele aspecten in te gaan, maar ik zal dit niet doen. Ik wil mij wel aansluiten bij de vraag van mevrouw Westerveld of de minister nog eens goed wil kijken naar de argumenten rond de flexibele keuring. Het zat eigenlijk ook in mijn vraagstelling begrepen.

Ik wil mij nu beperken tot een drietal opmerkingen, na eerst het volgende gezegd te hebben. Ik vind dat wij sommige debatten -- ik trek mij dit aan, want ik heb er zelf aan meegedaan -- soms een beetje kapot interrumpen. Het wordt voor de minister dan wel erg moeilijk om een grote lijn uiteen te zetten over datgene dat je in het kader van het nieuwe WAO-stelsel met elkaar beoogt.

Allereerst maak ik een opmerking over het hele debat van de 25.000. Ik ben het eigenlijk met alles dat de minister heeft gezegd eens, want dat zat ook in mijn verhaal. Ik wil alleen zeggen dat de minister erop moet rekenen dat hij te zijner tijd in deze Kamer nog een serieuze discussie zal moeten voeren over de tweede megaoperatie -- de eerste gaan wij nu weer in -- en wat dit voor de uitvoeringsorganisatie betekent. Bij de invoering van de SUWI-wetgeving zijn de cliënten enkele jaren onvoldoende in beeld geweest en om hen gaat het. Een herhaling hiervan moet worden voorkomen. In dat kader moeten ook de uitkomsten ter zake van de daling van het aantal instromers als gevolg van de geavanceerde aanpak zwaar wegen. Die discussie en nadere afweging komt dus, zonder dat ik mij daarbij aan getallen bind.

In de tweede plaats merk ik op dat wij nu niet inhoudelijk willen ingaan op de diverse aspecten van IVA en WGA. Wij wachten de uitwerking van de door de Tweede Kamer aanvaarde hoofdlijnen af. Waarom? Ik neem maar één voorbeeld: het op een juiste wijze inhoud geven aan het medisch arbeidsongeschiktheids criterium is een te serieuze zaak om er losse flodders op af te schieten. Veel zal afhangen van de invulling en de hantering van de positieve lijsten. Verder weet de minister dat er bij de CDA-fractie zorgen leven ten aanzien van de categorie mensen met een zeer geringe kans op herstel.

Mijn derde opmerking betreft uiteraard datgene wat ik heb aangevoerd over het overgangsrecht. Ik ben een beetje in verwarring geraakt. Dat kwam ook door de interrupties. Wij hebben het Schattingsbesluit en de toelichting daarop gekregen. Op pagina 14 staat inderdaad een uiteenzetting. Die heb ik goed gelezen. Ik heb erin gevonden wat de relatie moet zijn tussen WAO en WW. Er zijn sommetjes gemaakt, waarover ik straks iets zal zeggen. Op 25 mei heb ik de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over de Wet herindeling van de systematiek gekregen. Daarin staat op pagina 2: De regering zal op een aantal aspecten de herbeoordelingsoperatie gaan monitoren. En, dan komt het: Ook zal bezien worden in hoeveel gevallen sprake is van recht op een werkloosheidsuitkering indien de mate van arbeidsongeschiktheid afneemt. In alle onschuld heb ik

