

**

*0: EK

*1: 2006-2007

*2: 5

*3: WordXP

*4: 5de vergadering

*5: Dinsdag 7 november 2006

*6: 11.15 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Meindertsma, Meulenbelt, Minderman, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Werner, Witteman, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, de heer Hoogervorst, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en mevrouw Van Gennip, staatssecretaris van Economische Zaken.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Middel, Van Middelkoop, Maas-de Brouwer, Ten Hoeve en Pruiksma, wegens bezigheden elders;

Schouw, wegens verblijf buitenslands;

Nap-Borger, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

**

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

*B

!Diverse wetsvoorstellen!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in de Telecommunicatiewet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en enkele andere daarmee verbandhoudende wetten, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en diverse andere wetten (Veegwet EZ 2005) (30027);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Warenwet teneinde een mogelijkheid op te nemen tot het stellen van hygiënevoorschriften bij het tatoeëren en het piercen en tot het houden van toezicht daarop, de werking van die wet uit te breiden tot eet- en drinkwaren die worden verhandeld op het continentaal plat, alsmede tot strafbaarstelling van artikel 27, derde lid, van die wet op grond van de Wet op de economische delicten (30173);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet in verband met de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van de verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (PbEU L 289) (30430);

- het wetsvoorstel Wijziging van de wet tot herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in de Telecommunicatiewet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en enkele andere daarmee verbandhoudende wetten, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en diverse andere wetten (Veegwet EZ 2005) (30433);

- het wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de arbeidsmarkt (Verzamelwet arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt 2006) (30614);

- het wetsvoorstel Invoering van de Wet op het financieel toezicht en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht) (30658);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter uitvoering van richtlijn nr. 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PbEU L 177) en richtlijn nr. 2006/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen

(herschikking) (PbEU L 177) (Wet implementatie kapitaalakkoord Bazel 2) (30672);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met buitenschoolse opvang (30676);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (wonen op water) (30811).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Terroristische misdrijven!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (30164).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie hartelijk welkom in ons midden.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Effectief optreden tegen de dreiging van terroristische misdrijven maakt aanpassingen van het geldende strafprocesrecht noodzakelijk. Enkele daarvan worden geregeld in dit wetsvoorstel, maar er zijn meer wetsvoorstellen, die al aan de orde zijn geweest of nog zullen komen, die hierop zijn gericht. Denk alleen al aan de voorstellen over de afgeschermden getuigen en de politiegegevens. Al deze voorstellen zijn en worden binnen en buiten het parlement van indringende kritische commentaren voorzien. Bij wijze van voorbeeld kijk ik naar het advies van de Raad van State, dat overwegend begrip toont voor de noodzaak om deze maatregelen te nemen, maar dan de belangrijke vraag stelt -- die naar de mening van de Raad van State nog niet beantwoord is -- in welke mate de verruiming van strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden als thans voorgesteld noodzakelijk is om effectief te kunnen ingrijpen. In dat verband wijst de Raad van State op het reeds bestaan van een groot aantal strafrechtelijke instrumenten die in allerlei verschillende wetten zijn ingevoerd en die bij elkaar een scala van nog niet geheel benutte mogelijkheden, ook in strafprocedures zin, laten zien. Er wordt bijvoorbeeld genoemd de mogelijkheid om ook preventief op te treden tegen terroristische aanslagen. Voorbeelden die de Raad van State noemt, zijn de samenspanningsbepaling, de rekrutering ten behoeve van de gewapende strijd, de verruiming van de strafbaarstelling van de voorbereidingsfase en zo is er nog meer. Ik citeer één zin waar de Raad van State concreet wordt: zo is het mogelijk dat een anonieme tip dat een bepaalde persoon met een ander een afspraak heeft gemaakt voor het plegen

van een terroristische aanslag, een verdenking van strafbare samenspanning oplevert waardoor tal van dwangmiddelen kunnen worden toegepast. Die zin moet eigenlijk in de verleden tijd gesteld worden, want het woord "verdenking" kunnen wij na vandaag vervangen door "aanwijzing". Wij gaan het begrip "verdenking" vervangen door het veel minder goed omschreven begrip "aanwijzing" dat er iets aan de hand is. In dat geval worden al die zware bevoegdheden ingezet.

Als wij nu de grote lijn van de vele commentaren in een paar woorden samenvatten, dan kan worden gezegd dat zich een aantal gevaren aandienen voor de kwaliteit van onze eigen rechtsstaat. Hierop dienen wij bij elke nieuwe wet goed bedacht te zijn. Om te beginnen wordt van veel van de voorgestelde procesrechtelijke ingrepen gezegd dat zij vermoedelijk in strijd zijn met de artikelen 5, 6 en 8 van het EVRM en de daarop ontwikkelde jurisprudentie van het EHRM die juist ook betrekking had op terrorismezaken. Dit vermoeden van strijdigheid met hoger recht hangt als een zware schaduw over alle discussies. Wij willen het terrorisme namelijk zo bestrijden dat wij binnen de marges blijven van de mensenrechtelijke normen die een democratische rechtsstaat kenmerken. Dat willen wij allemaal, de regering net zo goed als de oppositie. Oordelen over dit vermoeden van strijdigheid zijn intussen verre van eenduidig of eenvoudig. Slagen wij er echter niet in een rechtsstatelijke manier te vinden om terrorisme te bestrijden, dan levert dit een ideologische overwinning op voor de vijanden van de democratie. Die zijn er ook in Nederland.

Deze situatie zou op zich vereisen dat wij een breed, open debat voeren over een samenhangend pakket van maatregelen. Wij moeten de afwegingen over de rechtsstatelijkheid van terrorismebestrijding dus niet alleen bij elke afzonderlijke wetswijziging maken, want dat is niet voldoende. Al geef ik de regering graag toe dat wij dat ook moeten doen. Daarnaast en daarenboven moet de wetgever oordelen over het gehele systeem van de materieelrechtelijke en formeelrechtelijke aanpak van terrorisme dat eruit resulteert. Ons legaliteitsideaal brengt met zich mee dat wij daarnaar moeten streven. De regering heeft dat ideaal van een brede, open en systematische afweging van het hele pakket maatregelen echter kennelijk opgegeven, zo blijkt uit de memorie van antwoord in antwoord op vragen van mijn fractie. Doorgaan op de nu ingeslagen weg van telkens kleine wettelijke aanpassingen van het systeem, leidt tot een sluipende uitholling van vele uitgangspunten en waarden die ten grondslag liggen aan het strafrecht zoals wij dat tot op heden kennen. De Raad van State gaf hiervan al een onvolledig overzicht. Beetje bij beetje worden de gronden waarop de overheid in actie komt ruimer en vager omschreven, verminderen de rechten van verdachten, worden de mogelijkheden voor de advocaten om hun cliënten bij te staan ingeperkt, vermindert de privacy. Dit om eens een aantal trends te noemen.

Dat brengt twee verschillende verdere risico's met zich mee. Als de standaarden, rechten en handelingsmogelijkheden voor het terrorismedelict op een lager niveau zijn geplaatst, ontstaat er een precedent dat het gemakkelijker maakt om de normen in de toekomst ook voor andere ernstige delicten, zoals mensenhandel, te

verlagen. Dit is het risico van een onbedoelde, maar sluipende uitholling van het gewone strafrechtelijke systeem onder invloed van het opkomende terrorismestrafrecht. Het tweede risico is precies dat het terrorismestrafrecht een rechtsgebied is dat er langzamerhand al wel is, maar nog even geen naam mag hebben. De regering stelt zich hardnekkig op het standpunt dat wij het gewone strafrecht handhaven en het alleen hier en daar aanvullen voor wat betreft de terroristische misdrijven. Geen bijzonder wetboek voor terrorismestrafrecht. Hoewel dat streven mijn fractie juist voorkomt, constateer ik toch dat in weerwil van deze officiële stellingname er zich in de praktijk een apart rechtsregime in materiële en formele zin aan het ontwikkelen is. Het recht der werkelijkheid is anders dan het vrome uitgangspunt.

Deze twee gevaren zijn uiteraard al vaker onder de aandacht gebracht. Laat ik er nog een aan toevoegen dat wat minder aandacht heeft gekregen. De nieuwe antiterreurwetten creëren ruime bevoegdheden voor politiemensen, officieren van justitie, rechters-commissarissen en rechters. Dat geeft hen zware verantwoordelijkheden. Zij zullen moeten afwijken van in het veld normaliter gehanteerde normen. Als zich een vermoeden van een terroristisch oogmerk aandient, moeten zij nieuwe bevoegdheden toepassen die door de wetgever, in afwijking van de strafrechtelijke legaliteitstraditie, bewust vaag zijn omschreven. Als voorbeeld noem ik de weigering van de minister om in deze wet een juridische omschrijving te geven van het begrip "aanwijzing". Zijn stelling is dat de omschrijving die gegeven kan worden, geheel voortvloeit uit het gewone taalgebruik en daarom niet juridisch hoeft te worden gedefinieerd. Maar dat betekent toch eigenlijk het opgeven van een wetgevende taak? Dat betekent toch eigenlijk het verplaatsen van die last naar de schouders van de functionarissen die met aanwijzingen moeten werken? Overvragen wij hen niet zo? Denk ook aan rechters die in het terrorismestrafrecht over allerlei zaken verstreckende beslissingen moeten nemen, slechts geleid door hun gezonde verstand. Rechters hebben natuurlijk veel gezond verstand, maar de wetgever moet daar niet al te veel op vertrouwen.

Dan nu wat de voorliggende wet betreft. In de gedachtewisseling met de Tweede Kamer en de schriftelijke voorbereiding in de Eerste Kamer zijn vele kwesties uitvoerig, degelijk en open aan de orde geweest. Daarmee zijn wij dus op de goede weg naar een evenwichtig oordeel over de wet. Mijn fractie heeft er geen behoefte aan de vragen nog eens te stellen en de antwoorden nog eens te vernemen. Er ligt genoeg materiaal op tafel voor een afgewogen oordeel. Ik stel wel één aanvullende vraag, omdat die mooi demonstreert dat wij in dit debat werken onder de schaduw van het vermoeden van onverenigbaarheid met het EVRM. Het wetsvoorstel regelt de mogelijkheid om terrorismeverdachten en hun advocaat kennisneming van processtukken in het vooronderzoek te onthouden. Als daartegen bezwaar wordt gemaakt, kan telkens voor een periode van 90 dagen de inzage geweigerd worden na een rechterlijke toetsing. Is dat nu conform de Straatsburgse jurisprudentie ten aanzien van artikel 5, lid 4 EVRM en in het bijzonder het Schöps-arrest?

Kooijmans en Simmelink lezen dit arrest in een recente publicatie anders dan de minister. Zij concluderen dat in het Schöps-arrest het recht van de verdachte wordt vastgelegd om inzage te krijgen in de stukken die ten grondslag liggen aan het besluit tot voorlopige hechtenis. Ik citeer uit het Schöps-arrest: it is hardly possible for an accused to challenge properly the reliability of such an account of the facts without being made aware of the evidence on which it is based. Dat is vooral van belang in gevallen waarin de voorlopige hechtenis van een verdachte van terroristische activiteiten berust op een aanwijzing of verdenking van samenspanning, voorbereiding of deelname aan een terroristische organisatie. Dit zijn allemaal kwesties waarin er geen hard bewijsmateriaal is, maar alleen voor meerdere interpretaties vatbaar materiaal dat gemakkelijk achteraf verkeerd kan blijken te zijn uitgelegd door de vervolgende instanties. Het zou dan volgens de lijn van het Schöps-arrest tegen het EVRM indruisen om de verdachte hierin geen inzage te geven, ook als de rechter elke 90 dagen nagaat of het nog nodig is de toegang te weigeren. Volgens de lijnen van het EVRM zijn inbreuken overigens niet in het algemeen verboden, maar dienen ze gecompenseerd te worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door de rechter-commissaris een zwaardere positie toe te kennen dan nu het geval is. Dit betogen de genoemde auteurs. De rechter-commissaris zou dan niet alleen moeten beslissen over de onthouding van kennisneming, maar actief moeten waken over de belangen van de verdediging in de loop van het voorbereidend onderzoek. Hoe denkt de minister over deze gedachtegang?

In deze trant zijn veel meer vragen te stellen. Waarschijnlijk zullen andere woordvoerders daartoe ook overgaan. Ik stelde deze vraag slechts ter illustratie van mijn stelling dat wij wat betreft de verenigbaarheid met hoger recht bij deze wet in een fundamentele onzekerheid verkeren. Dat ik dit zeg, betekent overigens niet dat ik niet graag het antwoord op deze vraag van de regering verneem. Maar de constatering inzake die schaduw van onzekerheid heeft wel gevolgen voor de afweging over het wetsvoorstel die mijn fractie maakt. Die afweging staat enerzijds in het teken van de wens de opsporing en berechting van terroristische misdrijven, voor zover nodig, doelmatiger te maken en daarbij knelpunten weg te nemen die opsporingsfunctionarissen en rechters in de praktijk ervaren. Over wat precies de behoeften van de praktijk zijn, weten wij echter betrekkelijk weinig. Zoals zo vaak bij herzieningen van het strafproces komen de meningen van de direct betrokkenen slechts in sterk gefilterde en bewerkte vorm in het wetgevingsdossier naar boven. Wij moeten de minister op zijn woord geloven als hij zegt dat alle voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn voor de praktijk. Anderzijds is er de overtuiging dat de strijd tegen het terrorisme te allen tijde alleen met rechtsstatelijke middelen moet worden gevoerd, waarbij zo veel mogelijk en zo lang mogelijk gebruik gemaakt moet worden van de geldende strafrechtelijke uitgangspunten die wij ook voor gewone criminaliteit hanteren. Komen wij hier ooit uit? Komt iemand ooit uit een dergelijke principiële afweging?

Wij zijn geneigd om de minister het voordeel van de twijfel te geven als hij op zijn beurt ten eerste erkent dat hij de noodzaak van de nieuwe bevoegdheden niet op een

empirisch toetsbare manier kan onderbouwen en ten tweede bereid is om, net als wij, open te staan voor nieuwe inzichten en dat ook consequenties kan laten hebben voor de wetgeving en de praktijk. Voorwaarde voor mijn fractie om steun te verlenen aan dit wetsontwerp is dat er door middel van een novelle een horizonbepaling van vijf jaar in wordt opgenomen. Wij sluiten ons aan bij het pleidooi hiervoor dat de D66-fractie in de Tweede Kamer heeft gehouden en dat die partij, ere wie ere toekomt, ook al bij de eerste Wet terroristische misdrijven hield. Ik geef voor deze oproep nog de volgende overwegingen. Het wetsvoorstel berust in de eerste plaats op een zwakke empirische basis. De dwang tot heroverweging over vijf jaar geeft de kans die empirische basis sterk te verbeteren.

Over vijf jaar zullen wij in de tweede plaats een beter zicht hebben op de ontwikkeling van het terrorisme enerzijds en onze mogelijkheden om het te bestrijden anderzijds. Anders dan de minister is mijn fractie niet van mening dat het terrorisme een onveranderlijk fenomeen is dat tot in lengte van jaren onze veiligheid zal bedreigen. Wie ziet wat er alleen al op dit vlak in de afgelopen vijf jaar in de wereld is veranderd, moet erkennen dat de komende vijf jaar ook weer fundamentele veranderingen kunnen brengen, zowel ten goede als ten kwade. Een aanpassing van de wetgeving ligt op een termijn van vijf jaar dus sowieso in de rede en de horizonbepaling baant daarvoor de weg.

Een horizonbepaling stimuleert in de derde plaats het afleggen van verantwoordelijkheid door de betrokken overheidsfunctionarissen over het gebruik van de speciaal voor terrorismebestrijding gecreëerde bevoegdheden. Zij zullen moeten laten zien dat de wetgeving noodzakelijk is en de rechtsstatelijke waarde niet te veel schaadt. Zij zullen moeten laten zien dat de vragen van onder andere de Raad van State en zoveel deskundigen zinvolle vragen zijn en dat deze op een goede manier kunnen worden beantwoord. De bewijslast komt hierbij bij de regering te liggen, waar deze ook hoort. Nu kom ik aan een enigszins theoretisch punt.

In de vierde plaats worden horizonbepalingen in Nederland weinig gebruikt, maar in bepaalde omstandigheden passen zij wel degelijk in een goed wetgevingsbeleid. Eijlander en Van Gestel van het Tilburgse Centrum voor Wetgevingsvraagstukken hebben recent een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van horizonbepalingen in een aantal Europese landen. Zij zijn sceptisch gestemd. In de meeste gevallen zijn horizonbepalingen geen verbetering van de wetgeving, maar dat geldt niet voor de inzet van horizonbepaling voor wat zij "onzekerheidsreductie" noemen. Het gaat dan om in hun woorden: situaties waarbij het uit voorzorg verstandig lijkt om, gelet op een informatietekort op het moment van het uitvoerdigen van de regeling, na verloop van tijd te bezien of de verwachte en beoogde effecten van een wettelijke regeling ook daadwerkelijk optreden. Het woord "onzekerheidsreductie" geeft denk ik precies aan in welke situatie wij ons bij dit wetsvoorstel bevinden. Deze variant van de horizonbepaling geeft een tweede kans om te beoordelen of de wetgeving werkelijk noodzakelijk is. In die zin is deze ook goed te verenigen met de desbetreffende aanwijzing uit de Aanwijzingen voor de regelgeving. De PvdA-fractie hoopt stof tot denken te

hebben aangedragen die een heroverweging van het regeringsstandpunt inzake een horizonbepaling mogelijk maakt en wacht met belangstelling de reactie van de regering af.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Met het wetsvoorstel dat vandaag voorligt komen wij in zekere zin tot een afronding van een proces van wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding. Ik denk dat dit wetsvoorstel mag worden gezien als een afronding, omdat ik niet concreet zie op welke terrein er nog nieuwe wetgeving nodig zou zijn om terrorisme op effectieve wijze te bestrijden. De regering heeft dit ook niet aangekondigd. Het belangrijkste dat met het wetsvoorstel wordt beoogd, is voorkomen dat er daden tot voltooiing komen die groot leed in de samenleving, onder Nederlandse burgers en anderen teweeg zouden kunnen brengen. Voorkomen van dergelijke gebeurtenissen is natuurlijk niet vreemd aan het strafrecht. Op het moment dat wij spreken over het doel van het strafrecht in termen van generale preventie beogen wij immers mensen die nog geen strafbare feiten hebben gepleegd, daarvan te weerhouden. Als wij spreken over speciale preventie dan proberen wij mensen die dat eerder wel hebben gedaan, ervan af te houden dat zij tot recidive komen.

Het verschijnsel van de poging is al eeuwenoud in het strafrecht. Dit duidt erop dat het doel van het strafrecht ook is te voorkomen dat het daadwerkelijk tot voltooide delicten komt. Wij hebben voorbereidingshandelingen strafbaar gesteld in de Nederlandse wetgeving, ook met het oogmerk om te voorkomen dat het tot voltooiing van delicten komt. Wij hebben bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering opgenomen, omdat wij geconfronteerd werden met het verschijnsel georganiseerde criminaliteit. Dit verschijnsel konden wij met het strafrecht en de strafvordering van pakweg 30 jaar geleden niet bestrijden. Wij worden nu in de Nederlandse samenleving geconfronteerd met het verschijnsel van terrorisme op een wijze die ons als wetgever dwingt om ons de vraag te stellen of wij dat probleem met het bestaande instrumentarium kunnen aanpakken. Ik denk dat de regering die vraag terecht ontkennend heeft beantwoord en tot de conclusie is gekomen dat wij tot verdere verandering van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering moeten komen om op een effectieve manier te kunnen optreden.

Daarbij is voor ons als CDA-fractie een wezenlijk uitgangspunt dat wij niet praten in termen als "oorlog tegen het terrorisme". Het gaat ten diepste nog steeds om een criminaliteitsprobleem, een probleem dat wij binnen de grenzen van de rechtsstaat moeten oplossen. Dit noodt ertoe om geen maatregelen te nemen die erop zouden duiden dat wij een soort noodrecht zouden introduceren in onze rechtsstaat om het probleem te kunnen bestrijden. Wij hebben daarover ook van onze kant vragen gesteld in het voorlopig verslag. Deze vragen zijn uitvoerig beantwoord door de minister en zijn ambtenaren in de memorie van antwoord. De memorie van antwoord heeft een buitengewoon goed stuk opgeleverd, waarvoor

complimenten aan de minister en zijn ambtenaren. Overigens geldt dit in het algemeen voor schriftelijke voorbereidingen in de Tweede en Eerste Kamer. Voor ons is een heel belangrijk punt dat wij duidelijk afstand nemen van ideeën dat terrorisme buiten het strafrecht zou moeten worden bestreden en dat wij een oorlog tegen het terrorisme zouden moeten voeren.

Vanuit eenzelfde invalshoek nemen wij ook een kritische houding aan ten opzichte van de gedachte om te komen tot een wetboek van terrorismestrafrecht. Ik denk dat ook dat niet wenselijk is. Ook daarmee creëer je weer een bijzonder fenomeen waardoor je het probleem enigszins zou aanpakken op een wijze die in de richting gaat van een speciale voorziening en een soort staatsnoodrecht. Daar moeten wij verre van blijven.

Er is sprake van nog een invalshoek, zeker gegeven het feit dat het terrorisme zoals zich dat tot dusverre manifesteert sterk geïnspireerd is door moslimextremisme. Dit zou betekenen dat je tegen de moslimbevolking zegt: voor de extremisten onder u hebben wij een speciaal wetboek nodig en dat gaan wij nu introduceren. Maatschappelijk en psychologisch gezien is dit een verkeerd signaal. Wij moeten duidelijk maken dat het verschijnsel wordt gezien als een criminaliteitsverschijnsel dat wij, hoe bijzonder ook vanwege de enorme consequenties die een geslaagde actie kan hebben, op deze manier zullen blijven bestrijden.

Dat neemt niet weg dat wij in het wetgevingsproces voor lastige vragen komen te staan. Een van die lastige vragen betreft het onderwerp van de aanwijzingen. Ik kom nog te spreken over de betekenis van de geheimhouding van stukken en over het probleem van toezicht op het gebruikmaken van bijzondere opsporingsbevoegdheden, maar ik begin met de aanwijzingen. Bij lezing van de stukken kreeg ik de indruk dat de minister, en met name zijn ambtsvoorganger bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, een systematische benadering heeft willen geven van het begrip aanwijzingen. Hij merkte op dat aanwijzingen en verdenkingen zich aldus verhouden: als er een verdenking is, zijn er ook aanwijzingen. Bij de bovengrens van de aanwijzingen bevind je je op de grens naar het verdenkingsbegrip. Kijkend naar de voorbeelden die gegeven worden, heb ik veeleer de neiging om te zeggen dat aanwijzingen feiten en omstandigheden zijn die erop duiden dat er een terrorismemisdrijf is gepleegd of wordt voorbereid. Dit zijn echter feiten en omstandigheden die in een bepaalde context evengoed een verdenking kunnen opleveren.

Waar zit het principiële verschil als ik kijk naar dit wetsvoorstel en naar wat tot dusver daarover is gezegd? Aanwijzingen zijn meer op feiten georiënteerd. Ze abstraheren als het ware van de vraag of een concrete persoon schuld treft met betrekking tot het strafbare feit dat aan de orde is of niet. Een verdenking is juist wél persoonsgeoriënteerd. Daar wordt veel meer de nadruk gelegd op het onderzoeken van de vraag of de betrokkene daadwerkelijk iets te verwijten valt. Als je het zo beschouwt, betekent het ook dat je het aanwijzingsbegrip niet principieel onderscheidt van het verdenkingsbegrip maar gradueel, teneinde met het oogmerk van het voorkomen van de strafbare feiten waarover het hier gaat

te kunnen komen tot een effectieve en gecontroleerde inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Wil de minister hierop ingaan? Ik meen dat dit ook binnen de rechtspraak in belangrijke mate de kou uit de lucht kan halen. Het gaat hierbij namelijk om de vraag of men niet een soort Rubicon oversteeft waarbij als het ware ten behoeve van de onstilbare honger naar informatie van politie en justitie – en wellicht van de AIVD die vaak de aanzet zal geven tot verkennende onderzoeken – enorme onderzoeken op touw worden gezet om informatie te vergaren.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): In de memorie van antwoord wordt gesproken over “een moeilijk verifieerbaar gerucht”. Ik krijg de indruk dat zo’n omschrijving gezien kan worden als een aanwijzing in bepaalde omstandigheden. Bent u het met mij eens dat iets als een moeilijk verifieerbaar gerucht niet vereenzelvigd kan worden met feiten en omstandigheden?

De heer **Van de Beeten** (CDA): In de stukken staat dat als het om die informatie gaat, het moet gaan om de betrouwbaarheid en de verifieerbaarheid van de bron en de concreetheid van de informatie. Dit zijn heldere maatstaven die moeten worden toegepast bij het beoordelen van de informatie. Aan de hand daarvan moet dan ook worden beoordeeld of er sprake is van aanwijzingen in de zin van deze wet. Dit is overigens niet nieuw. In het Wetboek van Strafvordering kennen wij het begrip “verkennend onderzoek” dat ook gekoppeld is aan het begrip “aanwijzingen”. Ook daar doet zich het probleem voor dat als het om georganiseerde criminaliteit gaat, los van het voorliggende wetsvoorstel gekoppeld aan terroristische misdrijven, je moet beoordelen of informatie inderdaad aanwijzingen oplevert die aanleiding kan geven tot het instellen van een verkennend onderzoek. Ik zie het probleem, maar ik meen dat je niet kunt zeggen dat door het enkele introduceren van het begrip aanwijzingen een deur wordt opengezet die je voor een deel gesloten wilt houden. Als het gaat om de vraag of een vaag gerucht voldoende is, ben ik geneigd om te zeggen dat een vaag gerucht geen feiten of omstandigheden oplevert die erop duiden dat een terroristisch misdrijf is gepleegd of wordt voorbereid. Daarvoor is het begrip “vaag gerucht” mij te vaag.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): En daarmee ook geen aanwijzing voor aanhouding en in verzekeringstelling van een aangewezen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat is de consequentie.

De heer **Witteveen** (PvdA): Is het uw streven om het begrip aanwijzingen op te nemen in het begrip verdenking als een soort vroege fase van het vormen van een verdenking die uiteindelijk leidt tot verdenking van een persoon? Kunnen pas op dat moment dwangmiddelen en andere bevoegdheden worden ingebracht?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijn stelling is dat als je het moet uitbeelden het begrip verdenking een deel van feiten en omstandigheden dekt dat aanleiding geeft tot de

daarbij behorende dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het begrip aanwijzingen dekt een ander deel van alle feiten en omstandigheden die je kunt voorstellen en die twee begrippen overlappen elkaar voor een deel. Er moet altijd een intrinsieke samenhang zijn. Informatie die alleen maar interessant is voor de AIVD mag geen aanleiding zijn om bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering in te zetten.

De heer **Witteveen** (PvdA): Dank voor deze toelichting. Ik begrijp waar u heen wilt, maar u gaat zich sterk verwijderen van de verwijzing naar het gewone spraakgebruik van de minister in de eerdere stukken. Uw standpunt zou dus zeer pleiten voor het scheppen van een wettelijke definitie en toelichting in een eventuele memorie van toelichting om dit duidelijk te maken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb geen behoefte aan een wettelijke definitie. De ambtsvoorganger van de minister sprak bij de behandeling in de Tweede Kamer over informatie die concreet, verifieerbaar en betrouwbaar moet zijn. Daarbij noemde hij criteria die op zichzelf niet nieuw zijn, maar voldoende aanknopingspunten geven om het aanwijzingsbegrip in te vullen. Op het moment waarop een afzonderlijke definitie wordt gegeven, betekent dit dat je het aanwijzingsbegrip losmaakt van het klassieke verdenkingsbegrip. Mijn streven is erop gericht om het klassieke verdenkingsbegrip zoveel mogelijk maatgevend te laten zijn voor het aanwijzingsbegrip. Het moet altijd georiënteerd blijven op het uiteindelijke doel, namelijk strafvordering. Uiteindelijk moet je uitkomen bij een concreet verdachte persoon die ook voor de rechter moet worden gebracht.

De heer **De Graaf** (VVD): In de stukken staat dat het gaat om misdrijven die zijn gepleegd of worden voorbereid. Wij discussiëren voortdurend over samenspanning en al dat soort duistere voorbereidingen van terroristische activiteiten. Het wordt veel duidelijker als je uitgaat van het terroristische misdrijf dat al is gepleegd. Dan is er kennelijk sprake van een terroristische daad, alleen weten wij absoluut niet wie die gepleegd heeft. De daad geeft een duidelijke aanwijzing dat er iets gaande is. Dan moet je op basis van de aanwijzing die je daaruit krijgt gaan zoeken naar de plegers van het terroristische misdrijf. Als je uitgaat van een misdrijf dat al gepleegd is, wordt de aanwijzing als hanteerbaar begrip veel duidelijker dan wanneer je uitgaat van een voorbereiding en planning daarvan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil hier, met alle respect voor collega De Graaf, afstand van nemen. Ik meen dat je de aanwijzingen vooral nodig hebt voor de op zichzelf voltooide delicten van bijvoorbeeld samenspanning of voorbereidingshandelingen die nog niet herkenbaar zijn geworden voor politie en justitie omdat zich nog niets heeft voorgedaan. Bij samenspanning tot het plegen van een terroristisch misdrijf praat je over een voltooid delict en niet over een situatie waarop de heer De Graaf doelde.

De heer **De Graaf** (VVD): Ik doel op een totaal onvoorziene situatie. Daarbij gaat het ook om feiten uit de dagelijkse werkelijkheid.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Je hebt dan te maken met een onbekende verdachte, maar je kunt met het verdenkingsbegrip uit de voeten.

De heer **De Graaf** (VVD): Je hebt géén verdachte.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Er is dan iets gebeurd wat onherroepelijk tot een concrete persoon te herleiden is. In het aanwijzingsbegrip heb je te maken met een situatie waarin nog geen concrete persoon kan worden aangewezen.

De heer **De Graaf** (VVD): Dat vind ik een heel lastige: een verdenking van een onbekende verdachte.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik ben benieuwd naar wat de minister daarover te zeggen heeft.

Het tweede deel van mijn betoog heeft betrekking op de geheime stukken. Toen in september 2004 werd aangekondigd dat iets dergelijks in de vorm van een wetsvoorstel zou worden voorgesteld had ik grote bedenkingen, maar ik moet erkennen dat ik naarmate de parlementaire behandeling aan de overzijde vorderde en wij antwoorden op onze vragen kregen steeds meer gerustgesteld werd. De rechter-commissaris kan zich altijd toegang verschaffen tot geheime stukken. Hij kan met name ingrijpen in een situatie waarin geheime stukken ontlastende informatie bevatten, een onderwerp dat in deze Kamer al eens de nodige aandacht heeft gekregen, waarbij hij ervoor kan zorgen dat bijvoorbeeld de bewaring of gevangenhouding eindigt. Dit is een zeer belangrijke waarborg, zeker in combinatie met wat door de heren Wolfsen en Weekers is bewerkstelligd via hun amendement over de periodieke toetsing. Dit is een geruststellende ontwikkeling die het aanvaarden van het wetsvoorstel heeft vergemakkelijkt voor onze fractie.

Een belangrijk punt blijft de vraag wat de rol kan zijn van die geheime stukken en de betekenis die het OM aan de inhoud daarvan toekent bij de besluitvorming door de raadkamer bij gevangenhouding c.q. verlenging daarvan. Op onze vragen daarover in het voorlopig verslag is antwoord gegeven, maar ik blijf met het gevoel zitten dat in de visie van de minister het OM de raadkamer kan laten weten dat het de gevangenhouding wil verlengen. Weliswaar kon het OM geen nieuwe informatie aan het dossier kunnen toevoegen sinds de laatste zitting, maar in de geheime stukken waaraan inmiddels nieuwe geheime stukken zijn toegevoegd, staat zoveel informatie dat het OM de overtuiging heeft dat het tot resultaten kan komen als het meer tijd krijgt om onderzoek te doen en de persoon in gevangenhouding blijft. Als dit het geval zou zijn, ben ik daar zeer ongelukkig mee. Ik hoor graag van de minister dat het OM zich van dit type argumentatie moet onthouden. De rechter moet zich hierdoor in ieder geval niet laten leiden. Dit type argumentatie brengt per definitie met zich dat geheime stukken wel een rol gaan spelen, zonder dat ze toetsbaar zijn door de rechter, verdachte en de verdediging, hetgeen uitermate ongewenst is. Ik stel het

dus zeer op prijs als de minister op dat punt duidelijkheid kan verschaffen.

Het volgende punt heeft te maken met de gebruikmaking van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het gebruik daarvan zal vaak plaatsvinden op basis van aanwijzingen die in de meeste gevallen van de AIVD zullen komen. Dit brengt mij ertoe om opmerkingen te maken over de manier waarop de AIVD onder andere omspringt met het begrip terrorisme. In het recente rapport De gewelddadige jihad in Nederland. Actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging, geeft de AIVD een definitie van terrorisme. Ik citeer: “Het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld of het aanrichten van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en politieke besluitvorming te beïnvloeden.” Dit staat op pagina 11 van het rapport van de AIVD. Deze definitie wijkt af van die welke wij hanteren in het Wetboek van Strafrecht. In artikel 4, sub 15, is het terroristische karakter van een misdrijf als volgt gedefinieerd: “indien het misdrijf is gepleegd met het oogmerk de bevolking of een deel der bevolking van Nederland vrees aan te jagen, een Nederlandse overheid of een in Nederland gevestigde instelling of organisatie van de Europese Unie te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, of de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van Nederland of een in Nederland gevestigde instelling of organisatie van de Europese Unie ernstig te ontwrichten of te vernietigen...”.

Tussen beide definities zit enig licht. Aan de ene kant is de definitie in het Wetboek van Strafrecht beperkter en aan de andere kan is zij ruimer dan de definitie die de AIVD hanteert. Dat verontrust mij. Als de AIVD de leverancier is van de informatie die de aanwijzing moet opleveren op basis waarvan politie en justitie hun werk moeten doen, mag er niet zoveel verschil in terminologie, begrippen en de definitie van terrorisme zitten. De wettelijke definitie uit het strafrecht is ruimer, want ook de gehele bevolking of een deel daarvan vrees aanjagen valt onder het begrip terrorisme. Dat element is niet terug te vinden in de definitie van de AIVD. De AIVD stelt dat er sprake moet zijn van cumulatie, namelijk daar waar gezegd wordt dat er sprake moet zijn van het aanrichten van ernstige maatschappijontwrichtende zaakschade met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en politieke besluitvorming te beïnvloeden. De wettelijke definitie is echter beperkter, omdat het steeds moet gaan om fundamentele structuren en ernstige ontwrichting.