hieruit gelezen dat de minister en het departement dat niet weten. De minister zegt dat er een relatie is en dat er wat gaat gebeuren, maar dat klopt dan niet met wat in de toelichting op het Schattingsbesluit staat. Het gaat mij echter om die 550.000 mensen die herbeoordeeld moeten worden en dat de minister in de notitie klip en klaar aangeeft hoe groot in dat licht het aantal mensen is dat gebruik kan maken van de relatie met de WW, waardoor er voor hen geen materiële achteruitgang kan zijn. Ik heb begrepen dat er dan wordt uitgegaan van een gemiddelde van twee jaar. Als ik echter de groep van die 70% in mindering breng op de 550.000, kom ik uit op 385.000 en dan houd ik er altijd nog 165.000 over. Een deel daarvan zal van geen enkele regeling gebruik maken. Dat suggereert de minister, maar hij zou dat moeten kwantificeren. Wel wil ik erop wijzen dat in het stuk de zin volgt: De overigen komen voor zover hun eventueel resterende WAO-uitkering niet toereikend is en zij aan de voorwaarden voldoen in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Personen met een WAZ- of Wajonguitkering hebben geen recht op WW. Zij zullen voor zover zij aan de criteria voldoen in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Ik meen dat alle woordvoerders over het overgangsrecht hebben gesproken. De uiteenzetting van de minister over de bestaande relatie is voor ons heel dienstbaar, maar naar ons oordeel blijft er een behoorlijke restgroep. Die restgroep zal er als gevolg van de nieuwe criteria enkele inkomensklassen op achteruitgaan. Ik denk in dit verband aan datgene wat de minister aan het begin van zijn betoog zei over het overgangsrecht en meen dan dat de minister aan dit aspect aandacht behoort te besteden. Ik wil op dit punt een suggestie doen. Ik heb al gezegd dat men met deze systematiek niet jarenlang twee systemen naast elkaar moet laten bestaan en verder heel nadrukkelijk gezegd dat de CDA-fractie wil focussen op arbeidsgeschiktheid en niet op arbeidsongeschiktheid. Daar blijf ik bij. Wij gaan dus heel ver met de minister mee. Je moet in dezen op een bepaalde manier handelen en natuurlijk moet er voor de onderhavige mensen werk gecreëerd worden. Dat werk is er echter vaak niet. Daar zit onze zorg. Daaraan moet je met het overgangsrecht wat doen. Ik val niet over een maand, maar wij moeten hierover toch eens praten.

Mijn uitwerking zal ik dinsdag in de commissie aan de orde stellen en daarbij laten weten wat mijn voorstellen zijn. Ik ga ervan uit dat er voor de hele groepering op zijn minst sprake zal zijn van een overgangsrecht van een jaar. Ik meen dat wij met het oog op de gehele uitwerking daarmee niet overvragen. Die uitwerking kun je op verschillende manieren gestalte geven. De minister legt zwaar het accent op het geven van prikkels voor het aanvaarden van werk. Ik wil praten over de manier waarop gehandeld kan worden en over de technische uitwerking. Je kunt iets aan het eind van het proces doen, maar ook aan het begin. Kortom, ik geef nu aan wat de CDA-fractie heeft beoogd te zeggen met haar verhaal. Ik doe een dringend beroep op de minister om daaraan serieus aandacht te besteden.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben steeds meer gemotiveerd om over een paar weken over de herbeoordeling en het Schattingsbesluit te spreken. Niet alleen de kwestie van het overgangsrecht verontrust mij steeds meer, maar ook de manier waarop die herbeoordelingen straks zullen plaatsvinden. Leeftijd, kansrijk of niet, de verwachtingen die mensen hebben; het zijn allemaal criteria. Ik ben toch bang voor rechtsongelijkheid op dat punt. Daaruit kunnen allerlei processen voortkomen. De minister hoeft er wat mij betreft niet nu op in te gaan. Dat kunnen wij over een paar weken doen.

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Ik hoop toch dat er ook bij u enige realiteitszin komt. Als wij niets hadden gedaan en waren blijven uitgaan van de huidige herbeoordelingsoperatie, dan waren er in 2003 90.000 mensen uit de uitkering gegaan.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ook die discussie kunnen wij wat mij betreft over een paar weken voeren. Het gaat mij er niet om dat wij niks hadden gedaan. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat straks niet het tijdstip waarop men is herbeoordeeld telt voor het afschatten en dus uit de WAO raken, omdat het dan heel willekeurig is wanneer je bent herbeoordeeld en wanneer je eruit vliegt. Naar mijn idee bedoel ik iets anders dan mevrouw Van Leeuwen nu zegt.

Ik was prettig verrast door de woorden van de minister over reïntegratie en met name over het belang van eigen initiatief en de energie die dat genereert. Ik ben benieuwd hoe dat zich verhoudt tot alle prikkels die juist helemaal niet zijn gericht op eigen initiatief, maar op regels vanuit de overheid. Ik krijg graag een reactie op dit punt.

Door dit hele debat loopt dat het werkloosheidsrisico en het arbeidsongeschiktheidsrisico van elkaar moeten worden gescheiden. Dat is een nobel streven, maar ik vraag de minister toch om er iets meer over te zeggen. Theoretisch klopt het en is het ook prima dat het werkloosheidsrisico eruit wordt gegooid. Maar als je voor een klein deel nog arbeidsgeschikt bent en verder arbeidsongeschikt, ben je veel onaantrekkelijker voor een werkgever. In de praktijk is het werkloosheidsrisico veel groter voor degene met een zekere mate van arbeidsongeschiktheid dan voor degene die dat niet heeft. Het lijkt mij juist voor zo'n algemeen beleidsdebat een belangrijk punt.