Ik leg dit probleem aan de minister voor met het verzoek om daarover met zijn ambtgenoot van BZK van gedachten te wisselen. Dit kan namelijk leiden tot een andere invalshoek van de zijde van de AIVD bij het aanleveren van informatie die een aanwijzing kan opleveren. Daar waar men te ruim formuleert, wordt eerder informatie aangemerkt als aanwijzing, zodat dit kan leiden tot het te snel inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het is ook mogelijk dat er bij de AIVD informatie is die, strafrechtelijk gezien, aanwijzingen kan opleveren en politie en justitie aanleiding moet geven om op te treden. Deze informatie zou dan aan de landelijke officier onthouden worden. Dit lijkt mij uitermate ongewenst en ik vraag de minister om

hieraan aandacht te besteden. Wil hij ons door middel van een brief laten weten wat het overleg hierover heeft opgeleverd?

Ondanks het grote vertrouwen dat ook bij de CDA-fractie bestaat over de werkwijze en het nut van de AIVD wijs ik erop dat wij, zeker als het om begripsvorming gaat, kritisch moeten blijven. Ik grijp hiervoor terug naar een rapport dat de AIVD een paar jaar geleden heeft uitgebracht met de titel Van Dawa naar Jihad. Er staat overigens ook het een en ander in over de rechtsstaat wat ik de minister ter lezing aanbeveel. Het begrip dat de overheid haar handelen moet laten normeren door het recht ontbreekt daar volledig. Ik vind dat een uitgesproken gemis in de definitie van de AIVD van het begrip rechtsstaat. Ik citeer uit het door mij genoemde rapport: “Van onverenigbaarheid van islam en democratie in haar algemeenheid is geen sprake. De islam kent ook in zijn originele bronnen verschillende concepten die met hedendaagse democratische beginselen in verband kunnen worden gebracht zonder dat hierbij van staatstheorieën sprake is. Het concept van ‘shura’ voorziet bijvoorbeeld in maatschappelijke consultatie en het principe van ‘bajāt’ kan naar een maatschappelijk contract worden vertaald. Doorslaggevend is echter dat dergelijke principes in de hedendaagse theologische dan wel maatschappelijke discussie slechts een marginale rol spelen. Liberaal-islamitische denkers staan in de voornamelijk autoritair bestuurde landen met een overwegend islamitische bevolking op zijn zachtst gezegd aan de zijlijn van het politiek of intellectueel relevante verloop. Ook in het democratische Nederland spelen liberaal-islamitische stromingen nauwelijks een rol bij de politieke koersbepaling. In beginsel is het echter niet uitgesloten dat een democratisch-politieke islam op middellange of lange termijn in Nederland gestalte kan krijgen. De manier waarop christen-democratische partijen in Europa zich hebben ontwikkeld, toont aan dat een politieke beweging op religieuze grondslag levensvatbaar is en een belangrijke bijdrage aan het (voort)bestaan van Europese (en ook de Nederlandse) democratische rechtsorde levert.”

Men moet om wat de AIVD hier schrijft te kunnen waarderen dit even op zich laten inwerken, zeker als men christendemocraat is respectievelijk veel over de rechtsstaat en de rechtsorde heeft geschreven en nagedacht. Met andere woorden, enige kritische zin in de richting van wat de AIVD ons aanlevert is op zijn plaats.

Dit brengt mij bij de vraag op welke wijze wij controle uitoefenen op het gebruikmaken van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, met name wanneer het gaat om het verzamelen van gegevens in het kader van verkennende onderzoeken, wat ik in het voorlopig verslag maar gemakshalve heb aangeduid met de drieslag Rasterfahndung, datamining en profiling, in goed Nederlands met excuus aan de voorzitter. Het nut en de noodzaak om die bevoegdheden te creëren met het oog op het voorkomen van voltooid terroristische misdrijven zijn onomstreden. In ieder geval is daarvoor volledige steun van mijn fractie. Heel veel van deze bevoegdheden zullen echter worden gebruikt in het kader van verkennende onderzoeken. Heel veel verkennende onderzoeken zullen nimmer leiden tot echte opsporing en vervolging en zullen

dus ook nimmer leiden tot toetsing door de rechter of de gebruikmaking van die bevoegdheden is gebeurd overeenkomstig de normen die de wet ervoor stelt. Dat is voor ons een belangrijk punt van zorg. In het voorlopig verslag hebben wij dat aan de orde gesteld.

In de memorie van antwoord is gezegd: dat gaat wel goed. Wij hebben tenslotte een procedure waarbij binnen het Openbaar Ministerie zorgvuldig wordt gekeken naar de omstandigheden waaronder die bevoegdheden zouden moeten worden ingezet. Naarmate de bevoegdheden zwaarder zijn, wordt er op een steeds hoger niveau binnen het Openbaar Ministerie een beslissing over genomen. Bij bijzondere bevoegdheden is er ook nog de noodzaak om de rechter-commissaris vooraf in te schakelen. Achteraf kan het College Bescherming Persoonsgegevens nog kijken naar de tijdelijke politieregisters die zullen worden gevuld met de informatie die door middel van die verkennende onderzoeken wordt vergaard, aldus de memorie van antwoord.

Dat laatste was voor ons aanleiding om toch nog eens bij het College Bescherming Persoonsgegevens na te vragen hoe men dat daar zelf ziet. De Eerste Kamer heeft vorige week advies gevraagd aan het college. Dat advies is vervolgens per ommegaande binnengekomen. Het college wijst erop dat er toch een probleem ligt. De wettelijke taak van het college is vooral gericht op de privacy en op de manier waarop politieregisters zijn ingericht, bijgehouden et cetera, maar weinig strafvorderlijk georiënteerd. Het college zegt geen strafvorderlijke taak te hebben. Naar ons idee ligt hier een belangrijke leemte in het toezicht op de manier waarop deze bijzondere opsporingsbevoegdheden, met name het vorderen van gegevens, zullen worden gehanteerd. Ik vraag de minister om hierop in te gaan en ook op het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens. Deelt hij onze voorlopige conclusie dat hier een belangrijke leemte ligt? Zo ja, is hij bereid er iets aan te doen?

Ik teken hierbij onmiddellijk aan dat ik een mea culpa moet uitspreken. De vraag of er een leemte is, had eigenlijk al moeten worden gesteld bij de behandeling in de Kamer, waarbij ikzelf was betrokken, van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens. Daar deed, los van het wetsvoorstel dat nu voorligt, de problematiek van controle achteraf zich ook al voor. Toen heb ik mij nog laten geruststellen door de opmerking dat wij altijd de audit van het College Bescherming Persoonsgegevens hebben. Die geruststelling heb ik nu in ieder geval niet meer. Ik meen dat wij een belangrijk probleem hebben en vraag de minister er een voor onze fractie bevredigend antwoord op te geven.

Wij hebben op de valreep een brief toegestuurd gekregen die gericht was aan de minister van Justitie, afkomstig van de burgemeesters van de vier grote steden. Ik zou hen tekortdoen, als ik hen niet zou noemen. Ik zou hen ook tekortdoen, als ik niet aan de minister zou vragen of hij kort op deze brief wil reageren. Ik realiseer mij onmiddellijk dat een deel te maken heeft met de uitvoering van deze wet, maar voor een punt is misschien enige aandacht gewenst. Het betreft de referentie aan het systeem van de Gemeentewet. In die opmerking ligt impliciet besloten dat wij met dit wetsvoorstel als het ware zouden

inbreken op de Gemeentewet. Ik ontvang daarop graag een reactie van de minister.

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Bij de bestrijding van terrorisme en de dreiging van terrorisme is het zaak een balans te vinden tussen het belang van veiligheid en de bescherming van fundamentele mensenrechten. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt fundamentele mensenrechten op een aantal manieren. Het recht op eerbiediging van het privé-leven wordt op minstens drie manieren beperkt door het mogelijk maken van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij een aanwijzing van een terroristisch misdrijf, door uitbreiding van bevoegdheden om informatie over groepen te verzamelen en door preventief fouilleren van onverdachte personen in bepaalde gebieden.

Alleen al deze beperkingen roepen de nodige vragen op. Wat zijn relevante groepen waarover informatie kan worden verzameld? Hoe is hun rechtspositie gewaarborgd? De heer Van de Beeten heeft er ook op geduid onder refereert aan het laatste advies van het College Bescherming Persoonsgegevens. Hoe ver zal deze bevoegdheid strekken in de praktijk? In hoeverre zal die worden gebruikt? In hoeverre zullen geloof en afkomst een rol spelen bij de definiëring van groepen waarover informatie wordt vergaard? De Raad van State heeft daarover in kritische zin al het nodige naar voren gebracht. Welke waarborgen bestaan tegen willekeur en oneigenlijk gebruik van informatie en tegen discriminatie op grond van afkomst en geloof?

Ook de waarborgen bij vrijheidsbeneming worden door dit wetsvoorstel verder beperkt. Er is geen ernstig bezwaar meer nodig voor voorlopige hechtenis. De gevangenhouding kan worden verlengd tot twee jaar. Inzage in het volledige procesdossier kan aan de verdachte worden onthouden. En het belangrijkste: een verdachte kan worden aangehouden, niet op grond van een verdenking, maar op grond van een aanwijzing. Hij heet dan naar mijn mening niet langer meer een verdachte, maar een aangewezen. Wij hadden er zo-even al een interessant debat over. Daarbij bekruipt mij het gevoel dat wat de regering als een aanwijzing wenst te beschouwen meer bevat dan wat de heer Van de Beeten als een aanwijzing wil beschouwen. Hij wil de aanwijzing beperkt houden tot kenbare feiten en omstandigheden. In dat opzicht is de heer Van de Beeten een goede leerling van het Europese Hof van de Rechten van de Mens, die dat ook met zoveel woorden heeft aangegeven in het arrest-Fox en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk uit 1990. Moeilijk verifieerbare geruchten, laat staan door foltering verkregen inlichtingen van andere inlichtingendiensten, zouden naar mijn mening geen grondslag moeten kunnen vormen voor de aanhouding en in verzekeringstelling van wat wij nu nog een verdachte noemen, zelfs niet als het gaat om een aanwijzing c.q. verdenking van een ernstig strafbaar feit zoals terroristische misdrijven.

Meer in het algemeen merk ik op dat noch van het geheel van de voorgestelde maatregelen, noch van de afzonderlijke maatregelen de noodzaak door het kabinet is aangetoond. Sterker nog, er is eigenlijk nauwelijks moeite

gedaan om de noodzaak van de nu voorgestelde maatregelen te adstrueren. Er is een dreiging, er is een aanslag geweest twee jaar geleden en daar is men van geschrokken. Er moet wetgevend worden opgetreden, want wij moeten wat. De indruk blijft toch hangen dat er sprake is van een politiek van fluiten in het donker: wij moeten wat doen, dus wij doen dit maar. Maar daarmee is de noodzaak in empirische zin niet aangetoond, zoals de heer Witteveen al heeft gezegd.

Datzelfde geldt voor de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Wat betreft de lengte van de gevangenhouding, de wijze waarop de bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet en de wijze waarop de gegevens van onverdachte personen kunnen worden vergaard, is de proportionaliteit van de nu voorgestelde maatregelen onvoldoende onderwerp van aandacht geweest in de voorbereiding.

Dit alles baart mijn fractie grote zorgen. Het baart ons ook zorgen tegen de achtergrond van een bestuurlijke cultuur die de laatste jaren in Nederland zichtbaar is geworden. Als er fouten zijn gemaakt en zaken zijn voorgevallen die beter niet hadden kunnen voorvallen, wordt het bestuur keihard afgerekend door zowel de politiek als de media en de bevolking op de vraag: waarom heeft dat kunnen gebeuren, waarom heeft u, bestuur, niet gebruikgemaakt van alle mogelijkheden die u ten dienste stonden om dit te voorkomen?

Waar wij grote uitbreiding gaan geven aan bevoegdheden in het kader van opsporing en strafvordering, vermoed ik dat die bevoegdheden ook ampel gebruikt zullen gaan worden, juist om verwijten achteraf te voorkomen dat er onvoldoende is gedaan aan risicomanagement. Daarmee staat een prudent gebruik van de strafvorderlijke en opsporingsbevoegdheden als het ware onder druk. Dat is geen verwijt dat ik de regering maak, het is meer een constatering die ik doe, ontleend aan een aantal affaires die zich in het verleden hebben afgespeeld, overigens ook op andere terreinen.

Wat ik verder miste in de aanloop naar dit debat, is een reflectie op de cumulatie van maatregelen, zoals die nu worden voorgesteld met reeds ingevoerde maatregelen. Dan denk ik aan de Wet bevoegdheden vorderen gegevens, maar ook aan de Wet terroristische misdrijven, die een jaar geleden hier aan de orde kwam. Je zou kunnen zeggen dat de individuele maatregelen die worden voorgesteld, afhankelijk van de wijze waarop zij worden toegepast, misschien nog net zullen voldoen aan de eisen van het EVRM, maar wat ontbreekt, is een reflectie op de cumulatie van maatregelen, tegen de achtergrond van een bestuurlijke cultuur waar de angst regeert dat niet-gebruik van bevoegdheden later zal leiden tot een afrekening met dat bestuur. Ik geef enkele voorbeelden. Bij de Wet terroristische misdrijven is de voorbereidingshandeling uitgebreid, en in mijn ogen van een vagere delictsomschrijving voorzien. Gekoppeld met het vage begrip "aanwijzing" betekent dit dat veel sneller kan worden overgegaan tot het inzetten van de bijzondere opsporingsbevoegdheid, maar ook tot het aanhouden van personen die uiteindelijk niets met bepaalde misdrijven of met de voorbereiding daarvan te maken hebben. Maar omdat er een vage aanwijzing is dat zij aan een vage vorm van voorbereiding zouden hebben meegedaan, kunnen zij

toch zo'n drie weken van hun vrijheid worden beroofd. In de Wet AIVD-getuigen hebben wij in feite het bewijs door middel van ambtsberichten van de AIVD van een sterkere status voorzien. Ik vermoed dat waar nu de sluizen naar vage inlichtingen van de AIVD voor het aanhouden van verdachten worden opengezet, de rol van de AIVD in het strafproces aan het begin en in de loop van het proces wordt verzwaaard. De vraag is dan of wij een strafproces zodanig willen inrichten dat de afhankelijkheid van een geheime dienst, wat de AIVD uiteindelijk toch is, toeneemt.

Het volgende voorbeeld heeft betrekking op de vergaring van gegevens. Toen hier de Wet bevoegdheden vorderen gegevens aan de orde was, werden wij bestookt vanuit de kring van de bibliotheken dat het niet de bedoeling kon zijn dat opsporingsambtenaren eens even langs hun neus weg bij bibliotheken te rade zouden gaan wie wat voor soort boeken leent. Ik meen dat het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt dat dat wel gebeurt en dat, waar wij een half jaar geleden, bij de Wet bevoegdheden vorderen gegevens, de bibliotheken nog gerust konden stellen, die geruststelling inmiddels is verdwenen.

Mijn fractie benadert dit wetsvoorstel dan ook uitermate kritisch. Of er nu een horizonbepaling wordt opgenomen of niet, mijn fractie geeft geen steun aan dit wetsvoorstel. Ik koppel daar nog een opmerking aan die mede is ingegeven door een hartenkreet van de korpschef van Amsterdam, die zei niet eens zo'n behoefte te hebben aan al die bevoegdheden, hij had meer behoefte aan wijkagenten, die in de wijken kunnen opletten wat er gebeurt, waar jongeren radicaliseren, en waar zich bewegingen afspelen die mogelijk leiden tot zaken die wij niet willen. Geef mij, vroeg de korpschef, de bevoegdheden om helemaal grass roots te gaan bekijken wat daar gaande is. Wil de minister daarop reageren?

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het is op zijn minst opvallend te noemen dat voorstellen voor wettelijke antiterreurmaatregelen tot heftige politieke discussie aanleiding plegen te geven, terwijl de financiële uitgaven van de overheid ten behoeve van terreurbestrijding, die thans enkele honderden miljoenen euro's per jaar bedragen, zonder discussie worden geaccepteerd. Wat voor dit verschil ook de verklaring moge zijn, in ieder geval zal iedereen de regering bijvallen in haar streven het vermogen van de overheid om terroristische aanslagen te voorkomen te versterken, teneinde langs die weg aan het verlangen van de burger naar veiligheid tegemoet te komen. Vanuit dit perspectief willen onze fracties het wetsvoorstel primair beschouwen. Dat de instrumenten die het wetsvoorstel wil aanreiken niet onomstreden zijn, is wel gebleken uit de kritiek van diverse adviesorganen en tijdens de Tweede Kamerbehandeling, alsook tijdens de voorbereiding van de plenaire behandeling in deze Kamer.

Waar onze fracties het in elk geval mee eens zijn, ofschoon wij daar wel eens anders over hebben gedacht, is dat de strafrechtelijke bestrijding van terrorisme moet plaatsvinden binnen de kaders van het commune straf- en strafprocesrecht; dus geen aparte wet. Zo sluit ook het voorliggende wetsvoorstel betreffende opsporing en

vervolg van terroristische misdrijven aan bij het bestaande strafvorderlijk stelsel, waarvan echter de toepassing wordt verruimd wat betreft de bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals observatie, infiltratie, pseudo-koop en telefoontap, via de zogeheten aanwijzingen en de meer belangrijke plaats die aan het verkennend onderzoek wordt toegekend. Het meest opvallende bij dit antiterreurvoorstel is in onze ogen het accent dat wordt gelegd op het voorkomen van terroristische acties. Die tendens was overigens ook reeds te bespeuren bij de Wet terroristische misdrijven, die het op strafrechtelijk gebied mogelijk heeft gemaakt eerder op te treden via de verruimende strafbaarstelling van strafbare voorbereiding en samenspanning. Hoewel het strafrecht uit zijn aard eerder reactief te noemen is, lijkt bij terrorismebestrijding het hoofddoel op de preventie te liggen. Op dit terrein lijkt het strafrecht zich, met name via de strafvordering, steeds verder naar voren uit te strekken, terwijl men naar de andere kant de tijd voor het doen van onderzoek tevens verlengt en de eventuele terechtzitting naar achter verschuift.

Na deze algemene opmerkingen willen wij bij enkele aspecten van het wetsvoorstel meer in het bijzonder stilstaan. Bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen bijzonder ingrijpend zijn. Zorgvuldig optreden van de overheid bij de toepassing ervan is eis, maar dat geldt evenzeer voor wettelijke maatregelen betreffende opsporing en vervolging zoals thans worden voorgesteld. De grenzen moeten duidelijk zijn en gerespecteerd worden. Wettelijke inkadering van bevoegdheden en adequate rechtelijke controle bij de toepassing ervan is een eis van eerste orde. De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden is uitsluitend mogelijk wanneer dit in het belang van het onderzoek is. Dit zou een belangrijke waarborg tegen disproportionele toepassing moeten zijn. Maar is het euvel hierbij niet dat de toetsing aan beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit altijd enigszins ongrijpbaar en dus discutabel blijft? Een andere vraag is of bij de toepassing van de uitgebreide bijzondere

opsporingsbevoegdheden het Openbaar Ministerie en de recherche de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet voor de voeten gaan lopen of, anders gezegd, dat men elkáár voor de voeten gaat lopen. Luisterend dacht ik zo-even dat met name bij de aanwijzingen deze kwestie van verschillende overheidsinstanties met verschillende taken en bevoegdheden zich op dat punt toespitst. Is die aanneming juist?

Het wetsvoorstel maakt, zoals gezegd, de inzet van bijzondere bevoegdheden mogelijk indien er sprake is van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Wij hebben toch goed begrepen dat de introductie van aanwijzingen bij dit type misdrijven als een aanvulling op de bestaande toepassingsmogelijkheden van bijzondere opsporingsbevoegdheden moet worden begrepen en niet als een vervanging van de verdenking als redelijk vermoeden? Op zichzelf bestaat er begrip voor de wens om terroristische acties zo veel mogelijk te voorkomen of om eerder tot opsporingshandelingen over te kunnen gaan dan bij de eis van een voldoende onderbouwde verdenking mogelijk zou zijn. Maar bij zulke aanwijzingen moet de

beschikbare informatie dan wel duiden op het strafbare feit, zodanig dat deze tot grondiger onderzoek activeert. Wat is een voldoende aanwijzing? Het moet gaan om informatie die feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Voorgaande sprekers hebben op dit punt veel meer vragen aan de orde gesteld, waarop ik het antwoord van de regering graag afwacht.

Grote voorzichtigheid is eveneens geboden bij grootschalige "verkennde onderzoeken" in gegevensbestanden om informatie uit beschermde bronnen ter voorbereiding van de opsporing te verkrijgen. Het verkennende onderzoek zegt immers in beginsel niets over de personen die behoren tot de groep waartoe het onderzoek zich uitstrekt. De bevoegdheid tot het instellen van een dergelijk onderzoek berust bij de officier van justitie, maar het is goed en noodzakelijk dat diverse echelons binnen het Openbaar Ministerie meekijken en toetsen en dat het College Bescherming Persoonsgegevens toeziet op de verwerking van de gegevens, al heeft de heer Van de Beeten zo-even een leemte menen te kunnen constateren. Ook op punt vernemen wij graag de reactie van de minister.

Dan het voorstel om in de eerste fase van de voorlopige hechtenis het mogelijk te maken bewaring te bevelen bij verdenking van een terroristisch misdrijf ook buiten het geval van "ernstige bezwaren". Na drie dagen en vijftien uur toetst de rechter-commissaris de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming. Daarna volgt de rechterlijke beslissing inzake de bewaring, waarna periodiek de beslissingen over verlenging van de voorlopige hechtenis worden genomen. Betekent het voorstel nu dat een redelijk vermoeden van schuld voldoende is voor vasthouding? En is dit enkele vermoeden van schuld voldoende motivering voor de voortzetting van de vasthouding, ook gelet op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens? Zo nodig zou ik daarbij uitspraken kunnen aanhalen. In elk geval zal naarmate de vrijheidsbeneming voortduurt en het onderzoek langer duurt, een steeds hechtere onderbouwing van de verdenking door de officier van justitie verwacht mogen worden. Indien de gevangenhouding in de toekomst, na afloop van de bewaring en de gevangenhouding van 90 dagen, nog met twee jaar kan worden verlengd, betekent dit dan dat een verdachte 27 maanden vastgehouden kan worden zonder dat zijn strafzaak in behandeling wordt genomen? Is dit nog een redelijke termijn in de zin van de artikelen 5 en 6 EVRM te noemen? En hoe verhoudt een termijn van 27 maanden - dus meer dan twee jaar - zich tot de uitspraak van de Hoge Raad van 3 oktober 2000? In elk geval zullen naarmate de vrijheidsbeneming en het vooronderzoek langer duren, steeds hogere eisen gesteld moeten worden, niet alleen wat betreft de hoeveelheid en de hardheid van de informatie die de verdenking draagt, maar ook wat betreft de kennisneming door de verdachte van de gronden waarop de vrijheidsbeneming berust.

Dit brengt mij op het laatste punt van mijn bijdrage. Artikel 66 van het Wetboek van Strafvordering zoals voorgesteld, beoogt de periode gedurende welke kennisneming van bepaalde processtukken aan de verdachte kan worden onthouden, die nu nog beperkt is, te

verlengen. Het onthouden kan totdat de dagvaarding ter terechtzitting in eerste aanleg aan de verdachte is betekend. Deze onthouding moet de verdachte op diens verzoek schriftelijk worden meegedeeld en hij kan bezwaar maken. Het is positief dat door aanneming van het amendement-Wolfsen/Weekers op stuk nr. 17 tot aanpassing van artikel 32 met periodes van 90 dagen tegen de tijdelijke onthouding kan worden opgekomen én dat rechterlijke controle mogelijk is. Toch dient vast te staan dat de voorlopige hechtenis en de verlenging daarvan steunen op hetgeen in het procesdossier is opgenomen, ook al beschikt de officier van justitie over meer informatie en al beroept hij zich daarop ter motivering van zijn vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis. Het kan niet zo zijn dat de officier van justitie keer op keer kan volstaan met het zich beroepen op de oorspronkelijke stukken en dat overigens van aanvullende maar geheime informatie sprake zou zijn. Evenals bij de duur van de voorlopige hechtenis, is ook bij het onthouden van processtukken de vraag wát nog aan de maatstaf van een redelijke termijn beantwoordt.

Wij zullen met belangstelling naar de reactie van de regering op onze vragen en onze reserves ten aanzien van dit wetsvoorstel luisteren.

*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Mag ik beginnen de minister en via hem zijn voorganger en ook de ambtelijke medewerkers dank te zeggen voor de uitgebreide en instructieve beantwoording van de door de fractie van D66 gestelde vragen in de schriftelijke voorbereiding. Het gaat hier om een belangrijk wetsontwerp, waarmee enkele verruiming op het gebied van de opsporing en vervolging centraal staan. Daarmee is in de eerste plaats opnieuw een aantal fundamentele kwesties gemoeid in de verhouding tussen het belang van terrorismebestrijding en het belang van rechtstatelijke waarborgen. In de tweede plaats ligt daarmee opnieuw de vraag voor naar de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Ik gebruik bewust het woord "opnieuw", omdat dit voorstel moet worden gezien in samenhang met een reeks van andere wetsvoorstellen in het kader van de bestrijding van het terrorisme, waarvan er inmiddels vele in werking zijn getreden. Recentelijk bespraken wij hier bijvoorbeeld nog het wetsvoorstel afgeschermd getuigen.

Mijn fractie heeft in dat verband regelmatig de vraag gesteld wat deze regelgeving betekent voor de aard en de systematiek van ons strafrecht en strafprocesrecht. De minister heeft de consequente neiging de gevolgen van de specifieke wetgeving voor het commune strafrecht en strafprocesrecht als verwaarloosbaar te kenschetsen. Blijkbaar is de redenering de volgende. Zolang elk van de afzonderlijke wettelijke maatregelen als zodanig binnen de bestaande rechtssystematiek en binnen de grenzen van de bestaande rechtsstatelijke waarborgen blijft, en zolang per maatregel aan eisen van noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit wordt voldaan, past ook het geheel van de maatregelen in al deze bovengenoemde elementen.

Dat klinkt op het eerste gezicht plausibel en acceptabel, maar bij scherper toezien overtuigt deze

benadering niet. Het was nu immers juist de specifieke aard van terroristische misdrijven die tot dusver steeds als rechtvaardiging is aangevoerd om tot andere afwegingen te komen ten aanzien van bijvoorbeeld de bescherming van fundamentele vrijheden. Niet voor niets duikt ook in de antwoorden van de minister regelmatig de term "ingrijpend" op. En steeds is erkend dat met deze aangescherpte maatregelen verdergaande inbreuken op de rechten van burgers mogelijk en noodzakelijk zijn. Mijn fractie meent in dat licht dat van een inkadering van de wetgeving ter bestrijding van het terrorisme binnen het reguliere strafrecht en strafprocesrecht slechts in formeel opzicht sprake is. Feitelijk leidt een cumulatie van deze afzonderlijke regelingen naar onze mening tot een groeiende spanning met het commune straf- en strafprocesrecht en met de rechtsstatelijke rechten en vrijheden van de burgers. Ook andere fracties hebben op dit punt gewezen.

Graag nodigen wij de minister uit nog eens te beargumenteren waarom wij moeten blijven doorgaan op het pad van het opstellen van afzonderlijke wettelijke regelingen in het kader van de bestrijding van het terrorisme. Zou het ook uit een oogpunt van wetssystematiek of van eenduidige wetstoepassing of ter voorkoming van de uitstraling van dit type specifieke regelgeving naar het reguliere straf- en strafprocesrecht niet verstandig zijn om een apart domein voor deze specifieke wetgeving te scheppen? Anders dan de minister laat blijken op pagina 9 van de memorie van antwoord, kan mijn fractie zich in dat verband nauwelijks voorstellen dat een apart wetboek van terroristische misdrijven de toetsing aan de reguliere waarborgen en de grondpatronen onmogelijk maakt.

Mijn fractie is er niet van overtuigd dat dit wetsvoorstel geen effect zal hebben op de opsporing van andere dan terroristische misdrijven. Op zichzelf genomen is het juist wat de minister op pagina 8 van de memorie stelt, namelijk dat de toepassing van de verruimde bevoegdheden op andere dan terroristische criminaliteit niet mogelijk zou zijn. Wat ons betreft is dat alleen in formeel opzicht zo. Onze bezorgdheid op dat punt was nu juist ingegeven door de mogelijkheid dat in de opsporingspraktijk het onderscheid tussen terroristische en andere misdrijven niet altijd gemaakt zal worden. De gewinning aan verruimde bevoegdheden vergroot de kans dat deze ook bij andere zware vormen van criminaliteit in beeld komen. En dan kan de minister op pagina 8 van de memorie wel zeggen dat het in beginsel positief gewaardeerd moet worden wanneer politie en OM de uiterste grenzen van nieuwe bevoegdheden willen opzoeken, maar dat neemt onze bezorgdheid geenszins weg. Integendeel. Graag vragen wij de minister nog eens te verduidelijken wat hij hier precies bedoelt.

Mijn fractie heeft in het verslag gesproken over steeds verdergaande ingrepen in de persoonlijke levenssfeer, een verlaging van de drempel voor preventieve vrijheidsbeneming en een verzwakking van de positie van de verdediging in het vooronderzoek. Het is juist dat de nationaal en internationaal gewaarborgde grondrechten inbreuken op de werking daarvan impliceren. Het is ons ook bekend dat de "Guidelines on human rights and the fight against terrorism" van de Raad van Europa

onder voorwaarden en in bepaalde omstandigheden verdergaande beperkingen van de verdedigingsrechten aanvaarden. Intussen wordt het mogelijk dat bewaring kan worden bevolen bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook buiten het geval van ernstige bezwaren. Anders dan de minister meent, lijkt ons dat wel degelijk een verlaging van de drempel voor preventieve vrijheidsbeneming. Intussen wordt het mogelijk dat gedurende de voorlopige hechtenis niet al het verzamelde materiaal kenbaar hoeft te worden gemaakt aan de verdachte als een dringend belang van het onderzoek zich daartegen verzet. Dat dit alles in het licht van de artikelen 5 en 6 van het EVRM niet onmogelijk moet worden geacht, is formeel inderdaad juist. Onze zorg is echter of wij alles bij elkaar genomen niet te veel de uiterste grenzen van onze fundamentele rechten en vrijheden zijn gaan opzoeken. Onze zorg richt zich op de vraag of als gevolg van dit type regelgeving het algemene strafrechtelijke klimaat in Nederland over het geheel genomen niet al te zeer wordt aangescherpt. Graag vraag ik de minister of hij kan aangeven in hoeverre hij deze zorg van mijn fractie deelt.

Een volgende kwestie is de vraag naar het nut en de noodzaak van een wettelijke omschrijving van het begrip "aanwijzingen", waar reeds uitvoerig over is gediscussieerd. Ik heb mijn fractie ervan kunnen overtuigen dat de wetsgeschiedenis op zichzelf genomen voldoende aanknopingspunten kan bieden voor de interpretatie van dit begrip. Dat geldt ook voor de aanname dat de rechter daarin geen motief zal vinden om tot een al te restrictieve uitleg daarvan te komen. Dat neemt niet weg dat mijn fractie het gevoel blijft houden dat een nadere omschrijving in de wet beter zou zijn. Het argument dat een nadere wettelijke omschrijving voor de praktijk van de opsporing onnodige inperkingen mee zou brengen, stelt mijn fractie allerm minst gerust. Een belangrijk rechtsstatelijk beginsel is de rechtzekerheid. Dit principe ziet niet alleen op de opsporingsambtenaren, het OM en de rechter, maar is ook van belang voor de burgers. Dat geldt zeker voor maatregelen tegen terrorisme. Deelt de minister de mening van mijn fractie dat het vooral van belang is dat een mogelijke willekeurige toepassing van verruimde opsporingsbevoegdheden moet worden voorkomen? Zou een nadere wettelijke omschrijving van het begrip "aanwijzingen" daaraan geen goede bijdrage leveren? Graag verneem ik de reactie van de minister.

Op deze plaats in mijn betoog past voor de goede orde een woord van instemming met het pleidooi van collega Witteveen voor het opnemen van een horizonbepaling. Dit pleidooi is inderdaad, zij het vergeefs, door de Tweede Kamerfractie van D66 bij meer gelegenheden gevoerd. Door mij wordt het deze keer uit een oogpunt van reductie van complexiteit achterwege gelaten.

Tot slot is er de kwestie van de relatie tussen artikel 126zk en de gemeentewettelijke bevoegdheden inzake veiligheidsrisicogebieden, zoals verwoord in de brief van de G4-burgemeesters van 3 november, waar ook collega Van de Beeten al op wees. Uiteraard vragen ook wij de minister in te gaan op de tien bezwaren die in deze brief zijn ingebracht tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel. Mijn fractie meent dat hier toch een aantal

problemen ligt. Artikel 126zk geeft de officier van justitie de bevoegdheid om in geval van een terroristische dreiging tijdelijk een gebied aan te wijzen waar de politie gedurende twaalf uur preventief mag fouilleren. Dat blijkt ook uit de toelichting op dit artikel in de memorie. Deze formulering suggereert enigszins ongelukkig een verband met de gemeentewettelijke bevoegdheid inzake preventief fouilleren. Dit voorstel richt zich echter op de opsporing, terwijl de Gemeentewet uitgaat van preventieve controle uit een oogpunt van openbare-ordehandhaving. Het zou goed zijn te bezien op welke wijze kan worden voorkomen dat een directe relatie wordt gelegd met de Gemeentewet, zodat niet onnodig inbreuk wordt gemaakt op de op grond van die wet ontwikkelde systematiek. Graag horen wij welke mogelijkheden de minister daarvoor ziet.

Artikel 126zk geeft in lid 4 de bevoegdheid om bij AMvB permanente veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarin de politie vervolgens zonder verdere tussenkomst van de officier de in de artikelen 126zk, 1 en 2m genoemde bevoegdheden, waaronder selectief fouilleren, kan uitoefenen. Deze bepaling lijkt eerder een preventieve maatregel dan een opsporingsbevoegdheid in het leven te roepen. Ook hier openbaart zich een nauwe samenhang met de Gemeentewet, waarvan mijn fractie zich afvraagt of dat nu wel verstandig is.

Dit voorschrift is blijkbaar opgenomen uit een oogpunt van slagvaardig politieoptreden. In de praktijk blijkt echter dat de tussenkomst van de officier van justitie weinig tijdsverlies oplevert. Graag vragen wij de minister of het toch niet belangrijk is de extra toets door de officier van justitie te behouden om te voorkomen dat bevoegdheden te snel worden ingezet. Is de minister bereid te overwegen om de in het vierde lid van artikel 126zk opgenomen bevoegdheid niet in het leven te roepen, of zelfs via een novelle te laten vervallen? De vorige minister was, als enige overigens, principieel tegen het instrument novelle, maar wellicht kan de huidige minister zich beter vinden in de heersende staatsrechtelijke opvattingen op dit punt.

*N

De heer **De Graaf** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik ben zeer benieuwd naar de reactie van de minister op de laatste opmerkingen van collega Engels over de aanwijzing van gebieden waar gefouilleerd mag worden. Ik wijs erop dat de bevoegdheid van de burgemeester niet verder gaat dan het aanwijzen van het gebied. De officier is altijd degene die toestemming moet verlenen voor het preventief fouilleren. In die zin is de aanleiding om zo'n gebied aan te wijzen altijd gerelateerd aan het strafrecht en niet alleen aan de openbare orde.

Sinds 11 september en vooral de laatste drie jaren zijn er veel internationale en Europese maatregelen genomen, waaronder wettelijke, in de strijd tegen terrorisme, en daardoor ook in ons land. Bij de beoordeling van de Wet terroristische misdrijven stelt de Raad van State vast dat enkel uitbreiding van materiële wetgeving in het Wetboek van Strafrecht geen soelaas kan bieden en dat ook het strafprocesrecht in het Wetboek van Strafvordering bij de tijd moet worden gebracht. In zijn advies vroeg de Raad van State vooral aandacht voor de verhouding tussen

de strafbaarstelling van terroristische misdrijven en de (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. Voor zover koppeling aan de wettelijke strafmaxima niet tot een adequaat en helder resultaat leidt, geeft de Raad van State in overweging, die bevoegdheden niet langer exclusief aan de hoogte van de maximumstraf te koppelen, maar waar nodig te relateren aan de aard van de misdrijven, zoals terroristische misdrijven.

Dit wetsvoorstel strekt hiertoe en gaat zelfs verder. Het schept mogelijkheden zodat politie en justitie in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen optreden om terroristische aanslagen te voorkomen. Er vindt weliswaar geen uitbreiding plaats van bijzondere opsporingsbevoegdheden, aldus de minister, maar zij mogen wel eerder worden ingezet, te weten bij aanwijzingen dat een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. De bestaande drempel van het Wetboek van Strafvordering, dat die bevoegdheden slechts kunnen worden toegepast bij het bestaan van een redelijke verdenking van een strafbaar feit, wordt in het geval van terrorisme dus verlaagd. Daarmee vindt een verschuiving plaats van repressie naar preventie of van vervolging naar onderzoek.

De minister stelt mijns inziens terecht dat het ongewenst is, als bij aanwijzingen van terroristische misdrijven opsporingshandelingen die kunnen bijdragen aan het voorkomen daarvan, achterwege moeten worden gelaten bij gebreke van een voldoende onderbouwde verdenking. Dat zou ook niet uit te leggen zijn aan de burger. Kern van het probleem is dat bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf vaak niet aanstonds een of meer verdachten in beeld zijn, maar wel personen of groepen van personen die bij nader onderzoek verdachten kunnen blijken te zijn. Met andere woorden, richt de opsporing zich bij gewone strafbare feiten op de persoon van de verdachte, bij terrorisme gaat het in eerste instantie om het beraamde of reeds gepleegde terroristische misdrijf. De heer Van de Beeten sprak hier ook over.

Deze constatering roept tegelijkertijd een belangrijke vraag op. Bij verkennende onderzoeken kan evenzeer blijken dat bepaalde personen niet tot de kring van verdachten behoren. Beseft de burger die met politie en justitie in aanraking komt, in het algemeen maar al te goed dat en wanneer zijn gegevens in de informatiebestanden van de politie belanden, anders is dat met de vraag of en zo ja, wanneer zijn gegevens daar weer uit verdwijnen. Bij verkennende onderzoeken zal de onverdachte burger niet eens weten dat zijn gegevens daarin zijn betrokken en geregistreerd, laat staan dat hij te weten komt dat – of moet ik zelfs zeggen: of – zij zijn verwijderd en vernietigd. Dat vloeit nu eenmaal voort uit de aard van dergelijke onderzoeken.

De vraag is wie erop toeziet dat dit laatste ook daadwerkelijk gebeurt. Met andere woorden, quis custodiet custodes, om de prachtige Latijnse spreuk uit de juridische wetenschap aan te halen. Het College bescherming persoonsgegevens heeft in een recent advies laten weten de controle in dit soort gevallen niet tot zijn bevoegdheid te rekenen. Gaarne ontvangen wij een antwoord van de minister op deze vraag, die des te belangrijker is, omdat bij alle noodzaak tot het treffen van adequate wettelijke maatregelen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme,

de gezags- en wetsgetrouwe burger daarvan niet de dupe mag worden.

De VVD-fractie heeft met genoegen geconstateerd dat de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebreid en zeer indringend is geweest. Hetzelfde kan worden gezegd van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van deze Kamer, waarvoor wij de minister en zijn medewerkers van harte dankzeggen. Mijn fractie betreurt het dat haar enige vraag in het voorlopig verslag inzake het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, getiteld "Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid", door de minister in formele zin is beantwoord met een verwijzing naar het binnenkort af te ronden kabinetsstandpunt over dit advies, dat dan ook nog "slechts" aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Een en ander zal overigens geen wijziging brengen in onze opvattingen over dit wetsvoorstel, aangezien de inhoud van het kabinetsstandpunt aan de hand van de memorie van antwoord nagenoeg kan worden voorspeld.

Dit wetsvoorstel gaat naar het gevoel van mijn fractie op onderdelen behoorlijk ver, gewend als wij zijn aan een materieel en formeel strafrecht dat naar zijn aard repressief is. Willen wij ook in ons land enigszins in de buurt blijven van potentiële terroristen, dan zit er naar de mening van mijn fractie helaas weinig anders op. Ook met de in dit wetsvoorstel voorziene bevoegdheden is dat al moeilijk genoeg. De onvermijdelijke vraag van de burgers aan hun overheid, indien zij onverhoopt worden geconfronteerd met terrorisme, zal steeds luiden: had u dit niet kunnen voorkomen? Een antwoord met als strekking dat dit niet kon en mocht, omdat de wet het niet toestond, zou terechte verontwaardiging en verwijten oproepen in zo'n situatie.

Gaarne wachten wij de antwoorden van de minister af.

*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. De minister verwacht dat zijn voorstel tot verruiming van de opsporings- en vervolgingsmogelijkheden bij terroristische misdrijven praktisch effectief zal zijn. Dat is een mooie verwachting. Hij zegt dat er goed over is nagedacht, dat het echt zorgvuldig is afgewogen en dat daarbij het belang van de burgers en de plicht om de burgers te beschermen een belangrijke rol spelen. Daarom ligt dit voorstel nu op tafel.

Toen ik dat las ter voorbereiding op deze bijeenkomst, was Theo van Gogh twee jaar geleden afgeslacht en viereneenhalf jaar daarvoor Pim Fortuyn. Die aanslagen kan je volgens mij allebei als terroristische aanslagen duiden, omdat zij er niet alleen op waren gericht om iemand dood te maken, maar ook om daarmee iets te zeggen en de publieke opinie te beïnvloeden. Het heeft toen tot grote maatschappelijke onrust geleid. Mijn vraag is of de minister denkt dat wij daar met deze wet iets aan hadden kunnen doen. Hadden wij die twee aanslagen kunnen voorkomen? Dat zijn eigenlijk de twee enige echt terroristische aanslagen van recente datum in ons land. Er zijn nog veel meer dreigingen, daarover zijn wij het eens. De vraag is of deze wet ons daarbij had geholpen.

Als de minister mij ervan kan overtuigen dat deze wet praktisch effectief was geweest om de twee enige echte terroristische aanslagen in ons land te voorkomen en dat deze wet onze rechtsstaat niet echt in het gedrang brengt, heeft hij mij ervan overtuigd dat deze wet moet. Als hij dat niet kan, moeten wij daarbij toch enige vragen stellen. Ik vind het heel moeilijk om te beslissen of wij nu voor of tegen deze wet moeten zijn. Je zou kunnen zeggen dat deze wet een moedige, ultieme poging is van de regering om de bestrijding en voorkoming van dit soort ingewikkelde en afschuwelijke misdrijven in te passen in het kader van het Wetboek van Strafrecht en van Strafvordering. Ik ben echter ook geneigd om te zeggen dat dit een beetje een machteloze wet is, omdat wij wel kunnen opschrijven wat wij allemaal kunnen doen om dit soort dingen te voorkomen, maar absoluut geen garanties kunnen geven dat dit ook gebeurt. Sterker nog, ik verwacht niet dat wij het met deze wet kunnen voorkomen, als mensen gruwelijke daden van plan zijn. Misschien kunnen wij ze daarna makkelijker aanpakken, maar dat is toch een beetje mosterd na de maaltijd. Dat moet wel gebeuren, maar erg blij worden wij daar niet van.

Natuurlijk ligt onder dit wetsvoorstel de vraag of de samenleving en de overheid iets mogen nalaten te doen terwijl berichten, feiten en omstandigheden een aanwijzing vormen dat er iets verschrikkelijks kan gebeuren. Gevoelsmatig is het antwoord: nee. De staat, de overheid, het parlement kan niet alleen gevoelsmatig reageren. Dat weet de minister-president nu ook. Je moet niet zomaar zeggen wat je voelt. Je moet nadenken over wat zich verdraagt met de rechtstatelijkheid. Het antwoord is dan ook: ja. Soms moeten wij dingen nalaten, ook al weten wij dat het bepaalde consequenties kan hebben. Wie alles van tevoren wil weten, moet de rechtsstaat afschaffen. Er waren systemen in de wereld die zo georganiseerd waren dat men zo veel als mogelijk van tevoren wist. Die staten waren een gruwel voor de mensheid. Uiteindelijk zijn die allen in elkaar gedonderd. Het bleek dus niet eens effectief te zijn.

Bij dit soort wetten moet worden nagegaan of fundamentele rechten van burgers worden aangetast, zoals die op privacy, die op een eerlijk proces en het recht om niet nodeloos en niet nodeloos lang opgesloten te worden. Die moeten afgewogen worden tegen de begrijpelijke behoefte om zo veel mogelijk te weten zodat zo veel mogelijk voorkomen kan worden. Dat moet leiden tot praktische politiek. Mijn partij accepteert dat het soms niet helemaal gaat zoals wij het willen. Dan moet het maar gaan zoals het moet. Wel moet daarbij de zorgvuldigheid in het oog worden gehouden.

De minister zegt zorgvuldig te zijn. Hij vraagt de Kamer immers geen nieuwe instrumenten om terroristische misdrijven te voorkomen of plegers daarvan beter te vervolgen. Hij stelt een verruimde toepassing voor van wat er al aan mogelijkheden is. De minister zegt die met deze wet goed in te hebben gekaderd en een muur te hebben gezet tussen gewone en terroristische misdrijven. De minister zegt ook dat het voorstel past in een reeks voorstellen van de regering aan de Kamer. De minister stelt dat het gelukt is om daarbij geen nieuw, apart terrorismerecht te formuleren. De meeste partijen hier en

aan de overzijde zien immers niets in een nieuw recht voor een bepaalde soort misdrijven.

Met andere woordvoerders stel ik de vraag naar het onderscheid tussen theorie en praktijk. Er is immers in korte tijd heel veel gedaan. In korte tijd zijn heel veel nieuwe regels geïntroduceerd die allemaal met terrorisme te maken hebben. Ik hoor hierop graag de reactie van de minister. Ik hoor ook graag een reactie op de opmerking van de heer Van de Beeten die zei dat dit het moet zijn. Is dat zo? Deelt de minister de mening dat wij het hiermee moeten doen? Die vraag moet ook aan de verschillende fracties worden gesteld. Ik stel voor om een beleidsdebat te besteden aan de vraag wat er in de afgelopen jaren is gebeurd op dit gebied, waartoe dat theoretisch en praktisch gezien heeft geleid, of het daarmee afgerond is en wat de nieuwe Kamer in de toekomst nog moet doen. Collega De Graaff zegt over de wet dat het allemaal behoorlijk ver gaat. Dat is geen waardeoordeel, maar een door ons allen gedeeld feitelijk oordeel. Wij doen nu dingen waar wij toen wij daarover boeken lazen, en sommigen van ons zelfs boeken schreven, nog lang niet aan toe waren. Ik vraag de minister en de Kamer dus om hierbij de balans op te maken.

Het voorstel van de minister bevat geen nieuwe bevoegdheden, maar stelt voor om bevoegdheden ruimer en eerder toe te passen. Justitie en politie krijgen eerder het recht om van bijzondere opsporingsbevoegdheden gebruik te maken. Ik noem ook het mogelijk maken van bewaren buiten het geval van ernstige bezwaren en het langdurig opsluiten van mensen zonder proces. De heer Holdijk heeft al aangegeven hoe lang iemand in de gevangenis gehouden kan worden vooraleer het tot een proces komt. Ik noem ook het gebruiken van geheime stukken in een proces en het in voorlopige hechtenis nemen van mensen op lichtere gronden. Het is alles bij elkaar nogal wat. Ik hoor dan ook graag nog eens van de minister dat hij dit voor zijn rekening durft te nemen en dat het zich goed verhoudt tot het doel van de wet en tot het beschermen van de rechtsstaat. Vindt de minister het geen inbreuk op de rechtsstaat? Is het toelaatbaar dat het wetsvoorstel schuurt tegen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? Is het geen fundamentele botsing?

Er zijn veel opmerkingen gemaakt over het begrip aanwijzing. Ik ben geen rechtsgeleerde zoals velen van de woordvoerders. Ik luister dan ook straks nederig naar de uitleg van de minister. Ik vind het echter nogal wat om een begrip te introduceren en dat vervolgens niet te omschrijven. Volgens de minister wordt het wel duidelijk uit de context. Iemand die op basis van een aanwijzing te maken krijgt met politie en justitie zal daar anders over denken. Een aanwijzing is immers iets anders dan een verdenking. Het kan zo zijn, maar dat hoeft niet. Voor buitenstaanders lijkt het redelijk. Wij moeten immers proberen om zaken te voorkomen. Het subject van een aanwijzing kijkt daar anders naar. Het is ook onze taak om de burgers te beschermen. Zoals gezegd, een aanwijzing verschilt van een verdenking. Bij een verdenking is de kans groot dat iemand er ook echt mee te maken heeft. Bij een aanwijzing hoeft dat niet zo te zijn. Die kan dan ook enorme schade opleveren voor mensen.

De heer Van de Beeten zegt geen principieel verschil te maken tussen verdenkingen en aanwijzingen.

Hij ziet het als een gradueel verschil. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister. Het maakt nogal wat uit of wij iets principieels nieuws introduceren met deze wet of dat het een vorm is van een nog niet geheel afgeronde verdenking. De minister zegt in de memorie van antwoord ervoor te zorgen dat dit soort zaken alleen mogen gebeuren in het belang van het onderzoek. Hij zegt dus rekening te houden met proportionaliteit en subsidiariteit. Politie en justitie moeten daarmee ook rekening houden. De vraag is hoe wij controleren of zij dat ook doen.

Het argument van de minister in de memorie van antwoord dat het openbaar ministerie en de politie blij zijn met deze wet accepteer ik als een feit. Het is voor mij echter geen aanwijzing om dit wetsvoorstel goed te keuren. Zij die boeven moeten vangen en terroristische criminelen moeten opsporen, zijn natuurlijk blij met meer mogelijkheden. Het is onze taak om te begrijpen dat het geven van meer mogelijkheden kan leiden tot meer moeilijkheden voor de bewakers van de rechtstaat.

De minister verwacht dat het wetsvoorstel tot een praktische en effectieve wet zal leiden. Ik help hem hopen in die verwachting. Ik weet ook dat de werkelijkheid vaak heel anders is dan de verwachting. Ik ben het met mevrouw Witteveen eens dat wij over een paar jaar heel anders over dit onderwerp kunnen spreken. Tien jaar geleden spraken wij niet over islamitisch georiënteerd terrorisme. Of wij er over tien jaar nog over spreken, weet ik niet. Daar gaan wij niet over. Als de oorlogen in Irak en Afghanistan stoppen, als er een oplossing komt in het Midden-Oosten en als wij de Millenniumdoelen halen, kan dat zomaar de voedingsbodem voor al die criminelen wegnemen die daar nu misbruik van maken. Misschien is er over tien jaar iets heel anders. Het idee van de PvdA-fractie, dat ook gesteund wordt door D66, is ook mijn idee. Als wij deze wet aannemen, moet die wet niet langer van toepassing zijn dan echt nodig is. Het schuurt en wringt immers met zaken die wij in dit huis allemaal van belang vinden.

Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister. Op basis daarvan zal ik met mijn fractie overleggen over de vraag of wij ja of nee tegen dit voorstel moeten zeggen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor de lunchpauze tot twee uur.

**

De vergadering wordt van 12.59 uur tot 14.00 uur geschorst.

*B

*!Herdenking Jakobus (Ko) Kiers (1930 - 2006)

*!

De **voorzitter**: Ik verzoek u allen te gaan staan.

Op 8 oktober jl. is oud CDA-senator Ko Kiers op 76-jarige leeftijd overleden. Hij was lid van de Eerste Kamer in de periode van 1983 tot en met 1987.

Kiers was in de jaren voor zijn Kamerlidmaatschap actief als ondernemer in het midden- en kleinbedrijf. Toen hij in 1963 in de toen zogeheten

grossierderij in koloniale en bakkerswaren van zijn vader stapte, bouwde hij dat vakkundig uit tot – uiteindelijk – het mededirecteurschap en mede-eigenaarschap van Vivo. In 1978 ging hij succesvol verder als zelfstandig ondernemer in onroerende zaken, nog tot na zijn pensioengerechtigde leeftijd.

Ko Kiers was afkomstig uit de Christelijk-Historische Unie. Vanaf 1980 was hij ook in het CDA actief. Zo stond hij in zijn geboorte- en woonplaats Steenwijk, nu Steenwijkerland, als medeoprichter aan de wieg van de CDA-afdeling aldaar. Landelijk was hij vanaf september 1983 lid van het dagelijks bestuur van het CDA en vicevoorzitter van het regionaal bestuur in Overijssel.

In de Eerste Kamer was Kiers woordvoerder volkshuisvesting en financiën. In het parlement bleek zijn nauwe betrokkenheid bij het wel en wee van het midden- en kleinbedrijf, onder andere in zijn maidenspeech bij de behandeling van een aantal wetten over inkomsten-, omzet- en accijnsbelasting op 13 december 1983, waarin hij de lastendruk vanwege de toen noodzakelijke bezuinigingen zoveel mogelijk via de indirecte belastingen wilde regelen in plaats van via de directe belastingen. Dat zou ook het midden- en kleinbedrijf minder zwaar belasten.

De kruidenierszoon stond niet alleen in politieke kringen pal voor het belang van het midden- en kleinbedrijf. Zo was hij lid van het bestuur van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Ook internationaal kwam zijn zienswijze tot uitdrukking. Aan het einde van zijn werkzame leven bekleedde hij het voorzitterschap van The European Union of Small and Medium Sized Companies.

Ko Kiers was Ridder in de Orde van Oranje-Nassau.

De Eerste Kamer herdenkt deze oud-collega in dankbaarheid. Ik hoop dat deze herinnering een steun is voor zijn familie bij het verwerken van hun verdriet.

Ik verzoek u om een moment van stilte.

**

De aanwezigen nemen enkele ogenblikken stilte in acht.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Jurgens

*B

!BOPZ!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (zelfbinding) (28283).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Volksgezondheid van harte welkom in ons midden. De minister van Justitie was al in ons midden en is nu dus even welkom.

**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. Voorzitter. Allereerst zou ik beide bewindslieden hartelijk willen bedanken voor de gegeven uitvoerige antwoorden. Ook de reactie op de brief van de GGZ en de NVvP is verhelderend. Voor mijn fractie blijft wel de vraag of dit wetsvoorstel ook effectief is.

Laat ik vooropstellen dat mijn fractie geheel achter de doelstellingen van dit wetsvoorstel staat en de mogelijkheid van de zelfbinding als een belangrijk instrument ziet bij de behandeling van sommige patiënten voor wie het lijden kan worden verminderd en sociale teloorgang kan worden voorkomen. Ook geeft dit wetsvoorstel een duidelijke positie aan de patiënt. Het is de patiënt zelf die op grond van ervaring, eigen inzicht en eigen wil meebeslist over de in te stellen behandeling. Er wordt niet meer alleen over de patiënt gesproken, neen, de patiënt zelf is actor en dat is een vooruitgang. Geen twijfel dus over de doelstelling van de wet, ook niet over de inhoud van de wet, maar wel over de effectiviteit van de wet. Is dit wetsvoorstel wel een reële optie en zal er daadwerkelijk gebruik van worden gemaakt, of is de wet meer een symbool voor de positie die wij de patiënt allen toedenken?

Juist omdat dit voorstel de positie van de patiënt zozeer raakt, is het van belang dat het hier niet alleen om het woord gaat, maar ook om de daad. De reacties van hen die met de inhoud van dit wetsontwerp aan het werk moeten gaan, stemmen somber. Zij zien de waarde van het voorstel meer in de symbolische bevestiging van de rol van de patiënt dan in de bruikbaarheid ervan. Alleen op die titel wordt gepleit voor aanname van dit wetsvoorstel. Wij vragen ons af of het juist is om alleen ter bevestiging van de autonomie van de patiënt een symbolisch gebaar te maken. Zou hier, waar het gaat om de positie van de patiënt, niet juist een feitelijke verbetering moeten worden gerealiseerd? Wordt de teleurstelling later niet des te groter als blijkt dat de symbolische verbetering geen werkelijke betekenis heeft gehad?

Een belangrijke vraag is daarom of de BOPZ het juiste middel is om het gewenste doel te bereiken. De BOPZ was en is allereerst een wet die gericht is op de bescherming van de patiënt en de samenleving, het is geen wet die gericht is op de behandeling van patiënten. In de loop der tijd is de opvatting over de wenselijke balans tussen de inbreuk op de autonomie en het onverkort beschermen van het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt gewijzigd. De wet kan daaraan worden aangepast, maar daarmee verandert de structuur van de wet nog niet. De vraag is of de opzet van de wet niet beperkend heeft gewerkt bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel en de advisering daarover. Zo wordt in het advies van de Raad voor de Rechtspraak gerefereerd aan de uitgangspunten voor vrijheidsberoving. Logisch, omdat de BOPZ uitgaat van het gevaar dat kan worden afgewend middels vrijheidsberoving. Bij de zelfbinding gaat het om de opname ter bevordering van de continuïteit van de behandeling. Het uitgangspunt is dan toch heel anders.

De patiënt handelt bij de zelfbinding op grond van ervaring met zijn ziekte en heeft ziekte-inzicht. Verder maakt hij zelf de keuze om zichzelf, indien zich een van te voren aangegeven situatie voordoet, van enkele vrijheden

te beroven gedurende een omschreven periode. Ook heeft de patiënt door zijn of haar ervaring inzicht in de consequenties die dit voor hem of haar zal hebben. Het startpunt van deze vorm van ingrijpen ligt in de relatie tussen de patiënt en behandelaar. Beiden delen de opvatting dat ingrijpen onder bepaalde omstandigheden gewenst is. De situatie waarin wordt ingegrepen, is een situatie die redelijk precies is te omschrijven en past in het verloop van een ziekte zoals die in de wetenschappelijke literatuur omschreven wordt. Bovendien kan een onafhankelijke psychiater constateren dat zowel het ziektebeeld als het verloop van de ziekte met de uit de psychiatrie bekende gegevens overeenkomen. Verder moet de dwang duidelijk geplaatst kunnen worden in de voortzetting van de behandeling.

Voorzitter. Dit is toch een geheel andere setting dan waarin bij de BOPZ sprake is. De vraag aan de bewindslieden is nu of zij, los van de beoordeling van het voorliggende wetsontwerp, de mening delen dat een wet die gericht is op behandeling een betere context zou kunnen bieden voor het regelen van de zelfbeschikking. Leidt de ophanging van de zelfbeschikking aan dit wetsvoorstel niet automatisch tot beperkingen die in de context van een behandelwet veel gemakkelijker te plaatsen zouden zijn?

Het grootste probleem voor de effectiviteit van het wetsvoorstel is de procedure die moet worden gevolgd voor het effectueren van de dwang. Naar alle waarschijnlijkheid zal deze procedure als uitkomst hebben dat het beoogde effect niet te realiseren is. Het traject dat moet worden doorlopen voor het afgeven van een machtiging, vereist immers een verklaring van zowel de behandelend psychiater als van een onafhankelijke psychiater. Vervolgens moet het verzoek tot machtiging naar de officier van justitie worden gestuurd, die op zijn beurt de rechter zal verzoeken, een zelfbindingsmachtiging af te geven.

Zelfs als de procedure snel verloopt, zal er minstens een week voorbij zijn gegaan, voordat er sprake kan zijn van gedwongen opname of behandeling. Dat is te lang. Met andere woorden: er wordt een zeer zorgvuldige procedure gevolgd, waarbij het de vraag is of de uitkomst daarvan wel zo zorgvuldig is voor de patiënt. Het is toch zeker de patiënt zelf die heeft aangegeven dat hij weet dat er momenten zijn waarop zijn waardering voor de behandeling contrair is aan de mogelijkheden, maar dat die behandeling toch door moet gaan? Op deze momenten is de continuïteit van de behandeling essentieel om het doel te bereiken en daarmee een verbetering van de kwaliteit van leven te bewerkstelligen.

De momenten dat een patiënt zijn wilsbekwaamheid verliest, duren soms maar kort. Maar wanneer een patiënt tijdens een dergelijk moment besluit om zijn medicatie te staken, kan dat eerder behaalde resultaten geheel tenietdoen. Het is ook denkbaar dat iemand tijdens een wilsonbekwaam moment weigert te eten of te drinken. Wanneer iemand besluit om niet meer te eten, is er nog geen gevaar voor de patiënt in kwestie. Maar een week wachttijd is dan wel veel te lang. Veel artsen zullen dan alsnog een inbewaringstelling aanvragen. Zelfbinding zal in zulke gevallen dus niet het gewenste effect hebben.

In reactie op GGZ Nederland stellen de bewindslieden dat er voldoende tijd is om de procedure te doorlopen. Zij stellen zelfs dat het instrument van de zelfbinding niet goed wordt ingezet als er onvoldoende tijd is. Deze reactie van de bewindslieden roept de vraag op wat de zin van het wetsontwerp dan nog is. Situaties waarin zelfbinding een zinvol middel is, worden immers juist gekenmerkt door snelle veranderingen. Een ander aspect is dat gedwongen opname lang niet altijd noodzakelijk is bij patiënten voor wie zelfbinding zinvol is. Vaak kan via de ambulante psychiatrie op een zinvolle wijze vormgegeven worden aan de dwang.

Waarom is niet gekozen voor een model, waarmee snel op de in de zelfbinding omschreven situatie kan worden gereageerd? Daarbij ga ik er vanuit dat in de zelfbindingsverklaring vrij helder kan worden omschreven wanneer ingegrepen mag worden. Verder zal geëist moeten worden dat uit wetenschappelijke literatuur bekend is dat deze situatie bij het ziektebeeld hoort en een ernstige belemmering is voor een zinvolle behandeling.

Waarom is er niet voor gekozen om de zelfbindingsverklaring direct na het opstellen ervan voor te leggen aan de rechter? Hij kan zich er dan van vergewissen dat de patiënt uit vrije wil handelt, de voorwaarden voor opname kent en zich realiseert wat de consequenties zijn van het handelen zoals dat in de verklaring is opgenomen. Tevens kan de patiënt dan zelf aangeven wat zijn motivatie is om te komen tot een zelfbindingsverklaring. Dat hoeft dan niet langer door een derde bij de rechter te worden gedaan. Als voorwaarde voor de effectuering van de dwang kan de eis worden gesteld dat een onafhankelijke psychiater een verklaring moet afgeven. De rechter kan daardoor later eventueel alsnog oordelen over de juistheid van de opname of de behandeling. Door rechterlijke toetsing vooraf en het inschakelen van een deskundige derde wordt het mogelijk om snel te handelen.

Bovendien zijn beide elementen uit deze oplossing terug te vinden in -- u hoort het goed -- de BOPZ zelf. De voorwaardelijke machtiging uit artikel 14 kent immers ook een rechterlijke toetsing vooraf, dus voordat de gedwongen opname actueel wordt. Ook wordt geoordeeld aan de hand van een verklaring van een psychiater die niet bij de behandeling betrokken is. Een andere overeenkomst is dat de voorwaardelijke machtiging alleen wordt verleend als er een behandelplan is. Daarbij wordt ook vermeld welk psychiatrisch ziekenhuis bereid is om de patiënt zo nodig op te nemen. De voorwaardelijke machtiging kan door de patiënt zelf worden aangevraagd.

De patiënt vraagt niet om zelfbinding om een direct gevaar weg te nemen, maar om een door hem en zijn behandelaar gesignaleerd dreigend gevaar te voorkomen. Waarom is niet voor deze weg gekozen? De effectiviteit van de wet neemt hierdoor immers aanzienlijk toe. Waarom is deze mogelijkheid terzijde geschoven met het argument dat de bureaucratie hierdoor alleen maar toeneemt?

Het was ook mogelijk om aan te sluiten bij de ibs. De zelfbinding zou daarbij dan als een rechtvaardigingsgrond kunnen dienen. Dat is een stuk eleganter dan de vermoedelijk toekomstige praktijk dat omwille van de tijd toch een ibs wordt uitgeschreven voor de in de zelfbindingsverklaringen aangegeven situaties.

Het zou bovendien eleganter zijn, omdat de zelfbinding dan is gebaseerd op de gedeelde inzichten van behandelaar en patiënt. Als een behandelaar kiest voor het middel van de ibs, is er sprake van een breuk in de relatie tussen hen beiden, want dan wordt weer op grond van de dreigende gevaarssituatie ingegrepen en niet op grond van de zelfbindingsverklaring. De mogelijkheid om een ibs te baseren op de afspraken in een zelfbindingsverklaring, zou het voordeel hebben van zowel het gedeelde inzicht als van snelheid. Waarom is hier niet voor gekozen?

In de memorie van antwoord staat dat het niet zo gemakkelijk is voor de patiënt om terug te komen op de afspraken uit de zelfbindingsverklaring. Voor de ontbinding is immers ook het oordeel van een onafhankelijke psychiater nodig, want hij dient vast te stellen of betrokkene in staat is om de inhoud en de gevolgen van de intrekking te overzien. Dit kost ook weer enige tijd, vertraging die nu net het gewenste effect tenietdoet. Gelet op de uitspraak van de Raad voor de rechtspraak is in zo'n situatie sprake van vrijheidsberoving.

Mijn fractie is zich ervan bewust dat het moeilijk is om tegelijkertijd recht te doen aan enerzijds het belang van een adequate behandeling voor de patiënt door middel van het tijdelijk beperken van zijn vrijheid en anderzijds het respecteren van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Toch is het cruciaal om een weg te vinden die het mogelijk maakt om effectief te handelen in voorkomende situaties, en wel omwille van de kwaliteit van leven van deze patiënten.

De vragen van mijn fractie richten zich op de effectiviteit van het wetsvoorstel en de vraag of een vernieuwde BOPZ, dan wel een nieuwe behandelwet, in een later stadium niet meer mogelijkheden biedt om het hiervoor geschetste probleem het hoofd te bieden. Wij wachten met belangstelling de antwoorden af.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. De heer Hamel heeft uitvoerig gesproken. Zoals wel vaker in debatten over dit terrein, heeft hij de wens uitgesproken om te komen tot een behandelwet. Ik begrijp zijn behoefte om hierover te discussiëren, maar dit wetsvoorstel leent zich daar niet goed voor. In het voorjaar bespreken wij de derde evaluatie van de BOPZ en dat is een goed moment om een brede en fundamentele discussie te houden over een behandelwet.

Als het tot zo'n discussie komt, zullen wij ons niet alleen moeten richten op psychiatrische patiënten, maar ook op andere problematieken. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor veelplegers hebben wij bijvoorbeeld uitvoerig stilgestaan bij psychiatrische patiënten en verslaafden in de gevangenis en bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de strafrechtelijke opvang van verslaafde criminelen bij mensen die pas aan een dwangbehandeling worden onderworpen wanneer zij een hele criminele carrière hebben opgebouwd. Overigens is het merkwaardig dat wij dat in onze samenleving laten gebeuren.

Deze categorieën mensen en deze problematieken zouden dus zeker bij een discussie over een behandelwet moeten

worden betrokken. Misschien moeten wij zelfs bereid zijn om een staatscommissie in het leven te roepen voor deze brede en principiële problematiek. Wellicht kan zo'n commissie helpen om snel grondige ideeënvorming op gang te brengen door een voorontwerp van een wet op te stellen.

Bij dit wetsvoorstel staat centraal de verklaring van de psychiatrisch patiënt die in een lucide interval in zijn ziekte in staat is om door middel van een zelfmachtigingsverklaring aan te geven wat er zou moeten gebeuren indien hij een terugval ondergaat. Centraal daarin staat het behandelplan, zo zegt de minister ook alweer in zijn laatste brief als antwoord op het commentaar van de NVvP en GGZ Nederland. Ik denk dat dit vanuit de filosofie van het wetsvoorstel juist is. De dwangopname is eigenlijk een maatregel die in functie staat van het uitvoeren van het behandelplan en niet een maatregel die voorop zou moeten staan.

Ik heb in de schriftelijke voorbereiding rondom de zelfmachtigingsverklaring de nodige vragen gesteld. Daarbij heb ik met name aan de orde gesteld de vraag of die verklaring een louter negatieve wilsverklaring zou kunnen zijn, in de zin dat men zegt: ik wil niet gesepareerd worden of ik wil niet medicatie A ondergaan als ik word opgenomen. Daarvan heeft de minister gezegd dat het op zichzelf wel denkbaar is dat het zo zou zijn, maar niet erg waarschijnlijk. Het gaat, zo de minister, immers steeds om maatwerk, om een behandelplan; de behandelaar en de patiënt zullen het toch met elkaar eens moeten zijn over de gewenste behandeling die moet worden toegepast, mocht die situatie zich voordoen.

Opmerkelijkerwijs stellen de NVvP en GGZ Nederland daar in hun brief weer tegenover dat het juist onwenselijk zou zijn als die negatieve wilsverklaring zou kunnen worden opgenomen in die zelfbindingsverklaring, omdat daarmee er dan wellicht behandelingen zouden worden uitgesloten die de behandelaar zelf nog wel eens wenselijk zou kunnen achten. Ik heb het gevoel dat in dat commentaar niet gedoeld wordt op de behandelaar ten tijde van het opmaken van de verklaring, maar op de behandelaar die te zijner tijd de behandeling zou moeten uitvoeren. Ik vraag de minister om daar nog eens op in te gaan. Die problematiek blijft voor mij toch ongrijpbaar.