De minister zegt dat er ondertussen ook aan wordt gewerkt dat migranten computervaardigheden en Nederlands leren. Dat is mooi. Ik neem aan dat niemand daartegen is. Maar zou het niet veel logischer zijn om hen pas op dat moment geschikt te verklaren voor veel meer functies? Als u dat nu al doet, is het toch helemaal niets anders dan een bezuinigingsmaatregel. U kunt er wat mij betreft zelfs een termijn op zetten: gij zult binnen zoveel jaren of zoveel maanden. Ik schat in dat het voor bijvoorbeeld analfabeten eerder jaren zal duren om dat allemaal te leren. Zet er een termijn op, maar doe het niet boekhoudkundig: u wordt verondersteld Nederlands te spreken en computervaardigheden te bezitten, dus bent u

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

geschikt voor functies en dus vliegt u de WAO uit. Ook daarop krijg ik graag een reactie.

De verhoging naar 75% is vooralsnog van de baan, omdat het akkoord met de sociale partners van de baan is. Er is ons allen toch een soort worst voorgehouden. Dat brengt mij toch tot een wat algemenere reactie. Hoe terecht is het om de verhoging voor mensen die naar ons idee recht hebben op 75%, afhankelijk te maken van het dalend aantal WAO'ers en van de vraag of het kabinet er met de vakbeweging uit is gekomen? Je kunt vinden dat 70% te weinig is voor die superblijvende gevallen en dat het verhoogd mag worden naar 75%. Ik ben ertegen om dat afhankelijk te maken van een wat banale ruzie.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik sluit mij allereerst aan bij de goed onderbouwde vraag van mevrouw Westerveld. De notitie over het overgangsrecht komt er, maar mevrouw Westerveld heeft terecht om een heldere aanvulling gevraagd. Ik sluit mij daar ook bij aan.

Ik herinner aan mijn vraag over de geliberaliseerde reïntegratiemarkt. Ik weet niet hoe het toezicht op de kwaliteit en de prestaties is geregeld. Doen de bedrijven dat zelf of is dat een taak voor de overheid?

Ik heb een passage gewijd aan mensen met een arbeidshandicap. Heel indringend heb ik gevraagd of er wel voldoende capaciteit aan professionals is voor een goede begeleiding van deze mensen. De minister is daarop niet ingegaan. Er zijn allerlei signalen dat door de grote instroom van werklozen, juist deze groepen in het gedrang komen. Het zou bijzonder te betreuren zijn als deze mensen op wachtlijsten terechtkomen en niet in een reïntegratietraject komen.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording, die overigens niet op alle punten duidelijk was. Binnenkort zal het schattingsbesluit aan de orde komen. Kort daarna zullen wij spreken over de WIA, die op een aantal moeilijke punten nog "under construction" is. Wij krijgen dus alle gelegenheid om eigenlijk op alle punten die vanavond aan de orde zijn geweest, nog eens in te gaan. Voor een aantal zaken is dat ook goed.

Vanavond is het overgangsrecht voor huidige WAO'ers bij de introductie van het schattingsbesluit vrij uitgebreid aan de orde geweest. De minister heeft gezegd dat er in plaats van een WAO- een WW-uitkering zal komen. Hij was er niet helemaal duidelijk over. Als het inderdaad zo is, is het een vorm van overgangsrecht. Daarmee is niet alles opgelost. Mevrouw Van Leeuwen heeft een voorzet gedaan om iets meer op te lossen. Misschien dat de minister daar aandacht aan kan besteden. Ook daarmee zijn natuurlijk niet alle problemen opgelost. Ik blijf wat zitten met het probleem dat ik gisteren heb genoemd en dat mij eigenlijk het meest aan het hart gaat. Er zijn een hele hoop mensen die het uiteindelijk maar moeten redden, maar juist in de oudere categorieën is er een groep waarvan je van tevoren al weet dat het ergens

gaat mislopen. Als je 50 jaar bent, krijg je 5 jaar WW. Dan ben je 55 jaar. Misschien is er tegen die tijd wel een hoogconjunctuur met een zwaar overspannen arbeidsmarkt. En zelfs dan is het nog de vraag of zo iemand aan de slag komt.