Ik zou willen proberen om deze vraag in het debat nog wat toe te spitsen en verhelderd te krijgen. Wat moet de rechter die uiteindelijk op basis van die zelfbindingsverklaring een machtiging moet afgeven, nu eigenlijk toetsen als hij naar die verklaring kijkt? Moet hij bijvoorbeeld toetsen of de voorwaarden zijn vervuld waaronder de opname en de dwangbehandeling zouden moeten kunnen plaatsvinden? Moet hij toetsen of de verklaring een behandelplan bevat die voldoende maatwerk is of niet? Als hij dat toetst, in welke mate toetst hij dat dan? Doet hij dat ten volle of toetst hij dat louter marginaal? Uit het antwoord op die vragen kan wellicht ook duidelijk worden wat nu precies de status van de verklaring zou moeten zijn en hoe daar in de praktijk mee gewerkt zou kunnen worden.

De heer **Hamel** (PvdA): Wat vindt de heer Van de Beeten zelf? Het gaat in de discussie rond de zelfbinding om de vraag of een verklaring waarin een behandelaar met een

patiënt iets overeenkomt -- je gaat er uiteraard vanuit dat de betrokkenen ook de effecten overeen zijn gekomen die dat zal hebben -- iets is waarop iemand later weer een andere behandeling zou kunnen instellen. Het is belangrijk dat het kabinet in zijn antwoord ook aangeeft dat dit niet alleen door de psychiater is getekend, maar dat in geval van vakantie of verlof ook anderen onder hetzelfde regime zullen doorgaan met handelen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat ben ik met u eens. Dat is ook de reden waarom ik de vraag stel. Als de verklaring gedetailleerd moet zijn en echt maatwerk moet bevatten, zoals de minister dat in zijn laatste brief schreef, dan wordt de speelruimte voor de behandelaar in de situatie waarin de opname moet plaatsvinden, buitengewoon beperkt. Dan kan zich dus ook eerder de situatie voordoen dat er op grond van het behandelplan weg A gevolgd zou moeten worden, terwijl de dan optredende behandelaar onder de gegeven omstandigheden eigenlijk een voorkeur zegt te hebben voor weg B. Hij blijft dan beperkt tot weg A en dat is lastig.

Naarmate er in dat opzicht hogere eisen worden gesteld aan de verklaring -- en dat kan ook door de parlementaire geschiedenis komen die wij nu aan het creëren zijn -- wordt de toepasbaarheid van het systeem van een zelfbindingsmachtiging ook weer verder beperkt. Wij blijven zitten met de juridische vraag wat de rechter moet toetsen, als hij een tamelijk vage verklaring voorgelegd krijgt met erg veel speelruimte voor de behandelaar. Daar ligt voor mij toch de kern van de zaak, zoals dat ook door de heer Hamel naar voren is gebracht.

Tot slot: de NVvP en GGZ Nederland hebben ook nog gevraagd of niet tijdelijke fondsen ter beschikking kunnen worden gesteld om de implementatie van dit wetsvoorstel wat te vergemakkelijken. De minister zegt daarop in zijn laatste brief -- ik weet hoe hij denkt over dit soort financiële onderwerpen, als ik even mag refereren aan een niet geagendeerd onderwerp als de RMO -- dat het maar uit het reguliere budget moet, want daar zijn geen extra middelen voor. Ik vraag mij toch af of wij, als wij dit wetsvoorstel echt een kans van slagen willen geven, niet iets ruimhartiger moeten reageren op verzoeken vanuit de sector om de implementatie van dit wetsvoorstel daadwerkelijk mogelijk te maken met tijdelijke fondsen.

*N

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. Het huidige wetsvoorstel is een poging tot een oplossing voor een deel van een door de BOPZ zelf gecreëerd probleem. Het probleem is dat gedwongen opname niet vanzelfsprekend mag worden gevolgd door een gedwongen behandeling. Het is de VVD-fractie bekend dat er wetgeving onderweg is om dit probleem ook algemener aan te pakken, namelijk wetsvoorstel 30492 dat wij nog niet gezien hebben. Toch wil ik opnieuw aandacht vragen voor de onacceptabele situatie dat in Nederland wel gedwongen opname mogelijk is -- een grote inbreuk op iemands vrijheid -- maar dat daarop in het algemeen geen gedwongen behandeling mag volgen.

In dit verband wijs ik op een recent artikel in het Tijdschrift voor Psychiatrie, jaargang 48 (2006), nummer

8, van de hand van Van Opstal en Lammers. Deze auteurs stellen vast dat alle reparaties van de BOPZ uit de afgelopen jaren wezenlijk geen vooruitgang bieden op dit punt. Dit geldt huns inziens ook weer voor het voorliggende wetsvoorstel, dat slechts in een beperkt aantal gevallen, bij bepaalde diagnoses, enige verbetering biedt van een principieel onjuist situatie.

Ook wetstechnisch is het weinig fraai om eerst een inmiddels als onjuist beschouwd stuk wetgeving in stand te houden, om vervolgens daar middels allerlei wetswijzigingen in kleine brokjes wat aan te doen. De VVD-fractie is nog steeds van mening dat er behoefte is aan een geheel nieuwe behandelwet in het domein van de psychiatrie, zoals ook geldt voor de bovengenoemde onderzoekers. Ik heb ook begrepen dat de heer Hamel in zijn betoog dit standpunt inneemt.

Overigens dankt de fractie de minister voor zijn uitvoerige en informatieve lijst van wijzigingen die de BOPZ in de afgelopen acht jaar heeft ondergaan. De termijn acht jaar doet natuurlijk de vraag opkomen hoe het daarvoor ermee gesteld was. De BOPZ is immers al vele jaren in werking. Was het te vreselijk om ook die gegevens met de Kamer te delen? Dat zou alleen maar de juistheid van onze wens betreffende een nieuwe behandelwet bevestigen.

Evenwel hebben we het vandaag over wetsvoorstel 28283 dat de zelfbinding mogelijk maakt van psychiatrische patiënten, die een fluctuerend ziektebeeld hebben, met heldere momenten, waarop zij kunnen voorzien dat hun ziekte weer zou kunnen optreden. Te denken valt vooral aan twee grote groepen, namelijk patiënten met een bipolaire stoornis, vroeger manisch-depressieven genoemd, en patiënten met psychoses veroorzaakt door schizofrenie. Zij kunnen, in samenspraak met hun behandelaar, na toetsing door een onafhankelijk psychiater een soort "advanced directive" opstellen, inhoudende toestemming tot dwangbehandeling in geval van het optreden van een actieve episode van hun geestesziekte.

Op het moment dat de ziekte hun geestvermogens zo aantast dat zij niet meer kunnen toestemmen in een behandeling, kan deze verklaring toch behandeling mogelijk maken, zonder dat aan het zware gevaarscriterium hoeft te worden voldaan. Protesteert de patiënt tegen de uitvoering van zijn zelfbindingsverklaring, dan is een zelfbindingsmachtiging nodig, waarvoor de behandelaar naar de rechter moet. Voor alle zekerheid: het is toch juist dat dit alleen geldt wanneer een patiënt niet meewerkt aan de uitvoering van zijn eigen verklaring?

De VVD-fractie meent dat de zelfbinding een instrument is dat de autonomie van geesteszieken kan vergroten, en tegelijk hun behandeling faciliteert. Mogelijk is een patiënt met zelfbinding beter af dan iemand zonder zo'n verklaring. Het is immers niet ondenkbaar dat iemand na een inbewaringstelling behandeling weigert, terwijl het gevaarscriterium ontbreekt. Zo'n persoon komt dan in de isoleercel terecht, omdat er volgens de wet niet mag worden behandeld. Door dit te voorzien en alvast toestemming te geven voor behandeling, kan deze voor iedereen onacceptabele situatie worden vermeden. Dat is een goede zaak, en wij zullen het wetsvoorstel steunen. Alleen, zal het wetsvoorstel ook werken zoals de

onderliggende wens is? Daarover is ook in de praktijk nog aanzienlijke zorg en die heeft ook de heer Hamel vertolkt. Overigens geeft het veld aan (zijnde de verenigingen van patiënten, van behandelaars en van psychiatrische ziekenhuizen) de wet welkom te heten.

Wij hebben nog een paar vragen, waarbij wij ons realiseren dat er in beide Kamers al veel is gewisseld over dit wetsvoorstel. Een vraag betreft de geldigheid van de zelfbinding ten overstaan van andere psychiaters. Zou de minister de vraag willen beantwoorden hoe het moet als de patiënt in een ander deel van het land bijvoorbeeld vakantie houdt en vervolgens decompenseert? Is het mogelijk of wenselijk dat de zelfbinding ook andere behandelaars dan de eigen behandelaar kan regaderen en zelfs binden? Wij hebben daarvoor in de wettekst geen procedure kunnen vinden, maar het lijkt een niet onbelangrijke kwestie.

Onze volgende vraag betreft niet zozeer de inhoud van de wet, als wel de voorlichting daarover. Hoewel de wettekst ons op zichzelf genomen duidelijk lijkt, is er in de praktijk veel ongerustheid ontstaan. Kan er een echt heldere instructie komen over de zelfbinding, het liefst opgesteld in samenspraak met behandelaars, psychiatrische ziekenhuizen en verenigingen. Komen er modelverklaringen waarop bijvoorbeeld alleen de behandelingswijzen kunnen worden ingevuld?

Een volgende vraag betreft het volgen van de effecten van deze wetswijziging. Wij nemen aan dat er in goede rapportage is voorzien en dat de wet zal worden geëvalueerd. Aan welke termijn denkt de minister hierbij?

Ten slotte willen wij opmerken dat deze zelfbinding slechts een beperkte, zij het niet kleine, groep patiënten met psychiatrische stoornissen betreft. Wij blijven ons zorgen maken over degenen die niet in staat zijn tot het opstellen van een zelfbindingsverklaring en daardoor wellicht onderbehandeld worden. Het debat daarover zullen wij voortzetten als wetsvoorstel 30492 hier wordt behandeld.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Omdat ik zelf praktiserend huisarts ben, heb ik bij de bestudering van dit wetsvoorstel nagedacht over de vraag voor wat voor gevallen dit wetsvoorstel zou kunnen gelden. Ik moest daarbij denken aan een chronisch psychiatrische patiënt. Het betreft een begaafde jonge jongen die schizofreen werd. Ik heb het altijd heel schokkend gevonden om te zien hoe deze intelligente student afgleed en een verloederd type werd, die soms naakt in de dakgoot zat, als hij met het oog op werkelijke of vermeende bijwerkingen de medicatie zelf stopten. Hij moest dan weer met een ibs worden opgenomen. Voor hem zou een van tevoren opgestelde zelfbindingsverklaring mogelijk een steeds zover afglijden hebben kunnen voorkomen.

Met het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken wordt het fenomeen van zelfbinding in de BOPZ geïntroduceerd. Met deze introductie wordt beoogd te voorzien in de mogelijkheid tot opname, verblijf en behandeling van psychiatrische patiënten zonder bereidheid daartoe, indien zij zich daartoe eerder in een wilsbekwame periode wel bereid hebben verklaard. De

patiënt kan in een zelfbindingsverklaring in overleg met zijn behandelaar vastleggen wat er moet gebeuren in geval van dreigende crisis. Hiermee wordt de mogelijkheid geschapen om al in te grijpen voordat aan het gevaarcriterium wordt voldaan; in het geval van mijn patiënt voordat hij in de dakgoot belandde. Als de patiënt in een crisissituatie iets anders wil dan was vastgelegd in de verklaring, dan moet bij de rechter een zelfbindingsmachtiging worden aangevraagd. De rechter toetst of er inderdaad sprake is van de omstandigheden die zijn beschreven in de zelfbindingsverklaring. Hij heeft 5 dagen de tijd om hierover te beslissen. In die tijd wordt er geen gevolg gegeven aan de inhoud van de verklaring.

In aansluiting op de beantwoording door de minister in de memorie van antwoord heeft mijn fractie nog het één en ander op te merken. Hoewel wij de intentie die ertoe leidt het fenomeen zelfbinding bij wet te introduceren positief waarderen en van mening zijn dat dit zeker van grote betekenis is, blijven wij toch vraagtekens zetten bij de uitvoerbaarheid. De minister geeft zelf aan dat het niet duidelijk is hoeveel patiënten gebruik zullen maken van de mogelijkheid om een zelfbindingsverklaring op te stellen. Hij schrijft dat uit onderzoek is gebleken dat de schattingen daarover uiteenlopen van enige tot tientallen procenten, en dat dit mede afhankelijk is van de doelgroep. In de memorie van antwoord staat dat er onder psychiaters verschil van opvatting heerst over de vereisten waaraan patiënten dienen te voldoen, over de wijze waarop de verklaring dient te worden aangeboden en over de bedoeling van en mogelijke alternatieven voor de zelfbindingsverklaring.

Als psychiaters, de deskundigen die er mee moeten werken, al zo van mening verschillen, hoe kun je dan verwachten dat de invoering soepel zal verlopen? Graag zou ik nog eens van de minister horen waarom hij, ondanks alle onzekerheden, er toch de voorkeur aan geeft dat de praktijk de zelfbindingsverklaring vorm geeft en waarom hij in de wet zo min mogelijk eisen wil vastleggen. Dit klemmt des te meer omdat de minister aangeeft op brede schaal tot voorlichting te zullen overgaan, maar vervolgens niet bereid is geld te steken in extra fondsen om het veld te helpen het instrument adequaat in te voeren. Op deze manier is de zelfbindingsverklaring naar mijn gevoel een dode mus. Het is toch volstrekt onduidelijk waarover voorlichting gegeven moet worden als er geen handreikingen en formats zijn waar individuele behandelaars op terug kunnen vallen? Het kost wat om dat te ontwikkelen, maar dan heb je ook wat. Ik zie niet in waarom de koepels dat zelf zouden moeten bekostigen.

Het is mogelijk om in de zelfbindingsverklaring op te nemen welke vorm van behandeling men wel wenst en welke men afwijst. De omstandigheden en gedetailleerdheid kunnen van persoon tot persoon verschillen. Juist om die persoonlijke verschillen goed tot hun recht te kunnen laten komen en om de patiënt en de behandelaar zoveel mogelijk vrij te laten in het opstellen van de verklaring worden er in de wet zo weinig mogelijk eisen aan gesteld. Op deze manier ontstaat er een plan op maat, bestemd voor de desbetreffende patiënt en door zijn behandelaar geaccordeerd. Maar wat gebeurt er nu als de

behandelaar in de dreigende crisissituatie niet dezelfde is als de medeopsteller van de verklaring? In de memorie van antwoord stelt de minister dat het niet relevant of de daadwerkelijke behandelaar zelf voor een andere behandeling zou kiezen. Hoe houdbaar is deze stelling, ervan uitgaande dat deze behandelaar, op het moment dat hij of zij de behandeling op zich neemt, verplicht is te handelen volgens eigen professionele normen en vanuit de eigen professionele autonomie? Wij denken dat verantwoorde zorg in dit geval niet altijd hoeft te betekenen dat de patiënt erop kan rekenen dat hij de behandeling krijgt, dan wel juist niet krijgt, die hij van te voren beoogde met zijn zelfbindingsverklaring. Voor de behandelend arts kan zo een conflict van plichten optreden. Hoe moet hij of zij in dat geval handelen?

Is de minister het eens met de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie dat behandelaars geadviseerd moet worden zeer terughoudend te zijn met al te negatieve wilsverklaringen? Een totale afwijzing van bepaalde medicamenteuze of andere therapie wordt ontraden, omdat anders in de behandeling onmogelijke situaties kunnen ontstaan. De minister geeft aan dat prima te vinden, maar kan hij wat concreter aangeven welk advies hij behandelaars meegeeft inzake negatieve wilsverklaringen?

Toetsing vooraf door de rechter, indien de patiënt als het erop aankomt zich toch niet conform zijn eigen zelfbindingsverklaring wil laten behandelen, zal de slagvaardigheid van dit instrument niet ten goede komen. De argumentatie van de minister om het toch op deze manier te organiseren overtuigt mijn fractie niet. Daarmee zou het best worden gegarandeerd dat de omstandigheden die de patiënt beschreven heeft zich ook echt voordoen. De procedure wordt er echter onnodig door verlengd, met als gevaar dat de patiënt in de tussentijd, die zeker een week kan duren, afglijdt naar een veel ziekere en meer complexe situatie. Mijn patiënt is dan allang in de dakgoot verzeild geraakt.

De stelling van de minister dat in de zelfbindingsverklaring de eerste symptomen worden opgenomen die wijzen op een dreigende psychische decompensatie en dat op basis daarvan tijdig kan worden ingegrepen, zijn mijns inziens een voorbeeld van studeerkamerdenken en niet van het weet hebben van de praktijk van alledag.

De zelfbindingsverklaringen worden door de Inspectie geregistreerd. Hoe lang is een verklaring geldig? Is er een termijn vastgelegd, ervan uitgaande dat ook de meningen van mensen met een psychiatrisch ziektebeeld in de loop van jaren kunnen veranderen en dat behandelaars komen en gaan?

Deze wetswijziging is de zoveelste wijziging van en aanvulling op de BOPZ. In de memorie van antwoord geeft de minister zelf aan dat er de afgelopen acht jaar ten minste veertien wijzigingen zijn geweest, terwijl er inclusief de introductie van de zelfbindingsverklaring, waar wij vandaag over spreken, nog twee wijzigingen in de pijplijn zitten.

Ook in eerdere discussies is er door mijn fractie op gewezen dat met alle aanpassingen de BOPZ een lappendeken lijkt te worden die zonder uitleg door

ingevoerde exegeten door de gewone burger niet kan worden begrepen.

Ondanks brede steun in het veld voor een totale herziening van de BOPZ in de richting van een behandelwet, wacht de minister op de resultaten van de derde evaluatie van de BOPZ. Dat zij zo. Ik zou echter toch vandaag iets willen vernemen van hem over de richting waarin hij denkt. Wij zijn het er toch over eens dat de BOPZ fundamenteel herzien moet worden? Het gaat hierbij met name om de vraag hoe zorg voor psychiatrische patiënten in crisissituaties moet worden vormgegeven. Is het uitgangspunt dat opname moet plaatsvinden om de maatschappij te beschermen tegen psychiatrische patiënten met bedreigend gedrag, dus die een gevaar voor zichzelf of voor de ander vormen, of is het uitgangspunt dat deze patiënten zo adequaat mogelijk moeten worden behandeld? Wij kunnen toch in deze Kamer wat achteroverleunen en met elkaar spreken over de richting waarin wij denken dat het zou moeten gaan? Graag zou ik daarom willen dat de minister uiteenzet wat na de evaluatie van de BOPZ, die in maart klaar zal zijn, het vervolgtraject zal zijn. Vanuit welke filosofie denkt hij te gaan handelen en op welke termijn denkt hij dat de herziening klaar zal zijn? Het is een moeilijk onderwerp maar de minister heeft toch wel voor hetere vuren gestaan?

Mocht de minister vinden dat de herziening iets is voor na zijn tijd, ga ik ervan uit dat hij dit dossier voor zijn opvolger met de dossiers over bijvoorbeeld de no-claim, de DBC's en andere zal leggen op de stapel met het bordje "dringend aan te passen wetsdossiers".

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Mijn fractie en die van de ChristenUnie stemmen in met het voornemen om de wet BOPZ opnieuw aan te passen in afwachting van een eventuele algemene herziening van de wet. Als wij goed hebben geteld, ligt inmiddels de vijfde inhoudelijke wijziging van de wet bij het parlement. Al deze aanpassingen hadden onze instemming. Wij betreuren het echter dat er met deze wijzigingen zoveel jaren sinds de totstandkoming van de wet heen zijn gegaan. Hoeveel patiënten zijn niet de dupe geworden van de strakke opzet van de oorspronkelijke wet? Wij hadden die aanpassingen die inmiddels hun beslag hebben gekregen en die in procedure zijn graag in de oorspronkelijke wet verwerkt gezien. Tijden veranderen, ideeën veranderen en wetten veranderen.

Wij zijn ermee ingenomen dat geleidelijk meer nuanceringen van dan wel uitzonderingen op de strakke hantering van het gevaarscriterium tot stand zijn gekomen en dat dit thans opnieuw gebeurt. Het uitgangspunt moet blijven dan dwang zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Een tijdelijke inbreuk op de autonomie van de patiënt, die in feite altijd betrekkelijk is, is onder omstandigheden te verkiezen boven het onverkort beschermen van zijn zelfbeschikkingsrecht. Wij concluderen dat zelfbinding wel een afwijking is van het gevaarscriterium, maar dat geen deze inbreuk op de zelfbeschikking vormt. Integendeel zelfs, wat dat laatste aspect betreft.

Het uitgangspunt van de Wet BOPZ is dat een gedwongen opneming alleen mogelijk is als sprake is van een geestesstoornis die gevaar veroorzaakt dat uitsluitend door middel van een opneming kan worden afgewend. De voorwaarde voor dwangbehandeling is dat sprake moet zijn ernstig gevaar voor de patiënt zelf of voor anderen. Soms is het jammer dat het zo ver moet komen voordat opneming, behandeling of beide plaatsvinden. De zogenaamde crisiskaart, die is gebaseerd op de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst, biedt geen juridische grond voor het doorbreken van het verzet van de patiënt.

Het zelfbindingsinstrument zal voornamelijk van belang kunnen zijn voor patiënten die lijden aan chronische psychiatrische stoornissen waarbij periodes dat deze patiënten nagenoeg vrij zijn van symptomen zich afwisselen met periodes van ziekte en die zijn aangewezen op langdurige en soms levenslange medicamenteuze behandeling. Zelfbinding kan het bestaande gat opvullen tussen de situatie waarin een patiënt niet langer instemt met behandeling en de situatie waarin dwangbehandeling kan worden toegepast. Voor hoeveel patiënten dit een betekenisvolle wijziging van de wet is, is moeilijk in te schatten. Hierover bestaan, ook in deze Kamer, heel verschillende gedachten.

Zelfbinding vereist handelingsbekwaamheid. Daarom is een leeftijdsgrens van zestien jaar ingesteld en zijn verstandelijk gehandicapten en psychogeriatrische patiënten ervan uitgesloten. Waar de thans bestaande instrumenten van inbewaringstellingen en diverse typen van machtigingen gericht op onvrijwillige opneming en/of behandeling zijn toegespitst op het gevaarselement, is de zelfbindingsmachtiging gebaseerd op de wensen van de patiënt geuit in een heldere periode van inzicht in zijn ziekte en de noodzaak van behandeling daarvan door middel van opneming, verblijf en behandeling.

Duidelijk is dat de grondslag voor behandeling op basis van zelfbinding niet bestaat in een overeenkomst tot behandeling, maar in de wet. Een wettelijke regeling is dan ook noodzakelijk met het oog op de vrijheidsrechten van de patiënt, het recht op integriteit van het lichaam en het recht op bewegingsvrijheid alsmede op een rechterlijke machtiging voor zelfbinding die tot opneming en behandeling strekt.

Het wetsvoorstel als geheel heeft onze instemming. Dat neemt niet weg dat wij op onderdelen twijfels hebben over de uitwerking van de zelfbindingsconstructie. Zo maken wij een kanttekening bij het voorschrift dat een patiënt te allen tijde uiterlijk zes weken na aanvang van een behandeling moet worden ontslagen, ook als er niets is veranderd in zijn situatie en er dus ook geen sprake is van hernieuwd inzicht in de ziekte en bereidheid tot vrijwillige behandeling. Is het verantwoord om dan slechts te kunnen beschikken over de mogelijkheid tot aanvraag van een inbewaringstelling of een voorlopige machtiging, die alleen kunnen worden afgegeven indien er sprake is van ernstig gevaar en niet in andere situaties?

Op pagina 3 van de memorie van toelichting staat dat de beschrijving van het geen waartoe de patiënt zich verbindt, dus de gemaakte afspraken over de behandeling, nauwkeurig moeten zijn. Een zelfverbindingsverklaring

kan te algemeen zijn geformuleerd, maar ook te specifiek. De vraag is of deze open situatie met betrekking tot de beschrijving van hetgeen waartoe de behandelaar en de patiënt zich verbinden er niet toe zal leiden dat er ten aanzien van de behandeling met vrij ruime omschrijvingen zal worden gewerkt.

De vraag is natuurlijk vervolgens ook of wij dat wenselijk vinden.

Een derde punt dat wij nog willen aanvoeren betreft de betrokkenheid van verschillende behandelaars-psychiaters, ambulant zowel als intramuraal. Wanneer wij het goed zien, kan het gaan om drie psychiaters en eventueel hun dienstdoende waarnemers. Mevrouw Dupuis heeft in haar bijdrage op dit punt zo-even nog een dimensie toegevoegd door de elders gevestigde psychiaters te noemen. Zijn zij allen gehouden de zelfbindingsverklaring te respecteren, ook wanneer die waarnemers of vervangers de situatie van de patiënt anders inschatten en een andere behandeling zouden voorstaan?

Wij danken de regering voor de beantwoording van de praktijkvragen, voorgelegd aan de vaste commissie bij brief van 24 augustus jl. van GGZ Nederland, na het uitbrengen van het voorlopig verslag. Enkele van de daarin genoemde vragen hebben wij in onze bijdrage ingebracht in deze parlementaire discussie, omdat zij daarin naar onze mening een plaats verdienen. Wij zullen met belangstelling naar de reactie van de regering luisteren.

*N

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter. Ik vervang mijn fractiegenoot Schouw, die wegens dringende bezigheden in het buitenland deze vergadering niet kan bijwonen. Tevens mag ik ook spreken namens de Onafhankelijke Senaatsfractie.

In de bijdragen van de voorgaande sprekers is al heel wat ingrijpends aan de orde geweest. Ik heb de indruk dat vele sprekers dezelfde intentie hebben, namelijk dat de patiënt die in de goot ligt -- dat beeld is mij ook maar al te zeer bekend -- moet kunnen worden geholpen in een situatie waarin dat op dit moment vrijwel niet mogelijk is.

Er is terecht door iedereen gezegd dat dit wetsvoorstel behelpen is en dat het wachten is op een behandelwet. In principe deel ik dat standpunt, maar ik zeg er wel bij dat wat mij betreft de minister van Justitie hier niet alleen formeel maar ook zeer prominent aanwezig is. Als wij tot een behandelwet komen, zit daar nogal wat aan vast. Ik kan niet helemaal overzien of de suggestie van de heer Van de Beeten om daarop een staatscommissie te zetten noodzakelijk is, maar ik kom in mijn denken wel zeer dicht in de buurt bij dat systeem. Wij hoeven echt niet naar oorlogen te verwijzen om te zien hoe behandelwetten ook tot ingrepen komen die wij hier niet wenselijk vinden en die ook heel snel tot problemen leiden met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ik zie nog niet een, twee, drie hoe wij dit allemaal in één wet zouden kunnen vatten. Ik complimenteer de minister, ondanks het feit dat er op dit wetsvoorstel wel het een en ander is aan te merken, met het feit dat er in ieder geval een poging wordt gedaan om een eerste stap te zetten.

Dit is een heel bijzonder wetsvoorstel, dat in het buitenland wel Odysseusregeling wordt genoemd, naar

analogie met de grote avonturen van Odysseus langs de Sirenen, waarbij Odysseus was in de oren stopt om tegen te gaan dat hij iets anders zou zeggen dan wat hij vooraf heeft gezegd. Ik vind dit wel een mooie naam.

Wij zien als een groot voordeel van zo'n Odysseusregeling dat psychiatrische patiënten die geen gevaar opleveren -- anders hebben wij te maken met een ibs en een rechterlijke machtiging -- in de toekomst gebruik kunnen maken van een zelfbindingsprincipe, met alle beperkingen die dat heeft. Een groot voordeel is dat die zelfbindingsverklaring in beginsel ook deel uitmaakt van de behandeling en onderdeel vormt van het behandelplan. Het gaat om vermindering van de stoornis en het lijden en om vermindering van de sociale achteruitgang. Mevrouw Slagter heeft daarover nadrukkelijk gesproken aan de hand van de praktijk.

In de eerste plaats gaat het hier natuurlijk om het voorstel om ook te behandelen op een aantal zwakke plekken en om daarover verduidelijking te krijgen. Dit wetsvoorstel heeft een experimenteel karakter. Dat kan op zichzelf ook niet anders. Er had toch wel iets meer kunnen worden gelet op ontwikkelingen in het buitenland, met name in diverse staten van de Verenigde Staten, waar met zelfbinding behoorlijk wordt gewerkt. Het is jammer dat die ervaringen niet nadrukkelijker aan ons zijn gepresenteerd en evenmin zijn meegenomen in dit wetsvoorstel. De minister heeft bij de schriftelijke beantwoording daarvoor wel een argument gegeven dat mij aanspreekt, namelijk dat wij moeten oppassen voor grote culturele verschillen in het onderwijs en de gezondheidszorg, die onvergelykbare situaties laten ontstaan. Dat is op zichzelf waar, maar de andere kant is om daar helemaal niet naar te kijken. Dat is natuurlijk ook weer niet wenselijk.

Er zijn ook praktische bezwaren. Ik noem er een aantal. Is elke willekeurige behandelaar gehouden om uitvoering te geven aan de verklaring? Hoe moet men omgaan met een zeer langdurige procedure van opnamebeoordeling? Dat valt niet mee; er gaat vrij snel een verlies aan tijd meespelen. Wat is precies de juridische betekenis van aanvullende afspraken in een zelfbindingsverklaring? Als een psychiater of een behandelend arts een aantal afspraken in die zelfbindingsverklaring niet volgt vanuit zijn zienswijze tijdens de behandeling, geldt dan aansprakelijkheid achteraf? Wat is de maximale termijn voor een behandeling op basis van een zelfbindingsverklaring voor bijvoorbeeld zes weken? Als een patiënt voorwaardelijk is ontslagen doordat er toch een rechterlijke machtiging of een ibs wordt aangevraagd, geldt de zelfbindingsverklaring dan ook in die periode? Hoe opvolgbaar is een negatieve wilsverklaring en hoe voorkomen wij een waaiër aan soorten van wilsverklaringen, waar in de actualiteit maar moeilijk achter te komen is?

Een ander punt van zorg zijn de problemen die vanuit de grote vrijheid van zelfbindingsverklaringen kunnen komen. Mijn fractie pleit nadrukkelijk niet voor regels rond die verklaring, maar zou wel graag zien dat de minister aan de wens uit het veld tegemoetkomt om wat hulp in de vorm van richtlijnen te geven zodat men niet in het duister tast over wat wel en wat niet erin op te nemen. Ik heb wel eens de indruk dat er weinig begrip voor bestaat

hoe artsen aarzelen om bepaalde handelingen te verrichten met de gedachte dat zij niet mogen of dat er andere mogelijkheden zijn. Het zijn maar weinigen die op dat moment hun eigen verantwoordelijkheid nemen en die zeggen dat zij het achteraf wel zullen zien. Met name daarom zouden enige richtlijnen toch wel prettig zijn. Het liefst zien wij die concreet vormgegeven door middel van een praktijkondersteuner en door middel van gedegen voorlichtingsmateriaal. Ik krijg op dit punt graag een toezegging van de minister.

Ik heb al uitdrukkelijk gezegd dat ondanks alle vragen de meerwaarde van dit wetsvoorstel en de zelfbindingsverklaring in onze optiek overeind blijft. Patiënten kunnen meer controle uitoefenen en kunnen worden geholpen om zichzelf te behoeden voor de nare gevolgen van hun ziekte. De wet biedt naar onze mening voldoende waarborgen tegen hobbyïsme, omdat er altijd een rechter en onafhankelijke psychiater aan te pas moeten komen. Dat boezemt vertrouwen in. Er bestaat bovendien een gerede kans dat deze maatregel preventief zal werken en ervoor zal zorgen dat mensen zich vrijwillig zullen laten opnemen. Ook dat komt in de praktijk heel veel voor.

Het blijkt echter van groot belang dat deze regeling met grote omzichtigheid wordt ingevoerd. Het blijft een feit dat de mogelijkheid blijft bestaan om mensen gedwongen op te nemen, tegen hun wil. De fractie van D66 heeft heel uitdrukkelijk gevraagd om een zeer zorgvuldige en frequente evaluatie. Alleen een register waarin wordt bijgehouden hoe vaak van de zelfbindingsverklaring gebruik wordt gemaakt, achten wij onvoldoende. Aan de overkant heeft mijn collega Dittrich geopperd om de regeling na circa twee jaar zorgvuldig te evalueren en, omdat het om een belangrijke aangelegenheid gaat, een Kamercommissie de instellingen te laten bezoeken en daar met patiënten, ouders en psychiaters te laten spreken om op deze manier de evaluatie echt kleur te geven. De bewindslieden voelden weinig voor een dergelijke evaluatie. Dat begrijp ik niet zo goed. Ik verneem graag nog eens een toelichting op hun afwijzing. Welke evaluatie staat hen dan wel voor ogen? Hoe kunnen zij daarmee garanderen dat de effecten ervan zullen neerslaan in het vervolg?

De Inspectie voor de Gezondheidszorg zal, vooruitlopend op de evaluatie, regelmatig rapporteren over de effecten van de zelfbindingsmaatregel. Maar wat wordt er dan eigenlijk bekeken? En wat wordt gerapporteerd? Ten aanzien van de rechter sluit ik mij graag aan bij de vraag die de heer van de Beeten heeft gesteld. Wat moet de rechter eigenlijk toetsen?

Voor de zekerheid wil mijn fractie nog weten of het mogelijk is dat patiënten die gedwongen zijn opgenomen, alsnog een zelfbindingsverklaring opstellen. Op een vraag hierover van D66 antwoordde de minister dat het niet mogelijk is om een verklaring te wijzigen. Dat was de vraag echter niet. De vraag is, of een patiënt tijdens een gedwongen opname een zelfbindingsverklaring kan en mag opstellen. Naar mijn mening zou het antwoord op deze vraag "neen" dienen te zijn. Dat antwoord wacht ik met belangstelling af.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Het gros van de mensen met een psychische handicap is veelal blijvend geïnvalideerd, maar niet blijvend ziek, laat staan voortdurend in crisis. Om deze reden heeft de Nederlandse samenleving eerder besloten tot het proces van vermaatschappelijking om mensen met een psychische handicap in de samenleving tot ontwikkeling te laten komen en hun eigen context en hun eigen leven vorm en inhoud te laten geven. Daarvoor is het nodig dat een maatschappelijk steunsysteem om deze mensen heen aanwezig is.

Onlangs heb ik een project in Heerlen mogen evalueren. Er vond een discussie plaats tussen mensen van welzijnsorganisaties, politie, gemeente, onderwijs en de ggz-wereld. Bij die gelegenheid sprak een jongen die twee jaar eerder uit de Mondriaan Zorggroep zelfstandig in de betreffende wijk was komen wonen. Hij schetste zijn proces van verzelfstandiging, zijn manier van meedoen in de samenleving. Hij vertelde dat hij in zijn leven nog nooit zo'n bemoeizorgende omgeving had meegemaakt als de afgelopen twee jaar. In de kliniek was het hem nooit overkomen. Het trieste hoogtepunt dat hij schetste was hoe, toen hij in de buurtwinkel boodschappen ging doen, de caissière voordat hij er erg in had, zijn beurs uit zijn handen had genomen terwijl zij zei: "Ik reken wel even voor u af, mijnheer, anders is het zo lastig". Met andere woorden: het beeld dat de samenleving heeft van mensen met een psychische handicap, vormt een groot struikelblok in het proces van vermaatschappelijking. Vandaar dat wij nog lang niet klaar zijn met het proces van vermaatschappelijking. Daarin is een van de belangrijkste kernpunten dat mensen met een psychische handicap zelf mogen beschikken over hun leven en zelf mogen aangeven wat zij wel en niet willen. Een van de zaken die hierbij van groot belang is, is dat de mensen -- omdat zij niet voortdurend ziek zijn en omdat zij niet voortdurend in crisis verkeren -- mogen aangeven op welke wijze zij in geval van een crisis, willen worden behandeld. Het is een proces van ontwikkeling om te komen tot het benutten van je talenten. Wij zouden het uiteindelijk ook een emancipatieproces kunnen noemen.

Het gros van de mensen met een psychische handicap wil kunnen meedoen in de samenleving. Het gros van de mensen met een psychische handicap veroorzaakt geen overlast, ondanks het feit dat onze samenleving collectief op het netvlies heeft staan gebrand dat er dak- en thuislozen zijn die wel eens hinderlijk zijn en dat er ernstige verslaafden op straat rondhangen die wel eens hinderlijk zijn. De roep dat het proces van vermaatschappelijking is mislukt, wordt in toenemende mate gehoord. Niets is echter minder waar.

Meedoen met de samenleving rechtvaardigt de vraag waarom zelfbinding -- wat een vreselijk woord is dat trouwens -- niet gewoon in de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst kan worden opgenomen. Waarom wel in de WOPZ en niet in de WGBO? Mensen met een psychische handicap willen niet apart worden gezet. Waarom kunnen zij niet gewoon in de WGBO meedoen?

De zelfbinding geeft een patiënt zeggenschap over de wijze waarop hij of zij bij een crisis wil worden

behandeld. Dat is een eerste stap op weg naar autonomie en naar het kunnen meefunctioneren in de samenleving. Overigens vergt de zelfbinding wel een bindende hulpverleningsrelatie, die staat of valt met een veilige hulpverleningsomgeving. Waar liggen de waarborgen dat sprake is van wederkerigheid tussen behandelaar en burger met een psychische handicap? Dit klemmt des te meer wanneer niet de behandelaar waarmee de zelfbindingsovereenkomst is gesloten, maar een waarnemer met de crisis wordt geconfronteerd. Wat is in dat geval de vrijheid van handelen van deze behandelaar? Wat blijft in deze situatie over van de wederkerigheid en het vertrouwen over en weer tussen de patiënt en de behandelaar?

Wanneer wij het proces van vermaatschappelijking werkelijk willen voortzetten, is het hard nodig dat wordt gewerkt aan de behandelwet omdat deze uiteindelijk zal leiden tot een garantie van de positie van mensen die in een crisis geraken en duidelijkheid zal bieden over hun zelfbeschikkingsrecht over de wijze waarop zij behandeld willen worden.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik constateer dat geen der overige leden het woord wenst te voeren.

Wij zullen vanmiddag op een tijdstip tussen 16.30 uur en 16.45 uur beginnen met de beantwoording van de regering in eerste termijn.

Ik las een korte pauze in omdat enkele leden die bij het volgende onderwerp het woord hebben gevraagd nog niet aanwezig zijn.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Europees Verdrag!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764).**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik mag mijn bijdrage over dit wetsvoorstel geven namens de fracties van de PvdA en de VVD, en vanzelfsprekend ook namens mijn eigen CDA-fractie.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat twee onderwerpen. In de eerste plaats gaat het om de goedkeuring van het in 1986 -- in mijn tekst staat hierbij een uitroepteken -- te Straatsburg totstandgekomen

Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties in andere staten dan het land van vestiging. Het is goed dat dit verdrag eindelijk ook door Nederland wordt goedgekeurd. Hiermee is het belang gediend van 1742 Nederlandse ngo's die moeilijkheden ondervonden bij het verrichten van rechtshandelingen in het buitenland. Over dit onderwerp is een tweetal commissievragen gesteld, waarin om verduidelijking is verzocht over enige IPR-kwesties. Voor het antwoord daarop zeg ik de minister dank. Ik zie op dit terrein geen relevante problemen meer.

Anders ligt het bij het tweede onderwerp dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Dat betreft de invoering van regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Hieromtrent stel ik twee punten aan de orde.

Het eerste punt gaat over het volgende. Het voorgestelde artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties schept de mogelijkheid voor de rechtbank Utrecht om voor buitenlandse corporaties een verklaring voor recht af te geven, die inhoudt dat het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde als bedoeld in artikel 2:20 BW. Het gevolg is dan dat deelneming aan de werkzaamheden van een dergelijke corporatie strafbaar kan zijn, terwijl de goederen van de corporatie onder bewind kunnen worden gesteld en vervolgens kunnen worden vereffend. Deze regeling lijkt mij op zichzelf prima. Alleen kan er nog wel debat ontstaan over de vraag of het Nederlandse openbareordebegrip los van concrete procedures zo maar in een nationale wet kan worden opgerekt tot de IPR-betekenis van dat begrip waar het buitenlandse rechtspersonen betreft waarop vreemd recht van toepassing is. Ik hoop dat de rechter daar uitkomt. Laten wij het maar als een uitdaging voor de wetenschap zien, maar wellicht kan de minister er ook nog iets over zeggen.

Met het tweede punt dat ik aan de orde wil stellen ben ik, althans in deze zaal, niet zo snel klaar. Hierover was ook een commissievraag gesteld, weliswaar ingestoken door de CDA-fractie, maar er is per abuis vermeld dat de vraag alleen door de CDA-fractie was voorgelegd. Het betreft echter een Kamerbreed gestelde vraag over de rechtsbescherming van de corporaties die op een van de bevroezingslijsten worden of zijn geplaatst, als in de ontwerpartikelen 5b Wcc en 2:20 BW vermeld.

De minister van Justitie heeft in het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer van 13 januari 2006 en bij de mondelinge behandeling in die Kamer ook zelf aangegeven dat de procedures rond de plaatsing op de VN-sanctielijst en de delisting vatbaar zijn voor verbetering. Dat is ook op internationaal niveau erkend door het High-level Panel on Threats, Challenges and Change en zelfs nog op 25 oktober 2006 door de speciale rapporteur voor "the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism" voorgehouden aan het derde comité van de Algemene Vergadering van de VN, dat zich bezighoudt met "human, social and cultural rights". Ook regeringsleiders hebben op een VN-top in september 2005 de Veiligheidsraad opgeroepen om te zorgen voor eerlijke en transparante

procedures voor het plaatsen op sanctielijsten van individuen en corporaties en het verwijderen daarvan. Er is echter nog steeds niets gebeurd.

Ik plaats daarom nog eens nadrukkelijk een vraagteken bij het nut en de effectiviteit van de delistingprocedure en de consequenties die dit heeft voor het niveau van rechtsbescherming dat wij noodzakelijk achten. Zo deed de rechtbank in Brussel op 18 februari 2005 uitspraak in de zaak van Sayadi en Vinck tegen België. Deze personen stonden op de VN-lijst en verzochten de rechter om de Belgische staat op te dragen om zich in te spannen om hen van de VN-lijst af te halen. Deze vordering werd toegewezen, maar Sayadi en Vinck staan nog steeds op de VN-sanctielijst. Over de redenen kan men slechts speculeren, want de delistingprocedure is niet openbaar. In ieder geval maakt deze zaak duidelijk dat het afdwingen van diplomatieke bescherming via de nationale rechter geen oplossing biedt voor de lacune in rechtsbescherming op VN-niveau.

Dan hebben wij de procedure voor het Gerecht en het Hof van Justitie tegen Europese uitvoeringsmaatregelen van de VN-sanctielijst. In de memorie van antwoord noemt de minister de Yusuf- en Kadi-uitspraken van het gerecht in eerste aanleg als voorbeelden van mogelijkheden om voor het Hof van Justitie op te komen tegen de Europese verordening ter uitvoering van de VN-sanctielijst. Op dit moment is het hoger beroep in deze zaak bij het Hof van Justitie aanhangig. Nederland blijkt echter in dit hoger beroep geïntervenieerd te zijn om het standpunt van de Raad te ondersteunen. Ik heb vernomen dat het Nederlandse standpunt waarschijnlijk zal zijn dat het gerecht in eerste aanleg te ver is gegaan door de sanctie maatregelen te toetsen aan ius cogens. Zo dreigt de situatie te ontstaan dat de regering in Den Haag zich in een debat met de Eerste Kamer beroept op een uitspraak die zij praktisch tegelijkertijd in Luxemburg ter discussie stelt. Hoe moeten wij het standpunt van de regering nu opvatten? Of een exogene organisatie kan tegen een besluit tot plaatsing opkomen bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap via artikel 230 van het EG-verdrag met als materiële toetsingsgrond ius cogens, of men kan dat niet, maar dan bestaat er zeker geen "effective remedy" door middel van een beroep op een onafhankelijke rechter. Ik merk hierbij op dat het ius cogens eigenlijk een ultimum remedium is, want een geconstateerde leemte in de rechtsbescherming wordt in dit geval toch nog aanvaardbaar geacht. Rechtsbescherming moet in Europa ruimer zijn dan het internationale ius cogens.

Ten slotte staat blijkens de memorie van antwoord voor endogene organisaties de procedure voor de burgerlijke rechter open. De civiele rechter wordt dan gevraagd een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van plaatsing op de EU-sanctielijst, maar hij is niet bevoegd om een handeling van de Raad van Ministers onrechtmatig te verklaren. In het hypothetische geval dat de rechter al toekomt aan een oordeel over de merites van de plaatsing op de EU-sanctielijst, stuit hij op het probleem dat hij geen kennis heeft van de feiten die tot de plaatsing hebben geleid. Het zal immers niet zelden voorkomen dat informatie van een veiligheidsdienst van een van de andere lidstaten als bron wordt gehanteerd. Het is onduidelijk hoe

de burgerlijke rechter uit een ander land toegang tot dergelijke informatie zou kunnen krijgen.

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en het CDA kunnen niet concluderen dat de enkele toegang tot de nationale rechter als een effectieve remedy mag worden beschouwd nu er geen substantiële beoordeling plaatsvindt, zoals het EVRM voorschrijft, en er op generlei wijze rechtsgevolgen kunnen worden afgedwongen. Ik wil de minister nadrukkelijk vragen stappen te zetten om aan deze ongewenste situatie een einde te maken. Daarbij wil ik me voorshands beperken tot de delisting procedure, daarbij aannemend dat de unanimiteit van de beslissing tot plaatsing een zekere waarborg inhoudt. Dat is overigens ook nog aanvechtbaar. Maar dat kan nu juist niet worden gezegd voor de delisting. Trouwens, sanctieregimes die voldoen aan de garanties voor mensenrechten zullen op de lange duur meer effectief zijn dan het veronachtzamen van onze eigen standaarden.

Voorzitter: Timmerman-Buck

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Grote stappen, snel thuis, heeft de regering waarschijnlijk gedacht toen aan het voorstel tot goedkeuring van het verdrag uit 1986 vrij onverhoeds een element werd toegevoegd, namelijk een isgelijktken tussen de plaatsing op een van de bevroezingslijsten en het verboden zijn van een organisatie. Het verboden zijn van een organisatie in civielrechtelijk opzicht leidt bovendien tot een isgelijktken met de strafbaarstelling van deelname aan die organisatie of de strafbaarstelling van activiteiten voor die organisatie. Als de wet die wij vanochtend hebben behandeld, kracht van wet krijgt, is iedere aanwijzing van een dergelijke deelname, iedere aanwijzing van een dergelijke activiteit reden voor het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden, voor aanhouding en voor inverzekeringstelling. Dit gaat mij en mijn fractie veel te ver. Het recht van vereniging en vergadering is een grondwettelijk gewaarborgd recht, dat aan beperkingen onderhevig kan zijn, maar het opleggen van die beperkingen dient toetsbaar te zijn door de rechter in een transparante procedure. Met het voorstel dat het kabinet nu presenteert, is die toetsing niet meer mogelijk.

Dit is niet alleen een aantasting van het recht van vergadering en vereniging, ik meen ook dat het Lex certa-beginsel is geschonden. Immers, als een organisatie op één van de bevroezingslijsten wordt geplaatst, lijkt het mij niet dat de deelnemers daaraan van te voren een schrijven ontvangen om ze op de hoogte te stellen van het feit dat, vanaf het moment van de plaatsing van de organisatie op de bevroezingslijst, hun activiteiten voor de organisatie worden aangeduid als strafbare feiten. Wie kan weten dat deelname of vereenzelviging met die organisatie van het ene moment op het andere als een strafbare activiteit wordt behandeld? Volgens mij kan niemand van de betrokkenen dat weten.

Met het voorstel dat nu ter tafel ligt, wordt de Nederlandse rechtsorde op het gebied van de vrijheid van vereniging en vergadering te vergaand ondergeschikt gemaakt aan de uitkomst van een besluitvormingsproces

buiten Nederland waar wij onvoldoende invloed op hebben en waar de Nederlandse rechter in ieder geval geen enkele toetsing op kan plegen. De besluitvorming speelt zich af in een schimmig, quasi geheim proces. De heer Franken heeft er veel meer bijzonderheden over verstrekt. Ik sluit mij daar korthedshalve bij aan. Het is een wijze van handelen die de rechtsstaat onwaardig is. Om die reden zal mijn fractie dit wetsvoorstel niet steunen.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Een deel van dit voorstel komt te laat. Met het nu ratificeren van een verdrag uit 1986 maak je geen goede beurt bij de Raad van Europa, terwijl wij hadden afgesproken dat het een beetje vlotter zou gaan. Het andere deel komt veel te vroeg, als er al ooit sprake zou zijn van een moment om dat deel van het voorstel tot wet te promoveren. Dat is het van rechtswege verbieden van organisaties die elders op een bepaalde lijst zijn gezet en het daaraan verbinden van strafbaarheid voor degenen die na het van rechtswege verbieden van een organisatie daaraan alsnog medewerking verlenen. Het is geen theoretisch iets. Wij hebben er concreet mee te maken. Ik ga daar zo op in.

Zoals het hoofdredactioneel commentaar van de NRC ons al meldde, gaan wij bij aanneming van dit wetsvoorstel een unieke positie in Europa innemen. Geen enkel ander land doet wat Nederland nu gaat doen. Ik ben het met mevrouw De Wolff eens dat het merkwaardig is dat deze twee dingen bij elkaar worden gefrommeld, want anders kan ik het niet zien. Deze zaken hebben niet echt met elkaar te maken. Het wordt nu een beetje weggestopt, maar dat is geen goede manier van werken. Wij hadden het verdrag kunnen ratificeren en over de andere kwestie een serieus debat moeten voeren. Het gaat namelijk om een ernstige kwestie.

Naar de mening van mijn fractie is wat wij hier als voorstel krijgen voorgelegd een onacceptabele inbreuk op de rechtsbescherming die burgers en organisaties in dit land horen te krijgen. Het is een bedreiging voor mensen die in dit land wonen en hier gerespecteerde burgers zijn. Zij krijgen nu te horen dat, omdat zij steun verlenen aan organisaties waarvan zij, terecht of onterecht, dachten dat het legitieme verzetsorganisaties zijn, maar die nu zijn verboden, zij daarmee strafbaar zijn. Het gaat over organisaties die de lijsten van de Verenigde Naties of de Europese Unie staan. De lijsten zijn bestemd voor het bevriezen van tegoeden van organisaties van wie aanwijzingen bestaan dat ze mogelijk terroristische doelstellingen hebben of terroristische activiteiten ontplooiën.

Ik vraag mij af, gelet op die lijsten, hoe je op zo'n lijst komt en hoe je ervan afkomt. Voor zover ik heb begrepen, komt een organisatie op een lijst als het desbetreffende land zegt dat de organisatie niet deugt, dat het een terroristische organisatie is. Als er dan niet snel genoeg wordt geprotesteerd, staat zo'n organisatie op de lijst. Ik wijs in dat kader op de al decennialang actieve verzetsbeweging op de Filippijnen. Dat is nu een terroristische organisatie geworden, omdat de regering van de Filippijnen heeft gezegd dat die organisatie haar al heel lang ten val probeert te brengen en dat het nu een

terroristische organisatie is. Bewijzen dat de organisatie buiten het gebied van de Filippijnen ooit terroristische daden heeft bedreven, worden niet geleverd. Naar mijn mening zijn die ook niet te leveren. De Filippijnse regering heeft echter beslist dat die organisatie op de lijst moet komen en dat heeft nu rechtsgevolgen tot in Nederland. Wij hebben de gevolgen al gezien. Prof. Sison heeft eerst een jaar of tien in de kerkers van Marcos gezeten. Daarna is hij als politiek vluchteling naar Nederland gekomen. Hij kan nu niet worden uitgezet, omdat hij op de Filippijnen, als hij daar aankomt, onmiddellijk wordt vermoord. Vanaf nu is hij hier ook nog strafbaar. Zijn uitkering is al goeddeels afgenomen. Dat geldt ook voor mensen die in Nederland actief zijn voor de verzetsbewegingen die actief zijn tegen de mullahregering in Teheran. Zo ongeveer heel de wereld is tegen die regering. De Amerikanen overwegen momenteel zelfs om weer binnen te vallen in het land. Een organisatie die in ieder geval geldt als één van de grotere en die de mullahs niet met een oorlog en niet met bombardementen ten val wil brengen, maar door een opstand van binnenuit, wordt hier nu een verboden organisatie. De duizenden Iraniërs in Nederland die bij die organisatie zijn betrokken, worden vanaf nu mensen die strafbaar handelen. Ik begrijp dat niet. Hetzelfde geldt voor degenen die zijn verbonden aan de Kurdische verzetsbeweging PKK. Voor alle duidelijkheid, deze organisaties zijn niet mijn organisaties. Ik heb zware kritiek op hun handelswijze en hun werkwijze, omdat die vaak contraproductief zijn. Het van rechtswege verboden verklaren van organisaties die zich verzetten tegen dictaturen, tegen economische elites en tegen regeringen die moord en doodslag toepassen op hun eigen bevolking gaat ons echter te ver. Het gaat ons ook te ver om degenen die bij die organisaties betrokken zijn, daarom van rechtswege schuldig te verklaren aan een strafbaar feit. Recentelijk hebben wij in de Kamer aan minister Bot gevraagd hoe het stond met de plaatsing van de mujahedeën uit Iran op de lijst van de Europese Unie. Terwijl de mujahedeën op deze lijst staan als terroristische organisatie, heeft de Raad van Europa inmiddels uitgesproken dat men zeer veel begrip heeft voor de strijd van deze Iraanse verzetsgroepen en dat men het niet zo keurig vindt dat deze organisaties op die lijsten worden geplaatst. De minister zou mij daarop nog antwoorden, maar in ruil daarvoor krijgen wij een wetsvoorstel: de minister hoeft het niet meer uit te zoeken, want het wordt van rechtswege verboden. Misschien kan deze minister vertellen wat zijn collega-minister ons daarop nog wil antwoorden. Door de fracties van de PvdA en het CDA en door onze fractie is verzocht om duidelijkheid daarover.

Als je eenmaal op zo'n lijst staat, kom je er nooit meer af. In theorie kan dat natuurlijk wel, maar voor zover ik ben geïnformeerd is er in de praktijk na 1999 niemand meer af gegaan. Het is maar goed dat het ANC wat eerder de macht kon overnemen in Zuid-Afrika, want anders hadden wij dat ook nog als terroristische organisatie beschouwd. Als Nelson Mandela ooit als emeritus president hier was gekomen, had hij gearresteerd kunnen worden. Dat was natuurlijk wel de werkelijkheid. In 1986, toen dat ene verdrag werd afgekondigd, waren er ook in deze politieke arena nog mensen die zeiden dat het ANC een terroristische organisatie was.

De heer **Franken** (CDA): Er is één naam van de lijst verwijderd, namelijk de naam van Youssouf op verzoek van de Zweedse regering. Maar het heeft heel lang geduurd voordat het zover is gekomen. De Zweedse regering weet nog steeds niet waarom het uiteindelijk is gelukt.

De heer **Kox** (SP): Als het niet zo ernstig was, zou je erom kunnen lachen. Maar als je eenmaal op die lijst komt als persoon of als organisatie, dan kun je het eigenlijk wel schudden. Je geld wordt bevroren, je handelingsmogelijkheden worden enorm beperkt. Je wordt geremd in iets wat wij als een elementair recht zouden moeten erkennen, namelijk het recht om zich te verzetten tegen een regering, zeker als het een dictatoriale, onderdrukkende regering is. Wij hoeven dat hier allemaal niet te beoordelen. Maar onze regering stelt nu voor dat die organisaties van rechtswege worden verboden, zonder dat wij daar toezicht op hebben en zonder dat je hier een fatsoenlijke gang naar de rechter hebt. Ik kan dat werkelijk niet begrijpen. Deze maatregel is buitengewoon overhaast genomen en wordt nergens anders fatsoenlijk gevonden. Deze minister heeft misschien nog een frisse kijk op deze materie, want hij heeft het immers niet allemaal zelf bedacht. Kan hij ons dit uitleggen?

In de Tweede Kamer heeft mijn collega Jan de Wit geprobeerd in samenwerking met andere partijen om in ieder geval dat verbod van rechtswege eraf te krijgen. Het Burgerlijk Wetboek is uitstekend geschikt om een organisatie te verbieden, als die niet deugt en als wij allemaal vinden dat er iets aan gedaan moet worden. Dat is goed en dat moeten wij vooral zo houden. Mijn fractie vindt niet dat je organisaties met terroristische doelen zomaar hun gang moet laten gaan. Nee, je moet daartegen kunnen optreden. Het Burgerlijk Wetboek was daarvoor geschreven. Waarom halen wij dan dit soort fratsen uit? Ik vraag de minister te overwegen om de Kamer op een inventieve manier tegemoet te komen. Het goedkeuren van het verdrag zal waarschijnlijk op weinig bezwaren stuiten, maar voor het tweede deel zou hij met iets anders terug kunnen komen. Dat "iets anders" hoeft niets anders te zijn dan dat het van rechtswege verbieden eraf wordt gehaald, want dan zijn wij al een heel stuk verder. Als dat niet kan, dan kan mijn fractie niet anders dan concluderen dat dit onze naam en faam dusdanig aantast dat wij niet hiervoor kunnen stemmen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Consumentenbescherming!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Regels omtrent instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (Wet handhaving consumentenbescherming) (30411).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Graag maak ik namens de CDA-fractie de staatssecretaris een compliment voor de voortvarende wijze waarop zij de implementatie van Verordening 2006/2004, de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, heeft aangepakt. Dit betreft niet alleen de procedure. De Europese Commissie kwam in juli 2003 met een voorstel. In november van dat jaar, toen de onderhandelingen in Brussel nog in volle gang waren, vroeg de staatssecretaris al een advies van de SER, dat uitkwam in april 2004. Daarmee waren direct de subsidiariteits- en de proportionaliteitsvraag afdoende beantwoord; daarom was dat tactisch gezien zo'n goede zet. Het advies was verder nogal terughoudend, maar tijdens het overleg en daarna is er bij de betrokkenen sprake geweest van voortschrijdend inzicht. Het wetsvoorstel is ingediend op 19 december 2005 en vandaag kunnen wij de behandeling afronden. Daarmee is de implementatiedatum van 29 december 2006 mooi gehaald.

Ook voor de wijze waarop door de staatssecretaris invulling is gegeven aan de Verordening 2006/2004 door middel van het voorliggende wetsvoorstel heeft de fractie van het CDA waardering, die al is geuit in het voorlopig verslag van de Kamer. Inhoudelijk betekent het wetsvoorstel een belangrijke versterking van de positie van de consument en wordt duidelijk uitvoering gegeven aan het Strategisch actieprogramma voor de consument, in de volksmond ook wel genaamd SAP-C. Ondanks de gedragslijn om geen of slechts in zeer beperkte mate nationale "koppen" te zetten op Europese verplichtingen acht de CDA-fractie het in dit geval gewenst om dat wel te doen teneinde de Consumentenautoriteit niet alleen grensoverschrijdende inbreuken op het consumentenrecht te laten bestrijden, maar ook in staat te stellen nationale inbreuken met een collectief karakter aan te pakken. Hierdoor wordt voorkomen dat een buitenlandse consument in Nederland beter wordt beschermd dan een Nederlandse consument die goederen of diensten in eigen land afneemt.

Er resten na de uitgesproken waardering alleen nog enige vragen. Uitgangspunt van SAP-C en van de Wet handhaving consumentenbescherming is "een sterk privaat fundament". "De Consumentenautoriteit als toezichthouder is gebouwd op het fundament van zelfregulering en zal alleen dan ingrijpen als marktpartijen niet in staat blijken het consumentenrecht goed na te leven", volgens een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer. Met respect voor dit uitgangspunt is bij de Wet handhaving consumentenbescherming een bijzonder duaal stelsel geïntroduceerd. Dit omvat enerzijds het instrument van het privaatrechtelijke toezicht, met daarnaast als geheel nieuwe loot een bestuurlijk toezicht met de mogelijkheid tot het toepassen van sancties, bestaande uit het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

De privaatrechtelijke tak bestaat dan weer uit meerdere onderdelen. In de eerste plaats zal de Consumentenautoriteit, als Staat der Nederlanden, gebruik

kunnen maken van het collectieve actierecht, dat krachtens art. 3:305b BW ook aan publieke rechtspersonen is toegekend. Deze bevoegdheid kan ertoe leiden, dat bepaalde bedingen in algemene voorwaarden als onredelijk bezwarend worden beschouwd, met de veroordeling van de gedaagde tot het (laten) openbaar maken van de uitspraak. Een stelsel van "naming and shaming", naast de civielrechtelijke mogelijkheid voor de consument tot vernietiging van de individueel gesloten overeenkomsten. Dat is een heel harde sanctie.

Verder krijgt de Consumentenautoriteit bij deze wet de bevoegdheid het Haagse Gerechtshof te verzoeken om inbreuken op een aantal van de meest belangrijke wettelijke bepalingen die de consument beschermen, zoals betreffende misleidende reclame, oneerlijke bedingen, op afstand gesloten overeenkomsten, onverwijld te doen staken met de mogelijkheid van het openbaar maken van dat bevel en de oplegging van een dwangsom om de uitvoering van dat bevel te effectueren.

Daar is nog een derde procedure aan toegevoegd, een extra Nederlandse kop op de EG-Verordening. Artikel 2.6 van het wetsvoorstel maakt de Consumentenautoriteit bevoegd om zelf met overtreders overeenkomsten te sluiten tot vergoeding van schade, die consumenten ten gevolge van het gedrag van deze overtreders hebben geleden. De Consumentenautoriteit kan een dergelijke overeenkomst ook aan de rechter voorleggen, ditmaal aan het Gerechtshof te Amsterdam, teneinde die overeenkomst tot schadevergoeding algemeen verbindend te verklaren. Hier heeft mijn fractie wel een probleem mee. De Consumentenautoriteit als publiekrechtelijk toezichthoudend orgaan, ondergeschikt aan de minister van EZ, gaat nu een actieve rol als procespartij spelen om ten behoeve van de slachtoffers schadevergoeding te verkrijgen en deze vervolgens algemeen verbindend te laten verklaren. En dit gebeurt, terwijl de Consumentenautoriteit met zijn/haar bestuursrechtelijke pet op ook nog eens een bestuurlijke boete kan opleggen. Dit zet een eventuele overtreder wel zodanig onder druk, dat er voor hem weinig contractsvrijheid bestaat bij het onderhandelen over het sluiten van een overeenkomst met deze Consumentenautoriteit tot schadevergoeding.

De staatssecretaris heeft op onze vragen in het voorlopig verslag geantwoord dat de minister van EZ, in navolging van het bij amendement toegevoegde lid 3 van artikel 2.6 van het wetsvoorstel, aan de Consumentenautoriteit de aanwijzing zal geven dat een voor de betrokken partijen aanvaardbare derde de onderhandelingen zal begeleiden. Dit zal er in de praktijk toe leiden dat de Consumentenautoriteit een derde zal aanwijzen, die de onderhandelingen voorziet. Dat is op zich geen slecht idee, maar de druk van de boete blijft op de achtergrond. Bovendien is de Wet afhandeling collectieve massaschade (WCAM) nog maar net ingevoerd. Het is een wet met in ieder geval een aantal procedurele haken en ogen. Ik ga daar niet dieper op in, maar er is een heel college over te geven! Ik zou bijna zeggen: het is een lawyers delight! Wij zijn daarom met de algemeenverbindendverklaring van artikel 2.6 niet gelukkig. Misschien weet de staatssecretaris toch een min of meer bevredigende uitweg uit het dilemma, dat de dubbele petten in dit geval oplevert.

In de gewisselde stukken hebben wij enigszins langs elkaar heen gepraat toen het ging over het begrip "consument". Het wetsvoorstel bevat inderdaad een definitie in artikel 8.1 waar als consument wordt aangeduid: een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. Deze definitie is van toepassing wanneer toezicht wordt gehouden op een materiële norm die is opgenomen in het wetsvoorstel zelf. Daarnaast hanteert het BW eenzelfde definitie. Maar er is meer aan de hand. Wij gaan werken met een Europese Verordening en zullen in de nabije toekomst de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken gaan implementeren. Dan moeten wij kunnen aangeven welk gedrag wij van die natuurlijke persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf mogen verwachten. In de Europese jurisprudentie gaat men thans bij het begrip "consument" uit van een gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument. Ik hoop dat eenieder zich in die beeldvorming herkent. De vraag is wat voor consument de Consumentenautoriteit gaat beschermen. Is dat ieder natuurlijk persoon die geen beroep of bedrijf uitoefent, of wordt ook gelet op een consument die moet nadenken, voorzichtig zijn, en een zekere onderzoeksplicht heeft? Een consument van wie toch mag worden verwacht dat hij zijn gezonde verstand gebruikt. Een relativisering van een zwart/wit denken zal met name bij kleine ondernemers met betrekking tot deze wet veel kou uit de lucht kunnen halen.

Ten slotte nog een vraag over het begrip collectieve belangen van consumenten. Wij hebben -- dit geldt ook voor de VVD-fractie -- gevraagd wanneer hiervan sprake is. De staatssecretaris heeft uitvoerig geantwoord, waarvoor dank, maar ook zij vindt noch in de Verordening, noch in nationale en Europese jurisprudentie een antwoord op deze vraag. Dat is een vraag die, daar zijn wij het over eens, van groot belang is voor de bepaling van de bevoegdheid van de Consumentenautoriteit. Het zal doorgaans het belang van een groep of een aantal consumenten betreffen, maar het kan ook het belang van een enkeling zijn die voor het eerst wordt geconfronteerd met een oneerlijke handelspraktijk. De staatssecretaris heeft geantwoord dat de Consumentenautoriteit prioriteringscriteria zal vaststellen en dat die voorlopig als criterium van collectieve belangen van consumenten zullen worden gehanteerd. Hierbij wordt gedacht aan: de omvang van de schade voor consumenten, de invloed op het consumentenvertrouwen en de verstoring van de markt. Wij vragen de staatssecretaris deze criteria nog wat nader te bepalen, want zij blijven vooralsnog tamelijk vaag.

Wij zien graag de beantwoording van deze vragen tegemoet.

*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Na het grondige betoog van de heer Franken kan ik in ieder geval een paar passages uit mijn tekst schrappen; dus dat scheelt ook weer in de tijd.

De consumentenbescherming is in ons land redelijk tot goed geregeld. Dit wetsvoorstel is naar onze opvatting een verdere verbetering. Er is in ons land reeds veel wettelijk geregeld maar vergeleken met het buitenland ook veel via zelfregulering. Het consumentenrecht wordt

in Nederland vooral via privaatrechtelijke weg gehandhaafd. En dat willen wij als VVD graag zo houden. In onze wijze van zien zijn consumenten, individueel of in groepsverband, en ondernemers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het oplossen van onderlinge geschillen. Als zij er zelf uit kunnen komen, is dat altijd het beste.

Het betreft hier echter een implementatie van een Europese verordening die ongetwijfeld is voortgekomen uit het feit dat het niet in alle lidstaten goed is geregeld. Bovendien is zelfregulering ook niet overal zo goed ingevoerd als in ons land. In de Tweede Kamer had de staatssecretaris er nog een discussie over dat het andersom was en dat er in Nederland ook veel witte plekken waren. Dat wittevlekkenplan ken ik -- dat is van een paar jaar geleden -- maar als je zelfregulering met wetgeving vergelijkt is het eigenlijk appels met peren vergelijken, ook als je kijkt hoe het bij ons is geregeld en hoe het in andere landen is geregeld. Wij vonden dat het tot nu toe redelijk tot goed is geregeld. Hetgeen nu voorligt zien wij, zoals gezegd, als een verdere verbetering.

Na aanneming van dit wetsvoorstel krijgen wij er weer een autoriteit bij in dit land van de autoriteiten. Wij constateren met genoegen dat de staatssecretaris in de memorie van antwoord nogmaals bevestigt dat de Consumentenautoriteit alleen zal optreden als het systeem via privaatrechtelijke handhaving voor individuele consumenten onvoldoende effectief is om op te treden tegen een inbreuk op het consumentenrecht. Wij leven dus in de veronderstelling dat het niet al te vaak het geval zal zijn in ons land. De vraag is dan ook of er derhalve meteen een instituut van 25 man in de markt moet worden gezet. Dit geldt te meer daar de staatssecretaris een half jaar geleden in de Tweede Kamer nog sprak over tien personen, waarbij zij heeft aangegeven onverwijld naar de Tweede Kamer terug te zullen gaan als het er meer zouden worden. Uit de stukken in het kader van onze schriftelijke voorbereiding maak ik op dat het er inmiddels 25 zijn. Dus het aantal groeit al ras. Bovendien is de voorzitter al benoemd voordat wij hier het wetsvoorstel hebben aangenomen.