Ik kom toe aan de 5% verschil tussen de duurzaam arbeidsongeschikten en de tijdelijk arbeidsongeschikten. Het moet mij van het hart dat de argumentatie voor dit verschil, namelijk dat de één wel mogelijkheden krijgt om geld te verdienen en de ander niet, mij niet zo sterk voorkomt, juist omdat het zo vreselijk moeilijk is om verschil te maken tussen duurzaam en tijdelijk arbeidsongeschikt. Maar het probleem zal zich inderdaad misschien zelf oplossen!

*N

Minister **De Geus**: Voorzitter. We hebben vandaag een moeizaam debat gevoerd. Enerzijds willen we over het grote geheel spreken, en anderzijds over een aantal heel actuele zaken. Dan krijg je een debat dat aan de ene kant niet over bepaalde zaken gaat omdat ze te groot zijn, terwijl andere zaken niet worden besproken omdat ze te klein zijn. Ik vind dat jammer. Misschien kunnen we die kans bij een volgende gelegenheid, als het over een concreet wetsvoorstel gaat, wat beter benutten. Ik zal er mijn best voor doen om in voorkomende gevallen te kijken of ik de Kamer iets van een hoofdlijnennotitie kan aanbieden voor een dergelijk debat, wat het mogelijk maakt om de politieke keuzes die de grondslag vormen voor het beleid van het kabinet, zo aan te duiden dat deze kunnen worden aangevallen. Het mag geen zoekplaatje worden. Ik zeg dit in het verlengde van wat mevrouw Van Leeuwen zei. Interrupties leiden soms ook tot aandacht voor een bepaald veld. Ik wil daarin graag voortgang boeken met de Kamer.

Mevrouw Westerveld vroeg of de opsplitsing in twee uitkeringssystemen nodig is. Het antwoord is "ja". Toen zij mijn argumentatie citeerde, noemde zij niet datgene wat ik het meest wezenlijk vind, namelijk dat er onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die nog kunnen werken, en degenen die dat niet meer kunnen, en daarmee zijn gericht op verzekering tegen inkomstenderving. Als dit een uitgangspunt is, geeft dat de mogelijkheid om voor degenen die de aandacht op werk richten, alles op alles te zetten. Dat is wat in het stelsel tot nu toe heeft ontbroken. Je zou kunnen zeggen dat die opsplitsing een keuze a priori is om meer aan die doelstelling van de gerichtheid op werk te komen.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd of het nieuwe stelsel simpeler wordt. Dat weten we niet precies. Wel weten we dat het nieuwe stelsel op een aantal punten heel veel simpeler wordt. Voor degenen die niet meer voor de arbeidsmarkt in aanmerking komen, wordt het stelsel vele malen simpeler. Aan hen wordt een uitkering toegekend, die zo zal blijven. Behoudens eventuele medische veranderingen en medische wonderen wordt voor die personen een veel grotere mate van rechtszekerheid geschapen. Voor de anderen is het veel simpeler dat het daar echt om gaat. Als je daar niet je verdien capaciteit benut, gaat het je geld kosten. In die zin

is het stelsel simpeler in zijn principes en zijn regelgeving. In de finetuning zal het, omdat bepaalde zaken traploos worden gesteld, iets meer maatwerk vragen, maar dat willen we ook.

Mevrouw Westerveld vroeg of de simpelheidstoets in het verlengde van de uitvoerbaarheidstoets kan worden uitgevoerd en tot een "go or no go"-besluit kan leiden. De kosten/batenanalyse zou ik in een wat bredere context willen zien. Het is niet alleen een analyse van de financiële kosten en baten, maar ook van de sociale kosten en baten. Mevrouw Westerveld schetste iets wat ik graag op een rij zou willen hebben. Ik zeg haar toe, bij de presentatie van het wetsvoorstel toe te lichten wat de meerwaarde en de voors en tegens van omschakeling van het één naar het ander zijn.

Indien wij daarbij twifelen, zullen wij het oordeel van onafhankelijken vragen.