De VVD kan zich vinden in een één-op-éénimplementatie van deze Europese richtlijn in onze wetgeving. Volledig tegen zijn eigen richtlijnen in, zet het kabinet er evenwel een extra kopje op. En daar zit precies de aarzeling die wij hebben ten aanzien van dit voorstel. Die aarzeling komt ook volstrekt overeen met wat de heer Franken hier heeft ingebracht. Natuurlijk begrijpen wij dat het een scheve situatie zou worden als Nederlandse burgers alleen naar de Consumentenautoriteit kunnen stappen in een conflict met een producent uit het buitenland. Dus dat dit geregeld wordt, is volstrekt logisch. Maar het voorkomen dat buitenlandse consumenten een betere bescherming van overheidswege zouden krijgen dan Nederlandse consumenten is niet het enige wat extra wordt geregeld. Waar wij moeite mee hebben, is het feit dat er een consumentenautoriteit met een dubbele pet komt. De Consumentenautoriteit kan de rechter verzoeken namens gedupeerde consumenten een overeenkomst verbindend te verklaren voor de afhandeling van massaschade die het gevolg is van een inbreuk op regels waarop de publiekrechtelijke toezichthouder, de

Consumentenautoriteit zelf toezicht houdt en zelf boetes kan opleggen. Deze vermenging van publiek recht en privaatrecht roept ook bij ons vraagtekens op. Wij vragen de staatssecretaris aan te geven waarom zij hiervoor kiest en waarom zij er niet voor kiest om eerst ervaring op te doen met hetgeen de richtlijn nu vraagt en om in een later stadium te bepalen, op basis van die ervaring, of uitbreiding van de taak van de autoriteit wel noodzakelijk is. Dit geldt zeker aangezien er in andere wetgeving sprake is van een uitgebreid collectief actierecht. Bovendien is de Wet collectieve massaschade er pas sinds kort, zodat wij daar ook nog ervaring mee moeten opdoen. Natuurlijk zal de staatssecretaris zeggen dat zij er terughoudend gebruik van zal laten maken, maar "terughoudend" is zo'n slecht meetbare term.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gevraagd naar de overweging van het kabinet om van de Consumentenautoriteit op termijn een zbo te maken. De staatssecretaris geeft in haar beantwoording aan dat het onafhankelijkheidsmotief daarbij zwaar weegt. Nu wil het toeval dat wij hier de vorige week de Kaderwet zbo's bespraken. Wanneer wij deze autoriteit langs de instellingsmotieven leggen, zien wij geen enkele reden om er een zbo van te maken. Het onafhankelijkheidsmotief is niet ingericht om de toezichthouder te verzelfstandigen. Dat motief stelt dat er behoefte is aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Wij zien dus geen enkele reden waarom die in gevaar zou komen als wij het gewoon bij het ministerie van Economische Zaken laten. Of ziet de staatssecretaris die reden wel?

*N

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel betreft de implementatie van een verordening van het Europees Parlement en de Raad over samenwerking van nationale instanties bij consumentenbescherming. Eén van de concrete gevolgen van het wetsvoorstel is de komst van een consumentenautoriteit met bevoegdheden om collectieve consumentenbelangen te behartigen door het geven van informatie aan consumenten en het aanpakken van inbreuk op consumentenbelangen voor zover er sprake is van een collectief belang dat geschonden wordt. De nieuwe Consumentenautoriteit krijgt zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke bevoegdheden om schade voor consumenten te voorkomen of te stoppen.

Met de bijzondere verzoekschriftenprocedure bij het Gerechtshof van Den Haag kan de nieuwe Consumentenautoriteit vorderen een inbreuk op consumentenbelangen te staken. De staatssecretaris denkt dat daarmee een instrument gecreëerd is om snel en effectief een eind te maken aan de collectieve inbreuk op een consumentenbelang. De Consumentenautoriteit kan ook een gebod, een verbod of een verklaring voor recht vorderen. Daarnaast kan er een verzoek worden gedaan tot verbindendverklaring van afwikkeling van massaschade voor consumenten die het gevolg is van een afbreuk op een recht waarop de Consumentenautoriteit toeziet. Bestuursrechtelijk kan de Consumentenautoriteit dwangsommen en bestuurlijke boetes inzetten als de door

haar geconstateerde overtreding heeft plaatsgevonden op een punt waarvoor bestuursrechtelijke handhaving openstaat. Doel daarvan is om inbreuk ongedaan te maken of om voortzetting te voorkomen. Ook heeft de Consumentenautoriteit de bevoegdheid een preventieve last op te leggen als er inbreuk op consumentenbelangen dreigt. De boetes kunnen niet alleen opgelegd worden aan ondernemingen maar ook aan bestuurders. Bovendien kunnen de boetes openbaar gemaakt worden. Naast deze bevoegdheden heeft de nieuwe autoriteit het recht om toezeggingen die gedaan worden door ondernemingen, openbaar te maken en zo nodig ter kennis van de consument te brengen, vooral ook, zo hoopt de staatssecretaris, om onnodige en dure processen te voorkomen.

Ik mag de staatssecretaris complimenteren met dit voorstel. Alles bij elkaar ziet het er goed uit, zeker als wij bedenken dat de Consumentenautoriteit een aanvulling wordt op wat wij al hebben aan mogelijkheden in dit land om consumenten te beschermen. Ik heb geïnteresseerd naar het betoog van collega Franken geluisterd die op een enkel punt aangeeft dat die autoriteit wellicht wat al te sterk wordt. Voor dat laatste ben ik echter niet zo heel erg bang, vooral omdat ik meen dat wij ook met de instelling van deze autoriteit nog steeds nog niet zo ver zijn dat alle problemen van consumenten met andere partijen opgelost zijn. Het is nog steeds zo dat consumenten bovengemiddeld vaak hun recht niet halen of kunnen halen in dit land. Dat heeft te maken met gebrek aan informatie en vooral met ingewikkelde risicovolle procedures. Juist in het consumentenrecht geldt "wie procedeert om een koe, geeft er een op toe". In mijn toenmalige positie heb ik vaak tegen consumenten die bij mij aanklopten moeten zeggen: ja, u heeft volkomen gelijk, nee, ik zou er maar niet om gaan procederen. want die stofzuiger bent u al kwijt voordat wij er over zijn gaan procederen. Dus in die zin ben ik niet zo bang voor een erg sterke consumentenautoriteit. De consumenten kunnen wel wat steun gebruiken

In de memorie van antwoord verwijst de staatssecretaris naar Europese initiatieven om tot een eenvoudige procedure voor "small claims" te komen en naar een initiatief van het ministerie van Justitie waarover eerder dit jaar rapport is uitgebracht, om het ook voor consumenten gemakkelijker en minder risicovol te maken om te procederen. Kan de staatssecretaris aangeven wanneer zij denkt dat dit rapport tot daadwerkelijke regelgeving zal leiden en de positie van consumenten verder zal verbeteren?

De Consumentenautoriteit is al opgericht. Sommige dingen gaan snel in dit land. Er is ook al een directeur aangesteld, en naar ik mag hopen ligt zijn salaris onder het salaris van de minister-president. Daar moet je tegenwoordig ook altijd een beetje attent op zijn. Vandaag moeten wij in ieder geval zorgen voor voldoende vulling van die autoriteit, zodat wij niet alleen een autoriteit en een directeur hebben, maar een instituut dat zijn tanden kan laten zien.

In de memorie van antwoord heeft de staatssecretaris al aangegeven dat zij denkt dat met de bevoegdheden en de middelen die aan de nieuwe autoriteit worden toegekend, het werk geklaard kan worden. Ik mag

dat hopen, want als het voor dit geld kan, waarom zouden wij er dan meer geld in steken? Mocht te zijner tijd bij de evaluatie blijken dat verbeteringen nodig zijn, dan zullen die er ook komen. Zo begrijp ik in ieder geval de memorie van antwoord van de staatssecretaris. Dat houdt in dat over de hoogte van de sanctie gesproken kan worden of over de effectiviteit van een combinatie van verschillende sancties. Het kan ook gaan over de middelen die de Consumentenautoriteit ter beschikking heeft. Ik hoor graag van de staatssecretaris of deze interpretatie correct is, zodat wij straks niet hoeven te zeggen dat het niet werkt en dat wij niet de mogelijkheid hebben om er meer aan te doen.

De staatssecretaris zegt dat zij een autoriteit wil die lean and mean is. Dat is een goed plan, want al te vet is niet gezond, maar al te mager is ook niet goed. Collega Luijten zei net "meteen al 25 man personeel", maar in Nederland kom je dan pas net kijken. Vergeleken met de andere autoriteiten in dit land en met vergelijkbare autoriteiten in andere Europese landen, vind ik het nogal een mager instituut. Ik hoor graag dat de staatssecretaris ons verzekert de Consumentenautoriteit met dit personeelsbestand kan doen wat de staatssecretaris ons in dit voorstel voorhoudt. Dit voorstel krijgt onze steun omdat wij denken dat het een bijdrage levert aan de bescherming en de handhaving van consumentenrechten. Wij zullen zien of de praktijk zodanig is dat wij daarover tevreden kunnen zijn.

Ik heb de prioriteitsstelling gelezen in de consultatienotitie. De nieuwe autoriteit heeft ambitieuze plannen: zij gaat de kleine lettertjes aanpakken waarin doorgaans bezwarende dingen in verborgen zijn, de internethandel wordt onder de loep genomen evenals de misleidende loterijen en prijzenfestivals, de reisbranche en de kwaliteit van de aangeboden garanties. Dat moet allemaal komend jaar gaan gebeuren. Heeft de staatssecretaris zo kort voor het nieuwe jaar nog steeds het idee dat dit volgend jaar allemaal door die 25 mensen kan worden gedaan? Alles bij elkaar lijkt het mij een hele klus. Daar wensen wij de Consumentenautoriteit veel sterkte en succes mee. Ook de staatssecretaris wensen wij veel succes, want zij houdt voorzover ik begrijp, vooralsnog de regie in handen. De omzetting tot een zbo, waar net voor gewaarschuwd werd, is volgens mij nog niet het plan van de staatssecretaris. Ik wil dat graag bevestigd hebben. Wij zijn het erover eens dat dit niet moet gebeuren. Het is goed dat de staatssecretaris de regie houdt, ook al is de kans aanwezig dat de persoon van de staatssecretaris binnenkort verandert. Het ambt zal blijven bestaan en daarop zullen wij ook de ambtsdrager blijven aanspreken.

Het voorstel krijgt onze steun. De antwoorden zie ik desalniettemin met belangstelling tegemoet.

*N

Staatssecretaris **Van Gennip**: Voorzitter. Ik denk dat ik het overgrote gedeelte van de vragen direct kan beantwoorden. Ik zal er ongetwijfeld op gewezen worden als ik in de snelheid een vraag laat liggen.

Ik ben blij dat de Eerste Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel zo voortvarend ter hand heeft willen nemen. Natuurlijk is dat afhankelijk van het besluit van deze Kamer vandaag, maar op deze manier gaan wij

waarschijnlijk de implementatietermijn van de verordening, 29 december 2006, halen. Ik meen dat de wet die wij vandaag behandelen, de consumentenbescherming en het consumentenbeleid in Nederland een flinke stap verder helpt. In Nederland krijgen wij voor het eerst een publiekrechtelijke toezichthouder, specifiek belast met consumentenbescherming. Heel belangrijk daarbij is dat wij ons blijven realiseren dat het hele systeem van consumentenbeleid dat het kabinet voorstaat, zich laat samenvatten als "zelfregulering waar dat kan, publiek toezicht waar dat nodig is". Het fundament is dus zelfregulering, zoals de heer Luijten al aangaf. Juist dat uitgangspunt wordt in Nederland maatschappelijk breed gedragen. Gelukkig heb ik niet alleen vandaag mondeling, maar ook eerder schriftelijk een positieve houding van deze Kamer ten opzichte van het nieuwe consumentenbeleid mogen proeven.

Dan ga ik in op de specifieke vragen en beschouwingen.

Ik ben erkentelijk voor de positieve woorden over het consumentenbeleid. Toen het kabinet-Balkenende II aantrad, bleek dat de huidige bescherming van consumenten onvoldoende was. Uit de wittevlekkenstudie bleek wel degelijk dat er verschillen zijn met andere Europese landen en dat een heleboel consumenten in Nederland hun recht niet halen. Op basis daarvan heb ik het strategisch actieprogramma, SAPC, uitgebracht. Daaronder vallen een heleboel zaken, waarvan de oprichting van de Consumentenautoriteit een van de belangrijkste is. Voor de rest gaat het om de vergroting van de kennis, het verbeteren van de individuele klachtenafhandeling, bijvoorbeeld door de geschillencommissies. Ook dat is natuurlijk een typisch voorbeeld van zelfregulering. Ook gaat het om de aanpak van de collectieve klachten, waarover wij vandaag spreken.

Zoals enkelen al aangaven, is de voorgestelde aanpak van de collectieve klachten gebaseerd op de Europese verordening. Wij willen niet dat een Nederlandse consument wordt benadeeld ten opzichte van een grensoverschrijdende consument. Wat wij voor grensoverschrijdende inbreuken regelen, moeten wij dus ook nationaal regelen. Ik ben blij dat de Kamer breed steunt dat wij dat op die manier hebben opgepakt. De heer Franken noemde dat, vrij vertaald, een prima zaak. Ook de heer Luijten gaf aan het daarmee eens te zijn.

Dan kom ik op de rol en de taken van de Consumentenautoriteit. De autoriteit moet lean and mean zijn. Daarbij gaat het niet alleen om aantallen mensen of euro's, maar ook om de manier waarop toezicht wordt gehouden. De Consumentenautoriteit houdt in de eerste plaats alleen toezicht op bestaande normen. Dus in het wetsvoorstel zijn materieel geen nieuwe verplichtingen opgenomen voor ondernemingen. In de tweede plaats bouwt de Consumentenautoriteit voort op het fundament van zelfregulering. Als de partijen er zelf uit komen, treedt de Consumentenautoriteit dus niet op. Eerst is de markt aan zet. Een goed voorbeeld daarvan is overigens de code reisaanbiedingen die de branche in september zelf heeft afgesloten. Overigens is dit wel gebeurd na enige politieke druk mijnerzijds, maar uiteindelijk is men er zelf uit gekomen. In de derde plaats is het belangrijk dat in deze

wet is geregeld dat er geen overlappende bevoegdheden zijn bij de handhaving van het consumentenrecht. Of de Consumentenautoriteit is bevoegd, of een andere toezichthouder. Denk aan de AFM bij de financiële diensten. Is de andere toezichthouder bevoegd, dan treedt de Consumentenautoriteit niet op. In de vierde plaats treedt de Consumentenautoriteit pas op als de collectieve belangen van de consumenten worden geschaad. De heer Franken vroeg hiernaar. Ik ga zo in op onze bedoeling daarmee.

Met deze invulling van de taken kan de Consumentenautoriteit als een organisatie met een relatief beperkte omvang functioneren zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit. De autoriteit is immers gebouwd op het fundament van zelfregulering.

Op de vraag wat de juiste omvang is, heb ik in de Tweede Kamer geantwoord dat ik bij de begrotingsbehandeling jaarlijks informatie geef over hoe het gaat met de taken die de Consumentenautoriteit moet uitoefenen en de middelen die daartegenover staan, dus budget en menskracht.

De heer Kox vroeg of de Consumentenautoriteit niet te mager is. Het antwoord is duidelijk: nee. In mijn ogen is de omvang voldoende voor een effectieve, slagvaardige organisatie. Het kan zijn dat wij er in de loop van de tijd achter komen dat er mensen of middelen bij moeten. Dan kom ik bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer terug om daarover te praten, want uiteindelijk is in de begroting vastgelegd hoeveel daarnaartoe gaat.

Wij hadden het in de Tweede Kamer over tien toezichthouders, zoals de heer Luijten constateerde, maar er werken 25 mensen, want er zitten bijvoorbeeld ook mensen bij het informatieloket, om maar iets te noemen. Dat betekent dat de capaciteit duidelijk van beperkte omvang is.

Ik heb er expliciet voor gekozen om er geen zbo van te maken, maar ik sluit dat niet uit voor de toekomst. De VVD-fractie in de Tweede Kamer vroeg om er juist wel een zbo van te maken, maar ik ben ervan overtuigd dat deze nieuwe toezichthouder, die een aantal dingen moet uitvinden en opbouwen, moet beginnen als ambtelijke dienst van mijn ministerie. In de eerste tijd wil ik dat beleidsmatig dicht bij mijzelf of bij mijn ambtsopvolger houden. Een eventuele zbo-status sluit ik niet uit, maar dat lijkt mij typisch iets voor de evaluatie. Daarbij kunnen wij over drie, vier of vijf jaar tegen elkaar zeggen of dat wel of niet zo moet zijn. Tot die tijd is het een ambtelijke dienst. Ik ben niet van plan om dat te veranderen.

De Consumentenautoriteit is al van start gegaan, maar nog zonder de bevoegdheden die wij vandaag bespreken. De verordening houdt de verplichting in om al vanaf 29 december 2005 bevoegde autoriteiten aan te stellen. Daarbij gaat het vooral om de grensoverschrijdende inbreuken. Ik heb al een van de plaatsvervangende directeurs van mijn ministerie benoemd als directeur van de Consumentenautoriteit. Dat was een besluit, waarin deze werd ingesteld als een ambtelijke dienst voor grensoverschrijdende inbreuken. Daarnaast vind ik het noodzakelijk om de Consumentenautoriteit enige tijd te geven om de organisatie, kennis en kunde op te bouwen en mensen te

werven. Daar moet zij toch op vooruitlopen, zodat zij vanaf 1 januari effectief kan zijn.

Wat al wel operationeel is, is het gezamenlijk informatieloket, de ConsuWijzer. Daarop wordt informatie gepresenteerd over waar consumenten in Nederland terecht kunnen met vragen. Deze is gezamenlijk van de NMa, Opta en de Consumentenautoriteit in oprichting. Dat loopt parallel en doorkruist deze discussie niet, omdat er gewoon informatie wordt verstrekt aan consumenten. De Consumentenautoriteit heeft pas wettelijke bevoegdheden als toezichthouder als de Eerste Kamer over dit wetsvoorstel heeft besloten.

De heer Franken vroeg welk type consument wordt beschermd door de Consumentenautoriteit. Gaan wij uit van een goed opgeleide, goed geïnformeerde, onderzoekende consument of van een minder goed opgeleide consument die de kleine lettertjes misschien zelf niet zo goed kan lezen? Dat is een lastige, maar cruciale vraag. De bepalingen die de Consumentenautoriteit gaat handhaven, zijn bestaande richtlijnen die zijn geïmplementeerd in het Burgerlijke Wetboek, de Prijzenwet en de Colportagewet. Het Hof van Justitie heeft invulling gegeven aan het begrip consument dat in deze WHC staat, maar ook in andere wetgeving is opgenomen. Daarmee is dat begrip consument nog niet eenduidig. De invulling ervan is afhankelijk van de context waarin het begrip wordt gebruikt. Op basis van de jurisprudentie kunnen wij wel zeggen dat het gaat om een fictieve doorsneeconsument, die redelijk geïnformeerd, omzichtig en oplettend is. Daarbij moeten wij wel rekening houden met maatschappelijke, culturele en taalkundige factoren. Het gebruik van het begrip gemiddelde consument voorkomt dat een handelaar rekening houdt met ofwel een zeer goed opgeleide consument, die zijn recht goed kent, ofwel een zeer naïeve consument, terwijl de handelaar, en dan vooral de kleine ondernemer, ook mag uitgaan van enige verantwoordelijkheid van de consument.

Deze discussie is een voorbeeld waarom ik graag wil dat het in het begin een ambtelijke dienst is, zodat mijn mensen, mijn ambtsopvolger en ikzelf de komende tijd direct betrokken zijn bij dit soort begripsvorming en ook kunnen zeggen of er moet worden bijgestuurd. Als alle informatievragen die bij ConsuWijzer binnenkomen, van zeer hoogopgeleide consumenten komen, bereiken wij niet alle consumenten van Nederland, dus dan moeten wij beter nadenken hoe wij niet alleen de gemiddelde consument, maar ook de lager opgeleide of naïeve consument kunnen bereiken. Dat is een begrip dat enigszins in ontwikkeling is, maar uit de jurisprudentie is duidelijk dat wij er een gemiddelde of doorsneeconsument mee bedoelen.

Een andere vraag van de heer Franken ging over de definitie van de collectieve consumentenbelangen bij de criteria wanneer er sprake is van een collectieve inbreuk. Juridisch is relevant dat de definitie van collectieve consumentenbelangen niet is opgenomen in het wetsvoorstel, maar in de verordening die met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd. Wij hebben het dan over de uitleg van een Europese verordening die rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse wetgeving. Mochten hier discussies over ontstaan, dan heeft het Hof van Justitie in Luxemburg het laatste woord.

Buiten kijf staat dat de definitie uitsluit dat de Consumentenautoriteit optreedt in een geschil tussen een individuele consument en een bedrijf. De Consumentenautoriteit treedt niet op bij één kapotte stofzuiger, maar wel als die kapotte stofzuiger niet voldoet aan de verwachtingen die zijn gewekt in de reclame, of als die kapotte stofzuiger door onredelijke voorwaarden niet kan worden gerepareerd. Dan wordt het collectief.

De heer **Franken** (CDA): De staatssecretaris zegt dat de definitie van collectieve consumentenbelangen in de verordening staat. Bij mijn weten staat deze in een richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen. Die richtlijn is nog niet geïmplementeerd, maar dat komt nog. Daarin staat die wat tegenstrijdige beschrijving dat collectieve belangen niet de cumulatie behelzen van belangen van individuen die door een inbreuk zijn geschaad. En dan gaat het verder: dat een en ander geen beletsel vormt voor het instellen van individuele vorderingen door individuen die schade hebben geleden door een inbreuk. Dat lijkt mij hinken op twee gedachten. Ik denk dat het van belang is om van de staatssecretaris te horen dat zij hier zo veel mogelijk bij wil aanhaken. De verordening geeft naar mijn mening geen uitsluitel en dat zal dan ook lastig worden voor de jurisprudentie.

Staatssecretaris **Van Gennip**: Ik denk dat wij een aantal zaken kunnen afspreken die hierover meer duidelijkheid geven. U haalt er een andere richtlijn bij, die nog moet komen. Bij het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, heb ik te maken met Europees recht waarin het begrip collectief consumentenbelang is besproken, maar wij kunnen wel zorgen dat dit eenduidiger wordt. In het Consumer Protection Cooperation Committee van de Europese Commissie wordt gesproken over de uitvoering van deze Europese verordening. Ik zal ernaar te streven dat er een afspraak wordt gemaakt tussen de verschillende Europese toezichthouders over hoe het begrip collectieve consumentenbelangen wordt ingevuld, zodat de verschillende definities in de verschillende lidstaten op één lijn komen.

Overigens zijn in dit comité ook de verschillende departementen aanwezig. Wij kunnen daarin onze ervaringen delen en ervoor zorgen dat de definitie in Europa gelijk wordt.

Daarnaast zijn er de prioriteringscriteria. Wij gaan daar uitgebreid naar kijken. Ik heb een consultatiedocument voorgelegd aan een groot aantal partijen waar die criteria in staan. Het gaat om de omvang van de consumentenschade, de impact op het consumentenvertrouwen, de impact op de markt. Naar aanleiding van de te verzamelen reacties stellen wij de criteria vast op basis waarvan de Consumentenautoriteit volgend jaar de volgorde bepaalt van de af te handelen zaken. Dat heeft ook te maken met het verder aanscherpen van het bedoelde begrip. Ook hierbij zal blijken dat wij in de praktijk werkenderwijs tegen een aantal dingen aanlopen die duidelijker moeten worden gemaakt. Het kan ook in Spanje gebeuren, zodat het in het gezamenlijk comité aan de orde komt. Dan moet er ook een duidelijker antwoord worden geformuleerd.

De heer Franken heeft gesproken over de komende richtlijn over oneerlijke handelspraktijken. Daarin staat ook een definitie. De hoofdmoot van de achterliggende discussie daarbij is dat als iemand meedoet met de collectieve inbreuk dit hem of haar niet in de weg staat om individueel schade te verhalen. Dat lijkt mij ook juist. In de richtlijn over oneerlijke handelspraktijken komt de definitie terug. Dat gaat dan over het BW. De verordening bevat ook een definitie. Dat is de Europese definitie die mede door het Europees Parlement is opgesteld.

De heer Franken en de heer Luijten hebben duidelijk de aandacht gevraagd voor de afwikkeling van massaschade. Het is ook uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling in de Tweede Kamer. Ik begrijp de punten die naar voren zijn gebracht. Ik begrijp ook de zorg over de rol van de Consumentenautoriteit bij de afwikkeling van massaschade. Ik houd er niet van om overheidsinterventie op te tuigen waar de markt het zelf kan. De vraag is eigenlijk of de Consumentenautoriteit hiermee niet te veel in het private domein treedt. Is er geen risico op dubbele petten? Mijn reactie daarop is: nee. De opzet is zodanig dat dit risico er niet is.

Waar hebben wij het over? Wij hebben het hier over een maatschappelijk knelpunt. Het gaat over objectiveerbaar marktfalen. Wij constateren dat gedupeerde consumenten zelden hun schade verhalen op de aanbieder die de schade veroorzaakt. Dat is ook het geval als het heel veel consumenten betreft. Marktfalen ontstaat vooral langs de lijnen van groot tegenover klein, sterk tegenover zwak. Het knelpunt kent drie dimensies.

In de eerste plaats de consumenten met schade. Voor veel consumenten is het moeilijk om hun individuele schade te verhalen. Soms omdat de schade klein is in vergelijking met de proceskosten. Soms omdat de schade heel groot is, zoals bij LegioLease, maar waar het voor de individuele consument moeilijk is om te begrijpen hoe een proces te starten. Een zaak zoals LegioLease zou nu overigens door de AFM en niet meer door de Consumentenautoriteit worden afgedaan.

In de tweede plaats het schadeveroorzakende bedrijf. Hoe groot dat bedrijf ook is, het blijft vaak erg ondoelmatig om met een veelheid aan gedupeerde consumenten te moeten procederen of te onderhandelen.

In de derde plaats de consumentenorganisaties. Die moeten namens gedupeerde consumenten onderhandelen over een massaschadevergoeding. Zij doen dat niet alleen voor hun leden, maar ook voor niet-leden. Dat noemen zij het free-ridersprobleem, zodat zij opgezaaid worden met de kosten voor het opbouwen van kennis van het marktfalen.

Ik zie bij dit maatschappelijke knelpunt duidelijk een rol voor de overheid. Het is een maatschappelijk knelpunt dat bij voorkeur door de marktpartijen moet worden opgelost. Als die er niet uitkomen en als blijkt dat het private fundament onvoldoende is, kan het nodig zijn dat de overheid in het private domein treedt.

De volgende vraag is hoe de overheid het marktfalen zo doelmatig mogelijk kan repareren. Ik heb daarbij gekozen voor een milde vorm. Ten eerste: bij de voorgestelde massaschaderegeling is er per definitie sprake van vrijwilligheid. Het schadeveroorzakende bedrijf moet

ermee instemmen dat het plaatsvindt. Meedoen kan niet afgedwongen worden. In die zin is het ook meer vrijblijvend dan een civiele procedure.

Ten tweede vindt bij het algemeen verbindende verklaren altijd toetsing door de rechter plaats. Die kijkt of de procedures goed gevolgd zijn en of het totale schadebedrag redelijk is. Daar hoort een opt-out bij voor degenen die niet mee willen doen en die zich niet willen binden aan de uitspraak van de rechter.

Ten derde kunnen er door mij regels worden gesteld voor het proces. Ik zal dat ook doen. Ik heb met de Tweede kamer afgesproken dat onderdeel van het proces de benoeming van een derde is, die ook het vertrouwen moet genieten van het betrokken bedrijf. Die derde kan op afstand van de Consumentenautoriteit met het bedrijf en met de consumenten praten.

Het is ook van belang dat de consumentenorganisaties hun zienswijze geven. Zij komen op voor de belangen van de consumenten. Zij zullen ook een mening hebben over hoe het proces in het algemeen of meer specifiek moet plaatsvinden. Door te werken met een derde kunnen wij een soepel en transparant onderhandelingsproces voor elkaar krijgen.

De heer Franken en de heer Luijten hebben gevraagd of het niet wat te snel gaat. De Consumentenautoriteit is een nieuwe toezichthouder, die een nieuwe vorm van handhaving moet uitvoeren, deels volgens het civiele recht en deels volgens het bestuursrecht. Deze organisatie krijgt ook nog de bevoegdheid om te onderhandelen over massaschadeovereenkomsten. Met die bevoegdheid is nog weinig ervaring opgedaan.

Ik zeg de Kamer daarom ten eerste het volgende toe over het gebruik van artikel 2.6. Dat komt tegemoet aan wat de heer Franken in algemene termen en de heer Luijten specifiek heeft gevraagd. Het primaat ligt altijd bij de markt. De Consumentenautoriteit komt alleen in beeld als de markt er niet uitkomt en als de impact op de markt groot is. De bevoegdheid van de Consumentenautoriteit is daarmee een soort last resort.

Ten tweede moet de Consumentenautoriteit zich bij de consumentenorganisaties en bij het betrokken bedrijf op de hoogte stellen waarom die er niet uit zijn gekomen. Ik ga ervan uit dat het stellen van die vraag ertoe leidt dat zij er alsnog uit komen. Het kan ook meer duidelijkheid geven over het knelpunt.

Ten derde moet bij de onderhandelingen over een vaststellingsovereenkomst altijd een onafhankelijke derde als bemiddelaar worden ingeschakeld. Dat is cruciaal.

Ten vierde wordt de terughoudendheid in de beginperiode vormgegeven door de Consumentenautoriteit het bij mij voor te laten leggen als zij een onderhandelingstraject willen beginnen. Zo weten wij of de Consumentenautoriteit met terughoudendheid gebruik maakt van het instrument. Ik zal de Eerste en Tweede Kamer daarover informeren. Als een van de Kamers dat nodig vindt, kunnen wij daarover van gedachten wisselen. Zo weet het parlement heel expliciet wanneer bij een specifiek geval de terughoudendheid achtergelaten wordt om in actie te komen.

Ten slotte lijkt het mij belangrijk om bij de eerstkomende evaluatie van de Consumentenautoriteit die terughoudendheid mee te nemen. Hebben wij er überhaupt gebruik van gemaakt of was het niet nodig? Als wij er wel gebruik van hebben gemaakt, op welke gronden hebben wij dan besloten om die terughoudendheid te doorbreken? Dat lijkt mij de beste manier om ervoor te zorgen dat wij terughoudend omgaan met zo'n nieuw instrument bij zo'n nieuwe toezichthouder die bovendien praktisch gezien het komende jaar ook heel wat op haar bordje heeft liggen, zoals de heer Kox al zei. Zelf zal zij dan ook heel duidelijke prioriteiten moeten stellen. Waar gaat zij de eerste tijd wel of niet achteraan? Vandaar de consultatie met het veld. Met het veld zal zij afspreken waar in de komende jaren de voorkeur aan wordt gegeven.

De heer Kox vroeg nog naar de small claims court en met name wanneer die kan worden verwacht. Er spelen eigenlijk twee procedures door elkaar heen. In maart 2005 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een verordening inzake een Europese small claims procedure voor grensoverschrijdende eenvoudige handelszaken uitgebracht. Op dit moment wordt daarover nog steeds in Brussel onderhandeld. Die onderhandelingen concentreren zich nu op de wijzigingen die het Europese Parlement in eerste lezing heeft voorgesteld. U weet hoe dat in Brussel gaat: eerste lezing, terug naar de Europese Commissie, daarna eventueel tweede lezing. De verwachting is dat de verordening in de loop van 2007 zal kunnen worden afgerond. Ondertussen denken wij in Nederland natuurlijk na over een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele geschillen. Daar is een ambtelijke werkgroep met name vanuit het ministerie van Justitie mee bezig. Deze werkgroep is deze zomer met aanbevelingen gekomen en die zijn kort geleden ter advisering voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak en de SER. Als wij beide adviezen hebben ontvangen, kunnen wij er verder mee. Naar aanleiding van die adviezen zullen wij de aanbevelingen voor die eenvoudige procedure uitwerken en kunnen wij er bij u mee terugkomen. Uiteraard zoeken wij, waar mogelijk, aansluiting bij de Europese discussie. Hopelijk komen die twee parallelle trajecten als ze even snel gaan op een bepaald moment bij elkaar. Een concrete datum kan ik op dit moment niet noemen, want het hangt veel af van de gang van zaken in Brussel. De verwachting is toch wel dat wij in de loop van 2007 op dit punt verdere stappen zullen kunnen zetten.

Afsluitend, mevrouw de voorzitter, wil ik de hoop uitspreken dat wij vandaag de conclusie kunnen trekken dat het goed is dat deze consumententoezichthouder er komt en dat die adequaat is uitgerust om te waken over de collectieve belangen van de consumenten. Dat gaat niet als big brother is watching you. Wij gaan wel uit van een gemiddeld geïnformeerde en opererende consument, wij gaan uit van een duidelijke verantwoordelijkheid die bij de marktpartijen zelf ligt. Als echter collectieve belangen op het spel staan en als de marktpartijen die niet zelf kunnen borgen, dan ligt er een duidelijke rol voor de Consumentenautoriteit. Dat is wat vandaag bij u voorligt!

*N

De heer **Franken**(CDA): Voorzitter. Dank aan de staatssecretaris voor haar antwoord dat zeer to the point was. Zij is uitstekend op al onze vragen ingegaan. Over het begrip "consument" kunnen wij natuurlijk verder discussiëren, maar dat moet zich ook nog vormen in de jurisprudentie. Ook de internationale jurisprudentie zal daar een belangrijke rol in spelen.

Als het gaat om de collectieve belangen van consumenten moet ik zeggen dat wij daar toch nog niet helemaal uit zijn. De staatssecretaris heeft zich op de internationale toer begeven en gezegd dat wij kunnen leren van al die andere landen waar ook hele grote zware consumententoezichthouders zijn. Ik heb begrepen tot vreugde van de heer Kox. Daar zal best wel veel van te leren zijn, maar op het nationale niveau sprak de staatssecretaris over die prioriteringscriteria en die zijn toch nog steeds redelijk vaag. Wat is nu de omvang van de schade? Is dat 100% van de stofzuiger, of 50% of wordt dat collectief gemeten? Worden er 100 stofzuigers bij elkaar opgeteld en wordt er dan een bepaald percentage van genomen? Daar moet toch een bepaald criterium voor worden ontwikkeld?

De invloed op het consumentenvertrouwen is ook moeilijk te meten. Daar kunnen ook wel criteria voor worden ontwikkeld. Is er veel over geadverteerd? Gaat het om artikelen die heel populair zijn? Zou de gevaarzetting een rol spelen? Ik probeer de staatssecretaris wat te helpen, maar ben ook benieuwd wat haar inventiviteit op dit punt oplevert.

De verstoring van de markt lijkt mij eigenlijk wel een heel moeilijk punt, want in hoeverre kun je bij consumentenartikelen nu spreken van een verstoring van de markt? Iets kan heel lokaal plaatsvinden en daar ontzettend negatief zijn, maar het kan ook gaan om artikelen die via internet verhandeld worden en hier en daar terechtkomen.

Het belangrijkste punt was natuurlijk de afdoening van de collectieve massaschade. Ik ben blij met de toezegging van de staatssecretaris op dit punt, maar bij toezeggingen komt mij altijd dat plaatje voor de geest dat voor in het boek van Hobbs staat, namelijk van een makranthropos, een heel groot mens die bestaat uit een heleboel kleine mensjes en dat is eigenlijk de staat. De staat heeft echter geen geheugen en geen geweten. Wie van die kleine mensjes zou je daarop moeten aanspreken, te meer omdat het iedere keer verandert? Er komen andere bewindspersonen en die weten niet meer zo precies wat hun voorgangers hebben toegezegd. Ik ben blij dat de staatssecretaris het heeft geconcretiseerd en ik hoop dat ik goed heb begrepen dat die collectieve afwikkeling van de massaschade zal worden gehanteerd met behulp van een mediator die is aangesteld ook met instemming van de schadetoebrengende partij, dat het eerste jaar de bevoegdheid om van deze wet gebruik te maken bij de staatssecretaris zal blijven liggen -- zij zal dus zelf een aanwijzing moeten geven over het al dan niet gebruiken van die bevoegdheid -- dat beide Kamers gedurende die eerste periode zullen worden geïnformeerd, omdat het toch echt nog wel over dun ijs gaan zal zijn, en dat een en ander zal worden geëvalueerd.

Ten slotte spreek ik de hoop uit dat de Eerste Kamer dan ook spoedig de implementatiewet van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken zal kunnen behandelen en dat die behandeling op een even voortvarende wijze zal worden voorbereid als de implementatie van deze verordening 2006/-2004.

*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ook ik dank de staatssecretaris voor de voortvarende beantwoording van de vragen in eerste termijn gesteld. Ik heb er een nieuwe term bij geleerd. Ik heb namelijk geleerd wat een fictieve doorsnee consument is. Welnu, hier staat er een!

Ik heb nog twee punten, de massaschade en de zbo. Ik heb de Handelingen er namelijk ook op nageslagen en gezien dat mijn collega's aan de overkant het nodig hebben gevonden om als er dan een autoriteit kwam die aan te haken bij de NMa en om daar geen aparte autoriteit naast te zetten. Ik zou mij daar wel in kunnen vinden, maar ik hecht er wel aan dat zij voorlopig wel bij het ministerie blijft, ook al gezien de Kaderwet zbo's die wij verleden week hier hebben aangenomen en waarbij wij een van de instellingscriteria hebben besproken. Dat is dus consistent met de wetgeving die wij hier in dit huis net hebben vastgesteld. Ik ben dus blij met het uitgangspunt van de staatssecretaris dat het voorlopig gewoon op het ministerie blijft.

Aan de toezeggingen die de staatssecretaris in de Tweede Kamer over massaschade heeft gedaan, heeft zij nu toegevoegd dat het primaat bij de markt zal liggen. De markt zal er zelf uit moeten proberen te komen. Als dat niet lukt, zal de Consumentenautoriteit zich er eerst van op de hoogte moeten stellen waarom dat niet is gelukt. Verder zal er altijd een mediator moeten worden ingeschakeld. Mijn belangrijkste vraag in eerste termijn was hoe je in dit verband kunt garanderen dat de Consumentenautoriteit terughoudend van dit instrument gebruik zal maken. De staatssecretaris beantwoordt die vraag met de opmerking dat de Consumentenautoriteit de bewindslieden van het ministerie van Economische Zaken moet melden dat zij van plan is om het in te zetten. De bewindslieden zullen deze informatie op hun beurt weer doorgeven aan Eerste en Tweede Kamer. Bovendien heeft de staatssecretaris gezegd dat voor de evaluatie zal worden onderzocht hoe men van dit instrument gebruik heeft gemaakt en hoe men invulling heeft gegeven aan het begrip terughoudendheid.

Voorzitter. Ik had liever gezien dat wij het wetsvoorstel na de evaluatie hadden ingevoerd. De Eerste Kamer kan echter alleen maar ja of nee tegen een wet zeggen en kan een wet niet veranderen. De staatssecretaris heeft met haar toezeggingen een groot deel van mijn bezwaren weggenomen en daarom zal ik mijn fractie adviseren, voor het wetsvoorstel te stemmen.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De staatssecretaris zegt dat de autoriteit lean en mean is en voldoende toegerust voor haar taak. Mocht blijken dat er meer nodig is, dan zullen de daarvoor benodigde middelen vrijgemaakt worden op de begroting voor 2008. Ik herhaal dat wij dat alleen

moeten doen als het echt nodig is, aangezien een grotere autoriteit niet per definitie meer slagkracht heeft.

Ik deel de opvatting van de staatssecretaris dat zelfregulering het fundament moet zijn en dat de autoriteit terughoudend moet zijn. Ik wijs er wel op dat terughoudendheid niet mag betekenen: het zal mijn tijd wel duren. Van de Consumentenautoriteit zal namelijk tegelijkertijd wel een zekere dreiging moeten uitgaan. Iedereen zal zich met andere woorden goed moeten beseffen dat de Consumentenautoriteit wel degelijk zal optreden als het met zelfregulering niet lukt. Ik denk dan aan het voorbeeld van de staatssecretaris van de reisbranche. Hiervoor is het nodig dat de autoriteit over voldoende body beschikt en haar tanden durft te laten zien.

Ik ben minder tevreden met de mededeling van de staatssecretaris dat de Raad en het Europees Parlement in 2007 met een verordening zullen komen, ook al besef ik mij natuurlijk ook dat de staatssecretaris daar niet zo heel veel aan kan doen. Door deze verordening kan Nederland namelijk gedwongen worden om zijn traject aan het Europese te koppelen. En dat zou weer betekenen dat het nog heel lang kan duren, voordat consumenten echt een beroep kunnen doen op een eenvoudige procedure. Is de staatssecretaris bereid om er in de maanden die haar nog resten, hard aan te trekken dat die procedure er zo snel mogelijk komt?

De prioriteiten zijn volgens het consultatiedocument voor de komende twee jaar vastgelegd. De staatssecretaris zegt dat die prioriteiten gehaald moeten kunnen worden, maar tegelijkertijd ook dat vanaf het begin zal moeten worden bekeken of de autoriteit wel kan doen wat zij zich voornemt te doen. Wij zullen dat net als de staatssecretaris goed volgen.

Ten slotte merk ik toch maar op dat het voor de heer Luijten fijn moet zijn om te merken dat de VVD-fractie in de Eerste Kamer een stuk verstandiger is dan de VVD-fractie in de Tweede Kamer. Die fractie wilde namelijk wel dat de Consumentenautoriteit een zbo zou worden.

*N

Staatssecretaris **Van Gennip**: Voorzitter. Ik bedank de Kamer voor haar inbreng in tweede termijn.

De heer Franken merkte terecht op dat het begrip consument nog inhoud moet krijgen. Dat zal in de komende tijd ook blijken.

De collectieve belangen zijn een van de redenen waarom wij het brede consultatiedocument hebben uitgebracht. Daarin staan namelijk de criteria genoemd, op basis waarvan de Consumentenautoriteit moet beslissen of zij wel of niet zal ingrijpen. Daarvoor moet verder inderdaad de vraag worden beantwoord wanneer het collectieve belang in het geding is.

De omvang van de schade wordt niet alleen bepaald door de financiële gevolgen, maar ook door het geschade consumentenvertrouwen. Daardoor kan de werking van de markt namelijk ook worden ondermijnd. Verder is voor de omvang van de schade van belang hoeveel irritatie een bepaalde gebeurtenis oproept. Iemand die in één keer een reis en een appartement boekt, is

immers niet echt blij als bij aankomst blijkt dat zijn appartement uitkijkt op een flatgebouw.

Hoe gaan wij met dergelijke irritaties om? Ik denk dat wij daarvoor moeten zoeken naar een oplossing als de code voor de reisbranche. Door enige politieke druk uit te oefenen bleek het in de reisbranche namelijk mogelijk om te komen tot zelfregulering. Verder is goede informatievoorziening in dit verband van groot belang. Zo weet zeker niet iedere consument dat hij een deel van de reissom terug kan krijgen als hij ter plekke klaagt over het slechte uitzicht van zijn appartement. Doet hij dat niet, dan wordt het veel moeilijker, zo niet onmogelijk om zijn schade vergoed te krijgen. Door te zorgen voor goede informatie-uitwisseling kun je dus bewerkstelligen dat de irritatie over een voorval met weinig financiële schade niet uit de hand loopt en dat de betrokken consument niet zijn vertrouwen in de markt verliest.

De ene keer moeten wij een oplossing zoeken in afgedwongen zelfregulering en de andere keer door daadwerkelijk in te grijpen. In het eerste jaar zal de Consumentenautoriteit vooral veel moeten kunnen bereiken door informatie te verstrekken. Men zal voor transparantie moeten zorgen en consumenten moeten vertellen wat zij in een bepaalde situatie moeten doen. Het is de bedoeling van de brede consultatieronde om uit te vinden waaraan je die criteria allemaal kunt toetsen. Na afloop van die ronde kom ik terug bij de Kamer, want op basis van deze criteria worden de prioriteiten voor volgend jaar vastgesteld. Verder destilleren wij uit deze informatie een definitie van het begrip collectieve inbreuk.

Het staat allemaal in de verordening die wij vandaag bespreken, maar dat laat onverlet dat het een praktische uitwerking moet krijgen. Dat gebeurt natuurlijk niet alleen in Nederland, maar ook in de andere lidstaten. En daarom is het van groot belang dat alle toezichthouders met elkaar communiceren over de praktische uitwerking.

De heer Luijten somde vier toezeggingen op. Ik dacht dat ik er zes had gedaan, maar dat laat onverlet dat het juist is dat er altijd een onafhankelijke derde zal worden ingeschakeld. Verder zal de terughoudendheid in het eerste jaar een verantwoordelijkheid van de politiek zijn, hetgeen betekent dat er een politiek besluit nodig is als de Consumentenautoriteit haar terughoudendheid laat varen. Hierover zal met beide Kamers van gedachten worden gewisseld, zeker nu het ook bij de evaluatie zal worden betrokken.

Ik ben blij dat de heer Luijten het met het kabinet eens is dat de Consumentenautoriteit geen zbo maar een ambtelijke dienst moet worden. Dat betekent overigens niet dat ik uitsluit dat deze positie in de toekomst veranderd zal worden.

De heer Kox merkte terecht op dat de verordening voor small claims moet leiden tot laagdrempelige geschillenbeslechting. Het mag verder inderdaad geen jaren gaan duren voordat die procedure er is. De Europese verordening terzake zal rechtstreekse werking hebben, wat ons er overigens niet van zal weerhouden om er vaart achter te zetten.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!BOPZ!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (zelfbinding) (28283).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Hoogervorst**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor haar inbreng in eerste termijn. Ik zal de meer inhoudelijke vragen zo goed mogelijk beantwoorden. De minister van Justitie zal ingaan op de meer juridische kwesties, die te ingewikkeld zijn voor een eenvoudige minister van volksgezondheid.

Ik heb kunnen vaststellen dat er bij de meeste leden waardering bestaat voor het wetsvoorstel, maar dat de vraag leeft of het voorstel wel ver genoeg gaat en of het voldoende effectief is. Op zichzelf genomen deelt iedereen de mening dat er binnen de Wet BOPZ behoefte bestaat aan een nieuw instrument, waarmee patiënten met een sterk wisselend chronisch psychiatrisch ziektebeeld beter tegen zichzelf in bescherming genomen kunnen worden. Het gaat dan om mensen die periodes doormaken waarin zij goed kunnen functioneren, afgewisseld met periodes waarin zij helemaal in de war zijn, psychotisch of zwaar depressief, en daardoor geen inzicht meer hebben in hun eigen ziekte. Dit nieuwe instrument is de zelfbindingsverklaring, waarin iemand samen met de behandelaar opschrijft dat hij er in bepaalde omstandigheden in toestemt gedwongen te worden opgenomen of behandeld, ook als betrokkene op dat moment niet meer in staat is daarin zelf toe te stemmen. Dat is de essentie van het wetsvoorstel. Ik denk dat dit echt voorziet in een leemte in de huidige wet en ik denk ook dat er een preventieve werking uitgaat van het feit dat de patiënt afspraken maakt met zijn behandelaar en zorgvuldig gaat vastleggen wat deze onder bepaalde omstandigheden met hem mag doen. De patiënt zal daardoor in zijn heldere periode namelijk meer inzicht krijgen in zijn ziektebeeld en meer discipline betrachten in zijn leven.

Velen van u hebben zich ook sceptisch over het wetsvoorstel uitgelaten en zich afgevraagd of er geen sprake is van pappen en nathouden en of wij niet iets veel drastischer nodig hebben. Mevrouw Dupuis heeft verwezen naar een recent artikel in het Tijdschrift voor Psychiatrie, van de hand van de heren Van Opstal en Lammers. Zij stellen daarin vast dat alle reparaties van de Wet BOPZ van de afgelopen jaren geen wezenlijke vooruitgang hebben geboden. Het waren er overigens heel wat; op verzoek van de Kamer heb ik mij beperkt tot de laatste acht jaar, maar ik had natuurlijk met alle liefde een overzicht gegeven van de reparaties over de volledige dertig jaar. De auteurs vinden het weinig fraai om wetgeving die wellicht fundamenteel onjuist is in stand te

houden en met lapmiddelen het geheel wat op te knappen. Is het niet veel beter om met een geheel nieuwe behandelwet te komen? Zo vragen de auteurs zich af. Welnu, het is de Kamer bekend dat er een derde evaluatiecommissie aan de slag is gegaan. Deze commissie brengt in maart volgend jaar een advies uit over de Wet BOPZ. Ik denk niet dat het correct zou zijn om nu al een voorlopige eigen mening te geven. Ik krijg nu eerst een advies van de echte deskundigen. Wij zullen dit advies met een zeer open houding benaderen. Als het advies voor een heel andere aanpak pleit, en bijvoorbeeld in de richting van een behandelwet wijst, zullen wij niet alles daarvan blindelings overnemen, maar wij zullen het advies wel met een open houding benaderen.

De commissie heeft een heel brede opdracht gekregen. Ook de gedwongen behandeling van verslaafden zal door de evaluatiecommissie worden gezien. Wij hebben dus een open houding, maar één ding weet ik zeker: ook met een ander type wet moet het zeer delicate midden worden bewandeld tussen enerzijds het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt en anderzijds de bescherming van de maatschappij en van de patiënt en de mogelijkheid om de patiënt te behandelen in zijn eigen belang. In de jaren zeventig, toen deze wet tot stand kwam, heeft het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt wellicht te veel aandacht gekregen. Het zal geen eenvoudige zaak blijken te zijn, in welke wettelijke vorm het ook wordt gegoten. Het zelfbeschikkingsrecht van het individu is een zeer groot goed, maar het kan noodzakelijk zijn om daarop inbreuk te maken, als men totaal handelingsonbekwaam is en geen inzicht heeft in het eigen ziektebeeld.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Velen van ons hebben geconstateerd dat er door aanpassing op aanpassing steeds meer onduidelijkheid ontstaat. Wij moeten natuurlijk de evaluatie afwachten, maar het is toch niet de bedoeling om dan weer een evaluatie te houden en daarna nog weer een? Wij vinden dat al die aanpassingen niet kunnen en dat er iets moet gebeuren. De commissie draagt daarvoor de bouwstenen aan, maar de minister en zijn departement moeten dat wel met elkaar ter hand willen nemen.

Minister **Hoogervorst**: Dat zal zeker gebeuren. Het feit dat er in de afgelopen jaren zoveel aanpassingen zijn geweest, betekent dat de wet zoals die oorspronkelijk was geconcipieerd niet evenwichtig was. Gaandeweg zijn er steeds meer mogelijkheden tot dwangbehandeling en opname gekomen. Daardoor heeft de wet het karakter van een lappendeken gekregen. Als het advies zou luiden om het allemaal nog eens opnieuw op te schrijven en opnieuw wat duidelijker in het vat te gieten, zullen wij dat advies met een open attitude benaderen, zoals ik al zei. Toch zal het altijd een delicaat onderwerp blijven. Er is geen sprake van een zwart-wit onderscheid tussen de Wet BOPZ enerzijds en een behandelwet anderzijds. In de Wet BOPZ zijn er al heel wat mogelijkheden tot behandelen opgenomen. Ook met een behandelwet zullen wij altijd zeer secuur oog moeten hebben voor het zelfbeschikkingsrecht van de patiënt.

De heer Hamel vroeg of plaatsing van de zelfbindingsregeling in de Wet BOPZ niet tot beperkingen leidt, omdat het in die wet om opname gaat, terwijl

zelfbinding betrekking heeft op behandeling. Welnu, het wetsvoorstel kent geen zelfbindingsverklaring gericht op behandeling buiten een ziekenhuis, omdat de Wet BOPZ op dit moment de mogelijkheid van ambulante dwang niet kent. Dit is iets dat zeker in de evaluatie aan de orde komt, maar voor dit wetsvoorstel zou het een stap te ver zijn geweest.

De heer **Hamel** (PvdA): Het antwoord op mijn vraag is dus simpel: ja?

Minister **Hoogervorst**: Ja. Klaarblijkelijk had ik uw vraag wat simpeler moeten beantwoorden.

De heer Thissen vroeg waarom zelfbinding niet gewoon kan worden opgenomen in de WGBO. Welnu, in de Wet BOPZ staan de procedures voor dwangopname en dwangbehandeling, en daarover hebben wij het nu. Deze procedures bieden waarborgen voor de betrokkenen. De WGBO biedt alleen de mogelijkheid tot dwangbehandeling in gevallen van ernstig nadeel. In alle andere gevallen is de WGBO juist een wet voor overeenkomsten tussen patiënten en behandelaars. Het zit hier een beetje in het midden, dat geef ik toe, omdat er aan de dwangopname een overeenkomst ten grondslag ligt. Er bestaat een fluide midden tussen de twee wetten, dat is waar.

De heer Hamel heeft gevraagd of het wetsvoorstel wel effectief genoeg is. Op zijn concrete suggesties hoe je de snelheid in het traject zou kunnen verbeteren, zal de minister van Justitie ingaan. Ik vind het tekenend dat het veld dat wij ook als kritisch kennen, overwegend positief is over de nieuwe mogelijkheden die met dit wetsvoorstel worden geschapen. Ik denk dat er voor de praktijk wel degelijk mogelijkheden zijn om hier vooruitgang mee te boeken.

De heer Hamel heeft ook gevraagd of een zelfbindingsverklaring nog wel zin heeft als de symptomen te laat blijken en iemand dus alsnog een rechterlijke machtiging of ibs krijgt. Dan is het natuurlijk te laat. Aan de andere kant treden bijvoorbeeld symptomen van een psychose vaak al veel eerder op dan de daadwerkelijke psychose. Dan is er dus altijd nog een voortraject waarin je bepaalde klachten kunt herkennen. Daarom is het van groot belang dat de symptomen in de zelfbindingsverklaring duidelijk worden benoemd. Dan komt er bijvoorbeeld te staan: bij de eerste tekenen van verwarring stel ik de arts in staat om dit of dat te doen. De verklaring moet dus op maat worden gemaakt voor de symptomen van de patiënt in kwestie.

De heer **Hamel** (PvdA): Dit acht ik het cruciale punt bij dit wetsvoorstel. Ik wil hier geen discussie over ziektebeelden gaan voeren, want dat is niet erg zinvol, maar er is nu net een aantal situaties -- mevrouw Slagter had het over de dakgoot -- waarin zeer actueel en direct moet worden ingegrepen, wil je daarna een behandelingsmogelijkheid ontnemen aan de patiënt. Dan gaat het altijd om direct handelen. Het cruciale punt is of dat kan met deze wet. Stel een patiënt heeft zelf gezegd dat die situaties zich kunnen voordoen. Ik ben het ermee eens dat dit redelijk op te schrijven is. Soms zie je die dingen aankomen, maar soms ook in het geheel niet. Als de patiënt uit ervaring weet dat

het zo is -- het is over het algemeen niet voor het eerst dat zoiets zich in zijn of haar leven voordoet -- en de psychiater heeft geconstateerd dat het zich voordoet, dan is mijn grote zorg dat die patiënt op grond van dit wetsvoorstel toch naar een inrichting kan worden gebracht. Voordat die procedure daar nog eens overheen is, duurt het echt te lang. Dan is het gewoon voorbij.

Minister Hoogervorst: De minister van Justitie zal ingaan op uw voorstellen om de procedure wat te verkorten. Ik erken dat de zorgvuldigheid van de procedure die gevolgd wordt en het feit dat toch een gang naar de rechter vereist is, een week vertraging met zich mee kan brengen en dat dit onmiddellijk handelen enigszins in de weg kan staan. Dat is de prijs die je betaalt voor de zorgvuldigheid. Wij vinden die zorgvuldigheid zo belangrijk dat die rechter er toch wel aan te pas moet komen. Het zou wel niet voor alle patiënten opgaan, maar ik denk dat psychiater en patiënt er toch nog tijd bij kunnen zijn als zij de eerste symptomen goed opschrijven in zo'n verklaring. Dan moeten zij een goede indruk hebben van het reguliere ziektebeeld en meestal is er toch sprake van een graduele escalatie van klachten. Maar ik erken dat daar gewoon een tijd tussen zit. Dat is niet weg te poetsen.

Mevrouw Slagter-Roukema (SP): Het is in dit soort situaties toch vaak zo dat je achteraf zegt: toen ging het mis. Dan wordt het pas langzamerhand duidelijk en grijp je toch het liefst binnen 24 uur in. Als iemand dan zegt: ik wil het toch maar niet zo...

Minister Hoogervorst: Als je dat pas achteraf ziet, dan zijn de symptomen klaarblijkelijk in eerste instantie heel erg zwak.

Mevrouw Slagter-Roukema (SP): Ja, dat is ook zo. Zo werkt de psychiatrie dus. Er is altijd een spanningsveld tussen theorie en praktijk. Juristen beschrijven dat anders. Praktijk en studeertafel kunnen elkaar niet altijd raken, dat begrijp ik ook wel.

Minister Hoogervorst: Ik kan mij voorstellen dat dit probleem enigszins wringt bij het ontstaan van een zeer acute psychose die zich bij wijze van spreken van de ene op de andere dag voordoet. Als er dan sprake is van gevaar, kun je snel optreden en via de klassieke middelen onder de Wet BOPZ ingrijpen. Als je eerst de symptomen mist, dan kun je er net te laat bij zijn. Ik geef toe dat dit een leemte is, maar dat is de prijs die je betaalt voor de zorgvuldigheid van de procedure en die wil je toch ook. Mijn gevoel blijft dat je hiermee in heel veel gevallen adequaat zou kunnen optreden.

De heer Schuyer wilde weten of er tijdens een gedwongen opname een zelfbindingsverklaring mag worden opgesteld. Het antwoord daarop is nee. Tijdens een gedwongen opname mag dat niet, want de patiënt is niet helder en kan die verklaring helemaal niet afleggen.

De heer Holdijk heeft gevraagd waarom er een maximale duur is voor opname en behandeling. Is het gelet op de autonomie van de patiënt niet aan hem om te bepalen hoe lang dat zou mogen duren? Er is inderdaad een maximum van zes weken aan de opname- en

behandelingstermijn gesteld. Wij verwachten enerzijds dat die termijn voldoende zal zijn om een zodanig herstel te bereiken dat de patiënt weer tot een redelijke waardering van zijn belangen kan komen, terwijl die termijn anderzijds ook voor de patiënt toch te overzien is. Die zes weken zijn in ieder geval voldoende om de ergste klachten te stabiliseren.

De minister van Justitie zal ingaan op de vragen waar en door wie betrokkene kan worden behandeld.

Mevrouw Slagter heeft gevraagd of ik niet te veel aan het veld overlaat. Zou men in het veld niet wat guidance kunnen gebruiken? Het is een heel nieuw instrument en het moet toegesneden worden op de specifieke klachten van een patiënt. Wij willen geen administratieve lasten gaan opleggen. Wij willen niet meteen iets gaan juridiseren wat zich primair in de praktijk dient te ontwikkelen. Wij denken dat een door de overheid voorgeschreven formaat de vrijheid van de professionals en de patiënten te veel zou inperken. Wel zijn wij voornemens om een brochure te maken in de inmiddels bekende serie van de BOPZ-klappers. Dat zijn ringbandbrochures die door het veld zeer op prijs worden gesteld en die goed ingang hebben gevonden. In die brochure zullen wij het wettelijke kader in heel duidelijke taal toelichten en de dilemma's schetsen die zich in de praktijk kunnen voordoen. Wij zullen ook een aantal voorbeelden opnemen van zelfbindingsverklaringen. Dat zijn dan modellen waar men mee kan werken, zonder dat zij limiterend zijn voor de professionals.

Er is gevraagd of er eventueel fondsen zijn voor voorlichting. Wij zullen op korte termijn een voorlichtingscampagne opzetten voor de betrokken doelgroepen. Dat zijn niet alleen de psychiaters, maar ook huisartsen, andere hulpverleners en professionals evenals patiënten en hun familie die regelmatig in aanraking komen met de toepassing van de Wet BOPZ. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en het instrument zelfbinding wordt van kracht, dan kan dit onderwerp ook in de bovengenoemde voorlichtingscampagne worden meegenomen. In de geestelijke gezondheidszorg kennen wij natuurlijk ook nog de patiëntenvertrouwenspersonen. Zij kunnen de patiënten in deze sector advies en bijstand verlenen bij de handhaving van hun rechten.

De heer Hamel wilde weten of een patiënt zijn zelfbindingsverklaring kon wijzigen of intrekken. Intrekking of wijziging is een ingewikkelde zaak en dat moet het ook zijn, anders verliest het instrument zijn kracht. Het kan al helemaal niet als de betrokkene ziek is. Zolang hij nog wel over zijn vrije wil beschikt, kan hij de verklaring intrekken of wijzigen, alleen zijn daarop dan dezelfde regels van toepassing als op het opstellen van zo'n verklaring.

Er werd gevraagd of het denkbaar is dat een zelfbindingsverklaring uitsluitend bestaat uit een negatieve wilsverklaring. Dat lijkt mij niet denkbaar, want dan is er geen behandelingsrichting in opgenomen en staat er alleen maar in wat er niet mag gebeuren. Het is niet voor te stellen dat een behandelaar akkoord zal gaan met zo'n zelfbindingsverklaring. De behandelaar en de patiënt moeten zo'n verklaring zorgvuldig willen opstellen. Er kan wel in staan dat de patiënt een bepaald medicijn wel wil als hij psychotisch wordt en een ander niet. Daar moet de

behandelaar uiteraard mee instemmen. In het totale positieve kader kunnen dus uitsluitingsgronden worden opgenomen.

De vraag was of het te voorkomen is dat er een waaier aan wilsverklaringen ontstaat. Er zullen wat mogelijkheden aan het veld worden gepresenteerd. Het hoeft overigens op zich geen bezwaar te zijn dat er diverse types zelfbindingsverklaringen worden gebruikt. Het is van belang dat de behandelaar en de patiënt het eens zijn over de verklaring en dat daarmee kan worden voorkomen dat iemand schade oploopt als gevolg van zijn geestesstoornis.

De heer Schuyer vroeg of een zelfbindingsverklaring nog geldt als een patiënt met een ibs of een machtiging voorwaardelijk wordt ontslagen. De voorwaarden bij ontslag hebben geen automatische relatie met de zelfbindingsverklaring. Deze voorwaarden worden gesteld om te voorkomen dat de patiënt buiten het ziekenhuis weer een gevaar gaat vormen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om medicatie. De zelfbindingsverklaring kan hierbij een rol spelen als er alternatieven zijn en de patiënt een voorkeur heeft aangegeven voor bepaalde medicatie. De zelfbindingsverklaring kan dan een zekere richting aangeven.

Mevrouw Dupuis vroeg voor de zekerheid of het juist is dat een zelfbindingsmachtiging alleen hoeft te worden aangevraagd als de patiënt niet meewerkt aan de uitvoering van zijn eigen verklaring. Dat is juist. Als de patiënt hier wel aan meewerkt, is er immers simpelweg sprake van een vrijwillige opname.

Er is verzoekt om een goede evaluatie van en rapportage over de wetswijziging. Ik ben van plan om de uitvoering van de regeling nauwkeurig te volgen. Ik zal aan de hand van de rapportages van de IZG en eventueel andere signalen in de gaten houden of het instrument in de praktijk werkt. Hierover zal ongeveer acht maanden na inwerkingtreding bericht over aan de Kamer worden gezonden. Er moet immers een substantieel aantal zelfbindingsverklaringen en zelfbindingsmachtigingen beschikbaar zijn op basis waarvan de eerste conclusies kunnen worden getrokken. Een eerste provisorische evaluatie zal dus na acht maanden plaatsvinden.

Mevrouw Slagter vroeg wat er gebeurt in een dreigende crisissituatie waarin de behandelaar niet dezelfde is als de medeopsteller van de verklaring. Ik heb gezegd dat het niet relevant is of de daadwerkelijke behandelaar zelf voor een andere behandeling zou kiezen. Zij vroeg hoe houdbaar deze stelling is ervan uitgaande dat die behandelaar op het moment dat hij de behandeling op zich neemt, verplicht is te handelen volgens eigen professionele normen en zijn eigen autonomie. De vraag was of hij daarmee niet in conflict zou komen.

Wij denken dat verantwoordende zorg in dit geval niet in hoeft te houden dat de patiënt erop kan rekenen dat hij de behandeling krijgt dan wel juist niet krijgt die hij van te voren beoogde met zijn zelfbindingsverklaring. Het afwijken hiervan is mogelijke in situaties waarin sprake is van gevaar. De behandelaar kan de zelfbindingsverklaring overrulen als er een gevaarsituatie voor de patiënt ontstaat en meer de klassieke instrumenten uit de Wet BOPZ beschikbaar zijn. Als er geen sprake is van gevaar, kan de behandelaar dat niet doen.

De geldigheidsduur van de zelfbindingsverklaring is in de wet geregeld. In artikel 34e, lid 1, van het wetsvoorstel staat dat de verklaring één jaar geldig is.

Mevrouw **Slager-Roukema** (SP): Ik heb begrepen dat u geld beschikbaar wilt stellen voor folders en voor het voorlichtingstraject. Vanuit de beroepsgroep is dringend gevraagd om ondersteuning bij het opstellen van richtlijnen. Het antwoord daarop was dat de koepels en het veld dat zelf moeten doen. Juist omdat het ingewikkeld is en er mogelijk juristen moeten worden ingeschakeld bij de vormgeving, zou ik het adequaat vinden als de minister hiervoor geld beschikbaar stelde.

Minister **Hoogervorst**: Het Nederlands Huisartsen Genootschap slaagt er altijd in om voortreffelijke richtlijnen te ontwikkelen zonder dat ik daar geld voor beschikbaar hoeft te stellen. Ik vind dat een onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik heb toevallig een zelfbindingscontract van een heel actieve ggz-cliënt ter inzage gekregen. Dat stamt uit april 2003. Deze cliënt is echt ongelooflijk actief in de cliëntenbeweging en zij is blijkbaar niet op de hoogte van die termijn. Hoeveel van die zelfbindingscontracten zouden er al zijn verlopen? Als zij zich nu in een crisis bevindt, is hetgeen zij met haar psychiater op papier heeft gezet in april 2003 niet meer geldig omdat het langer dan een jaar geleden is vastgelegd.

Minister **Hoogervorst**: U spreekt nu over een zogenaamde crisiskaart. Die heeft geen bindende werking, in tegenstelling tot de zelfbindingsverklaring waarover wij vandaag spreken. De vraag was hoe mensen kunnen weten wat de geldigheidsduur is van zo'n verklaring. Daar moet in de uitvoering en de voorlichting nadere aandacht aan worden besteed.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik zal de vragen die de minister van VWS niet heeft beantwoord, trachten te beantwoorden. Als er nog vragen worden gesteld die niet de juridische expertise betreffen, maar die expertise vereisen van een deskundige op het gebied van volksgezondheid zal hij daar ongetwijfeld in tweede termijn op ingaan.

Ik dank de Kamer voor de instemming met het wetsvoorstel die de ondertoon vormde van dit debat, zonder voorbij te gaan aan de vragen en kritische opmerkingen die zijn gemaakt. Die hebben wij mogen ervaren als een signaal om niet alleen deze wijziging tot stand te brengen, maar om ook verder te gaan met een fundamentele herziening van de materie waarop de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen betrekking heeft. Ik verwacht dat op basis van het rapport van de evaluatiecommissie dat in maart volgend jaar wordt verwacht een goed oordeel zal kunnen worden gegeven over een mogelijk nieuw wettelijk stelsel. Ik wil mij op dit moment niet overgeven aan gedachten om daarbij ook allerlei beleidsterreinen mee te nemen die buiten de Wet

BOPZ liggen. Dat zal moeten worden gezien als het advies er is.

De vraag is of de Wet BOPZ inmiddels zeer oud is. Op 27 oktober 1992 -- ik had het genoeg op dat moment ook op deze plaats te staan -- werd deze wet aangenomen in de Eerste Kamer. De wet is dus pas op 27 oktober 1992 tot stand gekomen, na een zeer lange voorgeschiedenis. Het wetsvoorstel dat heeft geresulteerd in deze wet is op 17 april 1971 ingediend. Dat betekent dat de periode gedurende welke behandeld is op grond van de Wet BOPZ aanzienlijk minder lang is dan de periode gedurende welke de Wet BOPZ zelf in behandeling is geweest.

Ik heb daarbij trouwens ook nog enige persoonlijke herinneringen, waarvan ik u graag deelgenoot maak. De periode van 21 jaar dat de Wet BOPZ in behandeling is geweest, werd gekenmerkt door vele en vaak uitgebreide nota's van wijziging. Ik zou bijna zeggen dat de latere wetswijzigingen daarbij in het niet zinken. Aan één daarvan heb ik als jong ambtenaar bij het ministerie van Justitie rond 1980 mogen werken, samen met mijn toenmalige collega bij Volksgezondheid. Ik had toen dat dossier overgenomen van de wetgevingsjuriste die daaraan voordien had gewerkt. Ik noem haar naam met ere, Mimi Bok. Zij noemde zich -- en wenste ook aangesproken te worden als -- juffrouw Bok. Dat geeft ook het verschil in generatie weer. Deze alom gerespecteerde wetgevingsjuriste van het ministerie van Justitie is eind vorige maand op 95-jarige leeftijd overleden. Zij behoort tot degenen die bij velen in dierbare en goede herinnering is gebleven.

Om u het gevoel te ontnemen dat voor mij door juffrouw Bok hieraan was gewerkt sinds 1971 en dat het wetsvoorstel dat wij nu in handen hebben als de Wet bijzondere opnemering in psychiatrische ziekenhuizen -- waarvan vanmiddag breed in uw Kamer is bepleit om nu te denken aan een wet ter vervanging daarvan -- toen een gloednieuwe gedachte was, wijs ik erop dat de Wet BOPZ terugging op concepten die begin jaren vijftig waren opgesteld op het ministerie van Justitie, samen met een ministerie waarvan niemand de naam meer kent maar dat de voorloper was van het ministerie van collega Hoogervorst. De eerste concepten van de Wet BOPZ, die nog steeds herkenbaar zijn in wat wij nu behandelen, heb ik eind jaren zeventig met eigen ogen mogen aanschouwen op het doorslagpapier waarop zij, bijna vergaan, in de archieven aanwezig waren.