Verder heeft mevrouw Westerveld gewezen op de haast die nodig is bij de invoering van de flexibele keuring. Voor het eind van het jaar moeten wij eigenlijk weten waar wij op dat punt staan. Dat betekent dat wij de behandeling van het wetsvoorstel in dit jaar zo ver mogelijk moeten brengen. Ik ben het met mevrouw Westerveld eens dat de flexibele keuring voor de nu al ingegane ziektegevallen, zeker met het oog op de verlenging van één naar twee jaar, eigenlijk vanaf 1 januari 2005 al haar materieel belang zal kunnen krijgen. Dit nog los van de vraag of de flexibele keuring er na één jaar in zal zitten, want daar hebben wij nog een besluit over te nemen. Zoals gezegd, hebben wij zeker haast met de flexibele keuring. Ik wil er ook naartoe werken dat terzake van dit punt in de wetgeving, op het moment dat er politieke duidelijkheid over bestaat, wij met het UWV de afspraak maken dat er in de praktijk op geanticipeerd kan worden.

Verder heeft mevrouw Westerveld gewezen op het uitgangspunt dat arbeid moet lonen in relatie tot de eerste twee jaar die toch vooral gezien zouden kunnen worden als een soort black box. Waar de werkgever loon moet doorbetalen, is het nogal duidelijk dat arbeid moet lonen. Alles wat de desbetreffende persoon doet, loont dan voor de werkgever. Alles wat die persoon zelf doet, loont voor die persoon, maar dat loont voor hem des te meer naarmate er een verschil is tussen het niveau waarop er doorbetaald wordt en het niveau dat die persoon krijgt als er volledig gewerkt wordt. Vandaar dat wij het zeer belangrijk vinden dat in de eerste twee jaar ook prikkels voor werknemers ontstaan. Waar in het eerste jaar 100% wordt doorbetaald, zal voor de werknemer het perspectief op een arbeidsplaats een zeer belangrijke drijfveer moeten zijn. In het tweede jaar komt daarbij dat doordat de loondoorbetaling wordt begrensd tot 70%, er door werken meer betaald kan worden dan die 70%.

Vervolgens heeft mevrouw Westerveld gevraagd naar het status quo-beginsel van rechtsgelijkheid ten opzichte van de werkende WAO-ers. Ik zeg haar toe daarop schriftelijk te antwoorden.

Mevrouw Van Leeuwen heeft gerefereerd aan de discussie van 25.000, waarbij zij de majeure inspanning die er op dat gebied geleverd zou moeten worden, heeft doorgetrokken naar de mogelijkheden van de

uitvoeringsorganisatie om ten opzichte van zoveel mensen voor wie er iets in hun situatie verandert, wel de vereiste kwaliteit van de dienstverlening te kunnen bieden die wij mogen verwachten bij een dergelijke ingrijpende operatie. Zij memoreerde daarbij dat de cliënten van het UWV daarbij de eerste jaren uit beeld zijn geweest. Dat is grosso modo niet de focus van het UWV geweest. Wel is het zo dat een dergelijke majeure operatie altijd interne energie kost. Hierbij is zeker van belang dat in het kader van genoemde operatie met het UWV wordt gesproken over de gerichtheid naar de menselijke maat van de uitkeringsgerechtigden.

Ik heb uit diverse gesprekken met UWV-professionals die dit werk doen, de behoefte proef om maatwerk te leveren en ook het spiegelbeeld van dat maatwerk, de menselijke maat van de professional, tot zijn recht te laten komen. De professional kan dan niet alleen zijn oordeel geven vanuit een bepaalde instructie maar ook vanuit het zicht op wat het beste is voor een cliënt. Ik ben daar positief over gestemd, maar het moet natuurlijk nog wel bewezen worden.

Mevrouw Van Leeuwen vroeg ook naar criteria voor personen met zeer geringe kansen. Het lijkt me goed om daar schriftelijk op terug te komen. Dat luistert zeer nauw. Mevrouw Van Leeuwen gaf zelf al aan dat dit zich niet leent tot een broze discussie in tweede termijn, zonder dat er concrete voorstellen op tafel liggen. Dit zal bij de behandeling van het desbetreffende wetsontwerp aan de orde moeten komen.

Mevrouw Van Leeuwen vroeg verder naar het overgangsrecht. Ik zal de inspanning om op het vlak van het overgangsrecht tot finale helderheid te komen kracht bijzetten door een schriftelijke notitie. Ik zal deze notitie binnen twee weken aan deze Kamer doen toekomen. Het gaat daarbij onder andere over de rol van de Werkloosheidswet. Deze wordt wel genoemd in de toelichting bij het schattingsbesluit. Bij de herbeoordelingswet staat de mogelijkheid van WW op zich wel genoemd, maar sommige mensen die vanuit de WAO komen hebben een heel kort arbeidsverleden of hebben in de WAO al een stukje parallelle WW-uitkering gehad, waarmee hun WW-uitkering is opgebruikt. Als er echter een WW-recht is, dan treedt dit recht in werking op het moment van een loonverlies dat niet meer vanuit de arbeidsongeschiktheid wordt gedekt. De werkloosheidsverzekering treedt dan in werking voor de mensen voor wie er geen werk is. Dat is als systeemkenmerk in het debat goed naar voren gekomen. Mevrouw Van Leeuwen heeft echter gevraagd hoe het systeemkenmerk werkt in individuele gevallen en hoe de werkelijkheid is voor de mensen die op dat moment geen WW-recht meer hebben. Haar suggestie had daar ook betrekking op. Ik kom daarop terug in mijn notitie over het overgangsrecht.

Mevrouw De Rijk heeft gevraagd naar het voor haar onbevredigende punt van de verzekering van leeftijd en kansen op de arbeidsmarkt. Zij vindt dat vaag is gebleven hoe dat een rol gaat spelen. Hier spelen twee zaken door elkaar. Wat is vanaf het moment van herbeoordeling de kans van mensen? Hoe verhoudt zich daartoe het criterium van wat je tot nu toe hebt geleerd, wat je werkervaring is en wat je leeftijd is? Daar zit enig

verschil in. Om die reden zijn in het overgangsrecht de 55-plussers buiten beschouwing gelaten. Mevrouw De Rijk zoomt in op het moment waarop in die 2,5 jaar aan iemand gevraagd wordt om mee te werken aan een herbeoordelingsoperatie. We moeten praktisch gesproken erkennen dat de capaciteit van het UWV niet toelaat dat iedereen op hetzelfde moment herbeoordeeld wordt. In theorie zou je kunnen overwegen om het effect voor iedereen naar hetzelfde moment terug te rekenen. Voor zover iemand dan enig "voordeel" heeft dat de WAO-uitkering van nu wat langer doorloopt, dan rekenen we dat voordeel toe aan de wat oudere categorie van 48-plus. Daarbinnen hebben we een vrij ruime periode, waarbij we het aan de professionele capaciteit van het UWV overlaten om mensen op te roepen.

Dat betekent dat er binnen een termijn van ongeveer een en een kwart jaar enige rechtsongelijkheid kan ontstaan. Deze vertaalt zich niet door naar de definitieve situatie, maar heeft alleen betrekking op het momentum van de herbeoordeling.

Mevrouw De Rijk heeft ook gevraagd hoe de eigen energie zich verhoudt tot de rechten en plichten van mensen. Het benutten van de eigen energie staat voorop in de relatie tussen werkgever en werknemer omdat zowel de werkgever als de werknemer echt wordt aangesproken op zijn eigen energie in de eerste jaren. Vervolgens is het in de omgang met het UWV de vraag of het dan niet te veel een vanuit de administratie gestuurd systeem wordt. Daarom heb ik aangegeven dat de eigen energie van betrokkenen zo belangrijk wordt. Dat doet niets af aan het feit dat de wet regelt dat er aanspraken zijn en dat er plichten zijn die men moet nakomen. Bij het benutten van de resterende capaciteit en de inrichting van dat proces is het van belang dat zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de eigen energie van mensen.

Mevrouw De Rijk heeft ook opmerkt dat gewacht of uitgesteld moet worden als er nog geen taalvaardigheid of computervaardigheid is. Wij onderkennen dat het ontbreken van een van deze vaardigheden een hindernis is, maar deze hindernis hangt niet samen met de medische arbeidsgeschiktheid. Die kan ook aanwezig zijn bij alle anderen die om welke reden dan ook werkloos zijn. Het is een risico, een brug die genomen moet worden, maar die brug is voor deze mensen niet anders dan voor mensen die bijvoorbeeld 20 jaar op een kippenslachterij hebben gewerkt. Een Turkse vrouw vertelde mij dat zij, toen zij daar niet meer kon werken, een enorme achterstand op de arbeidsmarkt had. Zij kende de Nederlandse taal niet, maar had deze vervolgens wel geleerd. Dat was voor haar de brug om toch weer te kunnen functioneren. Dan maakt het niet uit of je arbeidsgeschiktheid bent of werkloos; dat is dan de brug naar de arbeidsmarkt. In dat opzicht willen wij dus geen onderscheid maken tussen werklozen met of zonder een arbeidsgeschiktheidsverleden.

Mevrouw De Rijk heeft ook gesproken over de verhoging van de uitkering van 75%. Zij vond het flauw om deze afhankelijk te maken van een deal met sociale partners. Dat is niet mijn verklaring geweest. In het regeerakkoord is opgenomen dat het kabinet na een evaluatie van het nieuwe stelsel na drie jaar wil bezien of het stelsel zo solide en goed draait dat er voor degene die het echt nodig hebben, ruimte is om de uitkering te

verhogen. De sociale partners hebben in de gesprekken met ons een belangrijk punt gemaakt van het eerder laten ingaan van die uitkeringsverhoging. Daarop hebben wij aangegeven dat wij daarvoor op voorhand, zonder dat wij aan het moment van evaluatie zijn toegekomen, vertrouwen zullen moeten hebben in de werking van het systeem; de prikkel voor werknemers in het tweede ziektejaar moet daarvoor gerealiseerd zijn. Dat is de brug geweest waarop wij konden toezeggen dat, als dat gerealiseerd zou worden, de uitkeringsverhoging naar voren kon worden gehaald. Dan zou dus niet de evaluatie na drie jaar worden afgewacht, zoals in het regeerakkoord is opgenomen. Dan zou de evaluatie al in het tweede jaar plaatsvinden en worden teruggerekend naar de aanvang. Dat is de deal die wij met sociale partners hebben gemaakt. Overigens staat die nog steeds, maar ik hoor nu van de sociale partners dat zij een voorkeur hebben voor het in stand houden van de aanvulling voor het ziekengeld in het tweede jaar. Als zij dat met de werkgevers afspreken, nemen zij daarmee willens en wetens afstand van het perspectief van de uitkeringsverhoging, van die deal. Dat is echter hun keuze. Dat is in het vrije spel der krachten natuurlijk mogelijk, hoe spijtig dat ook zij. De heer Van den Berg heeft gevraagd naar de reïntegratiemarkt en het toezicht daarop. Ik denk dat het goed is als ik hem schriftelijk laat weten hoe het toezicht precies in elkaar zit. Wij kennen in ieder geval veel waarde toe aan het feit dat de reïntegratiemarkt een vrije markt is. Omdat het geen gemonopoliseerde markt is, komt de rol van de sturing in belangrijke mate toe aan de opdrachtgevende partij, in dit geval het UWV, dat zijn opdrachtnemers kan selecteren op basis van een vraag- en aanbodsituatie en met tijdelijke contracten. Dat betekent niet dat er helemaal geen toezicht is op die markt, want er mag niet onfatsoenlijk gewerkt worden en zo. Het toezicht concentreert zich echter veel meer op de vraag of er sprake is van een eerlijke concurrentie. Daarbij gaat het om de NMa en dat soort autoriteiten. Wellicht zijn er nog andere zaken, maar daarop wil ik schriftelijk terugkomen. De rol van de opdrachtgever is in ieder geval zeer belangrijk.

De heer Van den Berg heeft gevraagd naar de capaciteit van de professionals: is er wel voldoende capaciteit om deze hele operatie uit te voeren? Er gaan immers niet tijdelijk meer mensen werken. Juist door die operatie nu in te zetten, hebben wij profijt van twee aspecten. Ten eerste neemt de instroom op dit moment zo sterk af dat er op dit moment wel capaciteit is om in dit jaar nog met de operatie te starten; dat heeft het UWV mij verzekerd. Ten tweede zal in 2005 een zeer minimale instroom van nieuwe WAO-gevallen plaatsvinden omdat de termijn van loondoorbetaling bij ziekte van één naar twee jaar wordt opgerekt. Alle ingegane gevallen van 2004 komen dus pas in 2006 voor een "einde wachttijd"-beoordeling in aanmerking. Op het punt van die beoordelingen, die normaliter de hoofdmoot zijn van het werk van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen, valt dus de gehele capaciteit vrij. Die capaciteit zal dus met name in 2005 worden ingezet voor de herbeoordelingen volgens deze operatie. Vervolgens zal de operatie, zoals het er nu naar uit ziet, in 2006 en ook nog in een deel van 2007 worden afgerond. Het UWV verwacht dat deze periode ongeveer 2,5 jaar omvat.

De heer **Van den Berg** (SGP): In algemene zin begrijp ik de beantwoording van de minister wel. Daar ben ik ook blij mee, maar het ging mij speciaal om de doelgroep, mensen die arbeidsongeschikt zijn vanwege een handicap of een chronische ziekte. Mij is ter ore gekomen dat er op dat punt problemen zijn en dat de professionals daar niet zo goed op toegesneden zouden zijn. Dat weet ik echter niet; daarom vroeg ik aandacht voor die specifieke doelgroep.

Minister **De Geus**: Ik denk dat in de WAO vooral mensen zitten met een arbeidshandicap. U hebt het over een specifieke groep van arbeidsgehandicapten, wellicht chronisch zieken. Chronisch zieken vormen echter geen afgebakende groep. Het is best heel moeilijk om daar een gesloten beeld van te hebben. Wat wel speelt, is dat een aantal aandoeningen van jongs af aan aanwezig zijn. Dat zijn de mensen met een Wajong-uitkering. Daar zitten nogal wat chronisch zieken tussen. Daarover heb ik apart advies gevraagd, omdat voor die "Wajongers" een heel specifieke situatie geldt, namelijk dat zij vaak geen werkgever hebben. Die mensen komen in een WAO-uitkering zonder dat zij een arbeidsverleden hebben; zij komen daar rechtstreeks vanaf school in. Ik maak mij inderdaad zorgen over het feit dat zij een nieuw systeem in gaan waar veel wordt verwacht van de relatie tussen werkgever en werknemer, terwijl die relatie er voor hen op voorhand niet is. Hun begeleiding vergt dus een zeer serieuze extra inspanning. Het standpunt op dat punt zal ik deze maand aan het kabinet aanbieden. Als het allemaal goed gaat, komt er dus deze maand een kabinetsstandpunt over een advies van de commissie Het werkend perspectief, met name om de weg van reïntegratie van deze specifieke groep te optimaliseren.

De heer Ten Hoeve heeft gevraagd naar het verschil van 5%. Hij vond dat niet heel erg overtuigend. Daarover kunnen wij van mening verschillen. Als deze mensen in de periode alsnog aan het werk komen, lopen zij snel het verschil tussen 70% en 75% in. Dat is namelijk het eerste verschil dat ingelopen wordt, zij het dat het naar rato gebeurt. Als blijkt dat deze mensen toch volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, komt er na enige tijd, na de beoordeling, alsnog een erkenning van de situatie die dan veelal wordt gevoeld. Het zal als een bevestiging worden beleefd van het gevoel dat men niet meer naar de arbeidsmarkt terug kan. Na een aantal jaren hoort daarbij een verhoging van de uitkering met vijf procentpunt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb begrepen dat wij binnen veertien dagen een notitie van de minister over het overgangsrecht tegemoet kunnen zien. Geldt dat ook voor de door de minister toegezegde notitie in antwoord op de arbeidsrechtelijke casus? Krijgen wij die ook over veertien dagen? Ik hecht daaraan, omdat die notitie ook van belang kan zijn voor de discussie over het overgangsrecht.

Minister **De Geus**: Ik zeg dat graag toe. Ik realiseer mij dat ik geen termijn heb genoemd. Daar is ook niet naar gevraagd. Mevrouw Van Leeuwen legde een relatie tussen de notitie en het debat over het schattingsbesluit, dat naar

ik goed begrepen heb op 30 juni in de Tweede Kamer en op 6 juli in deze Kamer wordt gevoerd. Ik beraad mij op de vraag of het in de notitie te verwoorden inzicht ook voor het debat over het schattingsbesluit in de Tweede Kamer relevant is. Het gaat volgen mij om beide notities. Ik streef ernaar om de beide notities voor 30 juni toe te sturen. Ik zeg toe dat het gebeurt binnen twee weken. Dat is ook voor 30 juni. Dan zitten wij aan alle kanten goed.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister buitengewoon hartelijk.
**

Sluiting 23.26 uur