Wij hebben dus te maken met een wetsvoorstel dat heel wat tijd heeft doorstaan en dat in die periode inderdaad vele malen is veranderd, van een derivaat van de oude Krankzinnigenwet, die uit de eervorige eeuw dateerde, tot een wetsvoorstel dat oorspronkelijk was geschreven -- zo is het in 1971 ingediend -- vanuit de gedachte van een haast perfecte zelfbeschikking van de psychiatrische patiënt naar een wetsvoorstel dat een mix is. Het is die mix, door de vele nota's van wijziging en de wijzigingen waarvan dit een nieuwe fase is, die nu bij uw Kamer in behandeling is. Ik meen dat het goed is dat de stap wordt gezet van deze zelfbindingsmachtiging.

De heer Schuyer maakte daarnet de vergelijking met Odysseus, die zich moest laten vastbinden. Ik dacht zelf, huiselijker, aan de zegswijze "houd mij vast, anders

bega ik een ongeluk". Het is in ieder geval goed dat in een complexe situatie -- bij de Wet BOPZ gaat het altijd om complexe behandelingssituaties -- ook de mogelijkheid bestaat om het inzicht dat mensen kunnen hebben in een bepaalde periode te honoreren in de vorm van de procedure die hier vastligt.

De vraag die vervolgens zijn gesteld, is of daarvoor de juiste regeling is getroffen, ook op het punt van de rechterlijke tussenkomst, in relatie tot de rol van de geneesheer-directeur en de psychiater om de balans te vinden tussen waarborgen en de eigen beslissing die hieraan natuurlijk ten grondslag ligt. Dat is een positieve factor aan het vragen van de zelfbindingsmachtiging.

Wat is er vereist, wat achterwege blijft indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard en de regeling van de zelfbindingsmachtiging wordt geïncorporeerd in de Wet BOPZ? Op het moment waarop de betrokkene wordt geconfronteerd met zijn of haar eerdere wilsuiking dat hij of zij wilde worden opgenomen als zich bepaalde omstandigheden voordoen, hoeft niet het gevaarcriterium te worden gehanteerd. Dat is winst, in het belang van de betrokkene en in het belang van een adequate behandeling. Ik realiseer mij dat daarmee niet alle vragen zijn beantwoord. De heer Van de Beeten heeft in het bijzonder aandacht gevraagd voor de uitbreiding van de mogelijkheden tot dwangbehandeling, waarover mevrouw Dupuis ook heeft gesproken. Op dit moment ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer dat precies op dit onderdeel betrekking heeft. Ik meen dat het het beste is om in dat kader te spreken; wanneer dat spoedig geschiedt, des te liever. Het is ook de wens van mijn collega en van mij dat wij hier spoedig zullen mogen staan om dat wetsvoorstel te bespreken.

Er zijn veel vragen gesteld over de procedure die in het wetsvoorstel is neergelegd. Dan doel ik met name op de gedachte om de geneesheer-directeur de beslissing over opnemering te laten nemen, met pas daarna de mogelijkheid van de rechter. Met dat voorstel zou de regeling echter naar ons inzicht niet eenvoudiger worden. Er zouden dan twee procedures komen in plaats van één. Bovendien zou dit ook een breuk betekenen met de Wet BOPZ. Door de jaren heen is het toch op de een of andere manier gelukt om een aantal algemene kenmerken in de systematiek van de Wet BOPZ te bewaren, ondanks alle nota's van wijziging en alle wetswijzigingen.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik heb met name gerefereerd aan artikel 14, waarin het gaat om de voorwaardelijke machtiging. Ook daar toetst de rechter vooraf en constateert hij dat een directe dwangopname kan plaatsvinden, die later moet worden uitgevoerd door de geneesheer-directeur. Het ging er vooral om dat er wordt gezegd dat de rechter achteraf moet toetsen en dat er ook andere situaties zijn waarin men kan zeggen dat de rechter dat wel degelijk vooraf doet. Het gaat hier natuurlijk steeds om het punt dat daarmee een acute opname mogelijk wordt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik kom op dat punt aanstonds terug.

Met de procedure van de geneesheer-directeur en pas daarna de mogelijkheid van beroep op de rechter zou

naar ons inzicht de regeling niet eenvoudiger worden. Er zouden twee procedures komen in plaats van één. Bovendien zou dit ook een breuk betekenen met de Wet BOPZ en zelfs, in ruimere zin, met het rechtsstelsel, waarbij beslissingen om iemand van zijn vrijheid te benemen in beginsel wordt genomen door de rechter. Dat is een ander punt dan waarover de heer Hamel daarnet heeft gesproken.

De enige uitzonderingen die hierop bestaan, zijn als de openbare orde of onmiddellijk dreigend gevaar in het geding is. Het Wetboek van Strafvordering kent natuurlijk ook nog de mogelijkheden dat de officier van justitie of de hulpofficier van justitie iemand in verzekering stelt, maar dan gaat het om het belang van het onderzoek, ander onderzoek dan wij hier bedoelen, namelijk strafvorderlijk onderzoek. In de Wet BOPZ is ook één situatie waarin een bestuursorgaan tot vrijheidsbeneming kan beslissen, namelijk de burgemeester, die een inbewaringstelling afgeeft. Die uitzondering is gevaardigd omdat dan sprake is van het onmiddellijk dreigend gevaar in de zin van de Wet BOPZ. Bij de zelfbindingsmachtiging is dat nu juist niet het geval. Daar hebben wij het gevaarcriterium juist laten vallen. Ik wijs erop dat ook de Raad voor de Rechtspraak in zijn advies het standpunt heeft onderschreven dat de beslissing tot opnemng vooraf door de rechter moet worden genomen.

De heer Schuyer heeft gevraagd hoe moet worden omgegaan met de langdurige procedure voor opname en behandeling. Mevrouw Slagter heeft de mening naar voren gebracht dat de rechterlijke toetsing vooraf de slagvaardigheid van het instrument zelfbinding niet ten goede zal komen. Haar standpunt, als ik dat goed samenvat, is dat de procedure daardoor onnodig wordt verlengd en dat het gevaar bestaat van afglijden van de patiënt. Zij noemt de stelling dat tijdig kan worden ingegrepen op basis van de eerste symptomen van een dreigende psychische decompensatie een voorbeeld van studeerkamerdenken.

Met wat de heer Hamel, de heer Schuyer en mevrouw Slagter naar voren hebben gebracht, zien wij het ook zo dat er zo snel mogelijk moet kunnen worden beslist tot daadwerkelijke opnemng als de situatie die in de zelfbindingsverklaring is beschreven zich voordoet. Het probleem is dat die beslissing strekt tot vrijheidsbeneming. Een dergelijke beslissing moet naar het oordeel van het kabinet worden genomen door de onafhankelijke rechter. Dat is geen vreemde opvatting, want dit behoort tot de ijkpunten van ons rechtsstelsel, met als enige uitzondering de inbewaringstellingsprocedure. Dat is dan ook een bijzondere situatie.

Daar komt nog iets bij. Als de geneesheer-directeur deze beslissing zou nemen, zou hij een bestuursorgaan zijn waarvan de besluitvorming aan de tucht van de Algemene Wet bestuursrecht wordt onderworpen. Dat heeft een reeks gevolgen. Het is de vraag of wij een geneesheer-directeur er blij mee zouden maken. Er zouden allerlei procedurele vereisten in acht worden genomen. Ik meen dat het resultaat zou zijn dat de geneesheer-directeur een rol zou moeten gaan spelen die bij de mensen die voor een ander vak zijn opgeleid in betere handen is. Gelet op artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en

de fundamentele vrijheden moet vervolgens toch weer de rechter worden ingeschakeld. Dan is er dus sprake van twee procedures. Ik meen niet dat wij het er met deze complicaties beter op maken.

Ik kom vervolgens toe aan de suggestie van de heer Hamel, die ik echt niet zal vergeten, om de keuze te maken voor een systeem dat direct na het opstellen van de zelfbindingsverklaring voorziet in tussenkomst van de rechter. Ik constateer dat de heer Hamel instemmend knikt en dat ik zijn vraag op deze manier dus goed heb weergegeven. De heer Van de Beeten heeft vragenderwijs op dit voorstel ingehaakt. Het is een interessante suggestie, althans op het eerste gezicht. Ik zie echter een aantal complicaties. Daarop zal ik graag ingaan. Als wij deze suggestie zouden volgen, zou de rechter alle zelfbindingsverklaringen moeten toetsen, ook die welke nooit zullen worden omgezet in een daadwerkelijke gedwongen opnemng. De rechter wordt wel vroeg ingeschakeld, maar misschien te vroeg. Het is bovendien de vraag waarover de rechter in dit geval precies een oordeel zou moeten vellen. De vraag waarom het uiteindelijke gaat is of, als het moment suprême is aangebroken, een beroep moet worden gedaan op de zelfbindingsverklaring door degenen die de belangen behartigen van de persoon die hem heeft afgelegd. Dat is het moment waarop de eigenlijke toetsing en de rechterlijke waarborg of mag worden opgenomen en vervolgens behandeld nodig is.

Op het eerste gehoor sprak de gedachte van de heer Hamel mij aan. Maar na enige analyse moet ik tot de conclusie komen dat de inschakeling van de rechter niet alleen vroeg is, maar vooral ook te vroeg. Er kunnen ook argumenten worden aangevoerd ten aanzien van de belasting van de rechterlijke macht. Het mogelijke voordeel van versnelling in deze procedure wordt aangetast doordat de geneesheer-directeur voorafgaand aan zijn beslissing met inschakeling van een onafhankelijk psychiater zal moeten verifiëren of de omstandigheden die horen te leiden tot de gedwongen opnemng zich daadwerkelijk voordien. Daarna volgt bovendien nog de gerechtelijke procedure ter toetsing van de beslissing van de geneesheer-directeur. Het komt dus neer op de vroege rechter, dan de geneesheer-directeur en vervolgens opnieuw de rechter om te toetsen of de geneesheer-directeur terecht van oordeel is dat het moment suprême is ingetreden. De suggestie van de heer Hamel leidt derhalve tot drie procedures in plaats van een enkele.

De heer **Hamel** (PvdA): Dit antwoord noopt mij op dit moment tot een simpele vraag. Verder kom ik er straks in tweede termijn nog op terug. In deze zelfde wet staat ten aanzien van de voorwaardelijke machtiging -- voor alle duidelijkheid merk ik daarbij op dat ook dit iets is wat de patiënt zelf aanvraagt -- dat de rechter vooraf toetst, wanneer alle problemen zich dus nog moeten gaan voordoen. Alle problemen die de minister opsomt, doen zich ook voor ten aanzien van de voorwaardelijke machtiging. Waarom is het in dat verband geen probleem en voor de zelfbindingsverklaring ineens een groot probleem? Het is zeer de vraag of de rechter in alle gevallen vooraf moet toetsen. In een aantal gevallen is het voorspelbaar dat de zelfbindingsverklaring zal moeten

worden toegepast. Bij bepaalde ziektebeelden kun je er bijna donder op zeggen dat het zich zal voordoen. Er zal ook sprake zijn van een groot aantal zelfbindingsverklaringen waarbij het zich amper zal voordoen. Deze wijziging zou bijdragen aan een effectieve wet, waarmee -- om het heel simpel te stellen -- wel eens veel kosten bespaard zouden kunnen worden.

Minister **Hirsch Ballin**: Zoals gezegd heeft de procedure die de heer Hamel heeft voorgesteld tot gevolg dat daarnaast nog twee andere beslissingsmomenten moeten worden ingebouwd. In tegenstelling tot de procedure ten aanzien van de voorwaardelijke machtiging hebben wij bij de zelfbindingsverklaring te maken met een machtiging waarvan het de bedoeling is dat deze wordt gebruikt op een moment dat zich de omstandigheid voordoet waarvan de eventualiteit op het moment waarop de zelfbinding wordt aangegaan, wordt voorzien maar waarvan later moet worden gezien of de eventualiteit zich realiseert. Ik meen daarom dat de vergelijking met de procedure ten aanzien van de voorwaardelijke machtiging volgens artikel 14a en volgende van de Wet BOPZ niet opgaat.

Gesteld dat dit in de Tweede Kamer aan de orde zou zijn geweest, zou ik krachtig hebben ontraden om het voorstel in deze zin te amenderen. Wij moeten niet nu willen overschakelen naar deze procedure. Bij de evaluatie zullen wij bekijken of de redelijke bonte variëteit van procedures die nu in de wet zijn neergelegd naast elkaar moet blijven bestaan. Bij de bestaande verwachtingen over de regeling van de zelfbinding acht ik het niet wenselijk om deze wijziging nu door te voeren. Het zou te ver gaan om te zeggen dat mensen zitten te wachten op de mogelijkheid om de zelfbinding te kunnen gaan gebruiken, maar de situatie kan zich voordoen dat men wacht om er een beroep op te kunnen doen. Ik bepleit daarom dat wij voor deze gevallen de regeling eindelijk treffen en eventueel gedachten over een herijking van het kleine pantheon aan procedures dat in de Wet BOPZ is opgenomen, opnieuw bekijken wanneer de nieuwe wetgeving aan de orde komt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Bij het horen van deze discussie is bij mij de vraag gerezen of wij het probleem niet op een andere manier kunnen oplossen. Ik ben het eens met de juridische argumenten van de minister, maar als ik collega's hoor uitleggen dat het langer dan een week kan gaan vergen voordat de machtiging wordt afgegeven, meen ik dat dit anders zou moeten. Ik zal er dadelijk in de tweede termijn op terug komen. De minister en zijn ambtenaren kunnen er intussen dan ook nog over nadenken. Kunnen bijvoorbeeld geen afspraken worden gemaakt met de Raad voor de Rechtspraak dat een soort piketrecht wordt ingevoerd om de machtiging vlotter te kunnen afgeven. Zo groot is Nederland ook weer niet. Het zou geen week of langer mogen duren.

Minister **Hirsch Ballin**: De wettelijke termijn bedraagt vijf dagen. De heer Van de Beeten heeft heel wat met rechters te maken. Ik zal niet zeggen "te stellen". Hij weet dat vijf dagen een behoorlijk tempo is. Ik realiseer mij uiteraard dat zich acute situaties kunnen voordoen. Dat is een van de zaken die bij de uitvoering aandacht zullen krijgen. De

wettelijke termijn is, voor rechtelijke procedures, een behoorlijk strakke.

Mevrouw Dupuis heeft gevraagd of de zelfbinding op andere behandelaars dan de eigen behandelaar betrekking kan hebben, bijvoorbeeld een behandelaar elders in het land. Mevrouw Slagter heeft in dit verband de vraag gesteld of de stelling houdbaar is dat het niet relevant is dat de daadwerkelijke behandelaar voor een andere behandeling zou kunnen kiezen. Zij wijst erop dat voor de behandelend arts een conflict van plichten zou kunnen optreden. De heer Holdijk heeft de vraag gesteld of alle betrokken psychiaters en waarnemers zijn gehouden om de zelfbindingsverklaring te respecteren.

In antwoord op deze drie vragen wijs ik erop dat de zelfbeschikkingsverklaring de weloverwogen en uitdrukkelijke behandelwensen van een patiënt bevat, die deze uitdrukkelijk met zijn behandelaar heeft afgestemd. Artikel 34b van het wetsvoorstel bepaalt uitdrukkelijk in welk psychiatrisch ziekenhuis de betrokkene wenst te worden opgenomen. Doorgaans zal dit de kliniek zijn waarin de behandelaar werkzaam is. De wensen van betrokkene zijn ook op dit punt door een onafhankelijk psychiater getoetst. Wij achten het een kwestie van verantwoorde zorg dat een patiënt erop moet kunnen rekenen dat hij of zij deze behandeling ook echt krijgt. In de casuspositie die hier aan de orde is, heeft de rechter kennelijk al een zelfbindingsmachtiging verleend. Die fase is dus achter de rug. Het uitgangspunt is dat de behandeling wordt gegeven door degene die in de zelfbindingsverklaring wordt genoemd, maar in ieder geval in het psychiatrisch ziekenhuis dat in de verklaring is aangewezen. Artikel 34n, tweede lid van het wetsvoorstel bepaalt dat ten aanzien van de patiënt die op grond van de zelfbindingsverklaring is opgenomen, zonder diens toestemming alleen de behandeling kan worden toegepast die in de zelfbindingsverklaring is voorzien. De rechter heeft de machtiging uitsluitend op die behandeling gebaseerd.

Tegen deze achtergrond moet de daadwerkelijke behandelaar van goeden huize komen als hij een andere behandeling overweegt. Het kan gebeuren dat die daadwerkelijke behandelaar een andere is dan de aangewezen behandelaar. Er kunnen redenen zijn voor zo'n andere behandeling, dat zal iedereen met begrip voor de praktijk onderkennen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de nieuwe behandelaar het niet met de eigen professionele verantwoordelijkheid verenigbaar acht om met de andere behandeling door te gaan. Het kan ook zijn dat de behandelaar in zo'n geval een collega vraagt de behandeling over te nemen. Als de behandelaar echter toch zelf een andere behandeling voorstaat, moet hij uiteraard blijven binnen de kaders die het recht stelt, waaronder in dit verband het medisch tuchtrecht.

In dit verband kom ik ook op de vraag van de heer Van de Beeten over wat de rechter nu precies moet toetsen bij de zelfbindingsverklaring. Het gaat hierbij om een toetsing in volle omvang van de vraag of de in de verklaring omschreven omstandigheden zich daadwerkelijk voordoen. Het uitgangspunt is uiteraard de zelfbindingsverklaring. In deze verklaring moeten de omstandigheden worden beschreven en als het ware toetsbaar zijn gemaakt. De patiënt kan vervolgens

eventueel samen met de behandelaar aangeven welke behandeling gewenst is, maar ook welke ongewenst is en de patiënt in dit kader afwijst. Het moet steeds duidelijk zijn waarop de verklaring betrekking heeft, die de strekking van een zelfbinding heeft en dus verwijst naar een eigen wilsverklaring. Deze zelfbindingsverklaring is dus bij de opstelling door twee psychiaters getoetst op de vraag of de behandeling zinvol is. Dit betekent dat de rechter zich beperkt tot het beoordelen van de zich voordoende situatie die aanleiding is tot het verlenen van de zelfbindingsmachtiging.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik ben enigszins in verwarring. Minister Hoogervorst heeft immers zojuist gezegd dat in principe alleen een rechterlijke toetsing nodig is als de patiënt die een zelfbindingsverklaring heeft afgegeven, er uiteindelijk toch niet mee akkoord gaat dat er gebeuren gaat wat er in deze verklaring staat. De rechter toetst toch niet in het algemeen? Ik ben het spoor even bijster. Vergis ik mij?

Minister **Hirsch Ballin**: Het ligt eraan of de in de wet omschreven omstandigheden zich voordoen. De rechter kan, op grond van artikel 34f, op verzoek van de officier van justitie een zelfbindingsmachtiging verlenen aan een persoon. De machtiging is nodig om te doen verblijven en te doen behandelen. Als het allemaal op basis van vrijwilligheid gaat, komt de toetsing niet aan de orde.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Oké, dan blijft het consistent.

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker. Het is ook goed voor de wetsgeschiedenis dat het consistent is.

De heer Schuyer heeft ten slotte gevraagd wat de juridische betekenis is van de aanvullende afspraak in de zelfbindingsverklaring. Dergelijke afspraken zijn inderdaad goed denkbaar en, afhankelijk van de inhoud, al dan niet juridisch houdbaar. Ik hoop dat zij dat zullen zijn. Zoals wij al hebben aangegeven zijn wij er voorstander van dat de NVvP en GGZ Nederland de behandelaars adviseren over de zelfbindingsverklaring, bijvoorbeeld door daarvoor formats te ontwikkelen. Een clause in de zelfbindingsverklaring waarin de patiënt het ziekenhuis toestaat om hem zo nodig onder fysieke dwang bepaalde medicijnen te geven, zou hierbij kunnen passen en zou onderdeel kunnen zijn van de zelfbindingsverklaring. Wij moeten er echter voor oppassen dat een dergelijke clause gemakshalve als het ware standaard wordt opgenomen. De standaardisering in formats kan ook een zekere begrenzen functie hebben, ongeacht de situatie. Wij hebben het immers wel over een zelfbindingsverklaring. Die moet zijn toegesneden op de specifieke situatie en ingaan op wat de patiënt op dat moment onderkent als voor hem of haar nodig. In deze zin moet het dus maatwerk zijn.

*N

De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. Ik realiseer mij dat ik oud word, want ik heb nog in 1973 met mevrouw Bok namens de oppositie mogen spreken over het wetsontwerp Bopz. In die tijd ging de oppositie dit soort zaken nog op het departement bespreken.

Ik dank de bewindslieden hartelijk voor de gegeven antwoorden. Zij geven enig zicht op de toekomst. Het lijkt erop dat wij met elkaar kunnen komen tot een herziening en een andere opzet van de Bopz. Na drie behandelingen van de Bopz in de Eerste Kamer is iedereen het er gelukkig over eens dat de wijzigingen zodanig zijn, dat wij toe zijn aan een nieuwe Bopz. Ik hoor dit gelukkig ook uit de mond van de heer Hoogervorst.

Ik zeg op grond van een lange ervaring dat de spanning in de Bopz voortkwam uit het feit dat de wet er soms op was gericht maatschappelijke problemen op te lossen, en er soms op was gericht patiënten te helpen. Mijns inziens moeten wij er juist bij het advies en bij wat wij erna doen, goed op letten waar het enerzijds gaat om patiënten en de verbetering van de kwaliteit van leven van deze patiënten, en waar het anderzijds gaat om de oplossing van een maatschappelijk probleem. Een behandelwet zou goed moeten passen in een traditie om een patiënt verder te helpen en om de samenleving tegen bepaalde uitingen te verdedigen. Dat zijn de twee zaken die bij de behandeling van de Bopz steeds door elkaar hebben gelopen. Er lag daartussen altijd een spanningsveld. Wellicht is het goed als deze twee zaken gesplitst worden. Ik was natuurlijk ook uitermate gelukkig met een ja van minister Hoogervorst op een vraag die ik heb gesteld, want dat heb ik niet veel mogen meemaken in deze Kamer.

Mijns inziens zijn de antwoorden die zijn gegeven, bemoedigend. Het zou goed zijn als het wetsvoorstel op een fundamentele wijze zou worden bezien. De behandeling is destijds bij de Bopz totaal naar de achtergrond geschoven. De vraag was alleen hoe een patiënt gedwongen kon worden opgenomen. Hij mocht ook een behandeling weigeren, maar het ging vooral om het maatschappelijke element.

Volgens de fractie van de PvdA is het goed om te beklemtonen dat het hierbij gaat om de introductie van een nieuw middel. Er zouden volgens onze fractie zo min mogelijk regels moeten worden opgesteld. Het gaat er vooral om dat behandelaar en patiënt met elkaar bepalen wat er in de zelfbindingsverklaring komt te staan. Ook de behandelaar kan op een bepaald moment zeggen dat hij iets niet of wel wil; hij kan zich ook realiseren dat een collega in een later stadium wordt geconfronteerd met dezelfde patiënt en wat die collega daarmee dan kan. Hoe meer zaken wij hierover gaan opschrijven, hoe minder mogelijkheden er waarschijnlijk zijn om aan de zelfbinding goed handen en voeten te gaan geven. Psychiaters en patiënten zullen ermee moeten leren omgaan en wij zullen er naar moeten blijven kijken.

Ik kom op de kwestie rond artikel 14. De minister heeft geantwoord op mijn vraag waarom er geen sprake zou kunnen zijn van een rechterlijke beoordeling vooraf. Toch blijft bij onze fractie de vraag leven waarom dit niet zou kunnen. Wij zitten hierbij precies op het raakvlak tussen het EVRM en de behandeling van een patiënt. De patiënten waarover wij het hebben, worden over het algemeen zeer langdurig behandeld. Maatschappelijk gesproken kunnen wij zeggen dat er zeer veel momenten van behandeling zijn. Daarom is het van groot belang dat er een effectieve behandeling plaatsvindt. De kosten van een of geen effectieve behandeling mogen worden afgezet

tegen wat administratie aan de rechterlijke kant. Ik begrijp het daarom niet helemaal als er wordt gevraagd waarover de rechter moet oordelen. Hij moet oordelen over precies dezelfde zaken als waarover hij bij het wetsvoorstel dat nu op tafel ligt moet oordelen als op grond van de zelfbeschikking de patiënt moet worden opgenomen. De patiënten waarover wij nu praten, weten dat als zij moeten worden opgenomen, zij niet volledig aanspreekbaar is. De rechter kan dus van de patiënt zelf een veel helderder antwoord op alle vragen krijgen vóór de opname, als de zelfbindingsverklaring wordt overeengekomen. De beoordeling kan veel zuiverder plaatsvinden op een moment vooraf, dan op het moment dat er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de gedwongen opname bij de zelfbinding. Daarom blijft de het de vraag waarom deze kwestie niet op die manier is bezien. De kwaliteit van leven van deze patiënten staat bij mijn fractie voorop. Het gaat vaak om een zeer kortstondige periode waarin een patiënt bij de arm moet worden genomen. Met zo'n opname kan veel leed worden voorkomen. Ik realiseer mij goed dat wij niet aan het amenderen zijn; ik stel slechts vragen. Het is mijns inziens echter goed dat wij een antwoord krijgen op de vraag waarom een toetsing vooraf niet beter is.

Dan iets dat ook een middel had kunnen zijn. Nu wordt het gevaarscriterium door de burgemeester gehanteerd. Wij weten echter allemaal dat psychiaters dadelijk net zo lang wachten tot de patiënten dat gevaar inderdaad vormen. Wellicht had de IBS in dat kader nog een middel kunnen zijn, als daar de grondslag aan was gegeven dat in de zelfbindingsverklaring zou moeten zijn opgenomen dat onder die en die omstandigheden zich dat en dat zou kunnen voordoen. Wetenschappelijk is dat heel reëel te omschrijven. Op dat moment zou een IBS op die titel kunnen worden afgegeven. Dat is heel iets anders dan wat nu gebeurt met de IBS, want nu komt het gevaarscriterium heel erg voorop te staan.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de ministers voor hun antwoorden. Ik heb begrip voor de problematiek die de heer Hamel schetste, maar hij neigde ernaar de minister te steunen in zijn juridische argumenten waarom het toch niet mogelijk, c.q. wenselijk is te komen tot een toetsing vooraf, al was het alleen maar omdat de zelfbindingsverklaring een jaar lang geldigheid zal hebben. Dat zou ook betekenis moeten hebben voor de rechterlijke toetsing die vooraf plaatsvindt. Ik blijf wel van mening dat goed moet worden bekeken of het mogelijk is de machtiging snel af te geven. De wet zegt zelf dat de rechterlijke beslissing zo spoedig mogelijk moet worden genomen. Er moet in de praktijk zodanig vorm aan worden gegeven dat de praktische bezwaren die uitvoerig zijn geëtaleerd, worden ondervangen. Ook maatschappelijk gezien is er alle belang bij om dit tot een succes te maken. Als dat betekent dat met de Raad voor de rechtspraak afspraken moeten worden gemaakt over het treffen van een voorziening hiervoor, moet dat volgens mij gebeuren. Ik vraag de minister van Justitie daarover te overleggen met de Raad voor de rechtspraak.

Dan de toetsing door de rechter. Ik begrijp de strekking van het antwoord van de minister zo dat hij deze beschouwt als een marginale toetsing. Ik ben bereid de minister daarin te steunen, maar ik houd hem wel voor dat sprake is van een bijzonder model, waarbij een soort overeenkomst wordt gesloten tussen patiënt en behandelaar in de vorm van de zelfbindingsverklaring. Daarin wordt aangegeven wat de patiënt wil, wat de behandelaar wil en waar zij consensus over hebben bereikt. Wellicht moet de rechter zich echter afvragen, op het moment dat hij de toets moet uitvoeren, of datgene wat er voorligt een overeenkomst is, in die zin dat die voldoende beantwoordt aan het maatwerk dat ook de minister van Volksgezondheid schetste. Met andere woorden, de rechter zou in de verleiding kunnen komen, respectievelijk aanleiding kunnen zien in de opmerkingen van een patiënt, inhoudelijk naar de verklaring te kijken. Als de minister vindt dat de rechter dat niet mag, kan ik mij daarin vinden, maar dan is het goed dat wij dat vandaag uitspreken. Dan is daarmee aangegeven wat een rechter nog wel en niet kan. Als de minister aangeeft dat een zelfbindingsverklaring die een puur negatieve wilsbeschikking inhoudt geen behandelingsplan is en dat de rechter zich dan mag afvragen of dat beantwoordt aan het doel van de wet, kan ik mij daar ook in vinden. Daarmee is een zekere marge aangegeven. De rechter moet het niet te bont maken, maar als datgene wat hem wordt voorgelegd, niet lijkt te beantwoorden aan wat wij hier vandaag hebben besproken, mag hij zich er inhoudelijk mee bezighouden. Ik kan mij daarin vinden, maar het lijkt mij goed dat wij dit heel precies vaststellen.

De NVvP en GGZ Nederland hebben gevraagd om een adequaat voorlichtingsplan en tijdelijke fondsen voor het aanstellen van regionale praktijkondersteuners. In hun brief is dat vrij uitgebreid gemotiveerd. De minister heeft per brief geantwoord dat door het ministerie op korte termijn een voorlichtingscampagne wordt opgezet voor de betrokken doelgroepen. Daarmee laat hij in het midden of het verzoek om tijdelijke fondsen voor praktijkondersteuners wel of niet wordt gehonoreerd. De minister heeft "neen" gezegd tegen het ontwikkelen van formats. Ik kan mij dat goed voorstellen, maar het gaat hier om een specifiek punt met betrekking tot de praktijkondersteuners. Er wordt gevraagd of men daar voorstellen voor kan indienen bij de minister. Ik vraag de minister nogmaals of hij daar "ja" op wil zeggen.

*N

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. Ik dank de ministers voor hun antwoorden. Ik heb nog een reactie op de opmerking van minister Hoogervorst over het delicate midden. Ik vind een gedwongen opname geen delicate midden. Het is een ernstige maatregel, een paardenmiddel. Daarbij valt een gedwongen behandeling in het niet. Dat moeten wij ons goed realiseren. De grote stap die nu wordt gemaakt, is die van de gedwongen opname. Wat daarna volgt, kun je nauwelijks meer een grote ingreep noemen. Wij moeten wat dat betreft niet te bang zijn. Een inbewaringstelling is werkelijk niet gering. Het is bijna merkwaardig als je daarna nog moeilijk doet over een gedwongen behandeling.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ik dank de ministers voor hun uitvoerige beantwoording. Ik heb het gevoel dat ik aardig tot mijn recht ben gekomen. Ik stel dat erg op prijs.

De minister moet nog wel een keer nadenken over hoe het veld dit kan uitwerken, vooral gelet op de diverse richtlijnen, want die veroorzaken een zekere spanning tussen de juridische en medische vraagstukken. Mijn ervaring is dat dit heel erg ingewikkeld is. Daar moet je de beroepsgroep niet alleen mee opzadelen. Wellicht is het mogelijk om op projectbasis daarvoor iets te regelen, bijvoorbeeld via ZonNW.

De rechter toetst als de patiënt in een crisissituatie iets anders wil dan is vastgelegd in de zelfbindingsverklaring. Als de patiënt zich hiertegen verzet, is dat in feite al een teken dat hij ziek is. Dan vertoont hij al de neiging de greep op het eigen leven steeds meer te verliezen. Ik heb duidelijk gehoord dat de termijn maximaal vijf dagen is. Ik vind dat moet worden gestreefd naar een kortere termijn. De suggestie van een piketrecht lijkt mij heel goed. Ik krijg daar graag commentaar op.

Door de wetswijziging krijgen mensen die soms even het spoor bijster zijn de kans zoveel mogelijk baas over het eigen leven te blijven. In mijn inleiding ging ik al in op de soms zware lijdensweg voor de patiënt, maar ook voor de naaste familie, ouders. Ik heb dat een aantal keren van nabij meegemaakt. Dat is de reden waarom wij voor zullen stemmen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Onze fracties danken de bewindslieden voor hun reactie op onze inbreng in eerste termijn. Ik heb in tweede termijn geen nadere of nieuwe vragen. Ik wil nog wel een enkele opmerking maken.

Toen met name de minister van Justitie op de historie van de wet inging, riep dat allerlei herinneringen bij mij op. Ik mocht er ook bij zijn op 27 oktober 1992. Ik heb die 21 jaar voorbereiding uit andere betrokkenheid ook kunnen volgen. Ik herinner mij nog heel goed de ideologische discussies over de diverse wijzigingen en ontwerpen over bijvoorbeeld het gevaars- en bestwilcriterium, het welzijn van de patiënt en de reductie van de maatschappelijke overlast. Maar dit alles moet nu niet tot het standpunt leiden dat wij met een fundamenteel onjuiste wet te maken hebben. Dat lijkt mij toch niet het juiste gezichtspunt, zeker niet wanneer wij in aanmerking nemen dat deze Wet BOPZ bedoeld is geweest ter vervanging van de oude Krankzinnigenwet. Nieuwe wetgeving, waarover hier al even is gefilosofeerd en waarbij de vraag aan de orde is wat erin opgenomen zal moeten zijn, zal niet ontkomen aan de kern van zowel de oude Krankzinnigenwet als de nu vigerende Wet BOPZ. Dat er een zeker gebrek aan evenwicht kan worden geconstateerd in de oorspronkelijke Wet BOPZ, erken ik graag.

Wij hebben in de loop der jaren steeds instemming betuigd met de voorgestelde aanpassingen van de wet. Ik kan mij geen uitzondering daarop herinneren. Dat geldt vandaag opnieuw en het zal wellicht ook gelden voor de nog komende aanpassing van het wetsvoorstel op stuk nr. 30492 inzake de dwangbehandeling.

Er is in eerste termijn door andere woordvoerders gesproken over de effectiviteit. De minister van VWS heeft er ook het zijne over gezegd. Ik ben van mening dat die effectiviteit moeilijk in te schatten, laat staan te kwantificeren valt. Ik ben het met de minister eens dat niemand kan inschatten wat de preventieve werking van dit instrument zal zijn. Het is dan ook heel moeilijk om voorspellingen te doen over de effectiviteit van de wet.

De wetgever heeft gekozen voor een maximale duur van de opname van zes weken. De minister heeft de redenen nog eens uiteengezet, die ook al in de memorie zijn genoemd. Er zit een zeker moment van afweging in: wat is voldoende, wat is niet voldoende? Helaas blijf ik bij het standpunt dat, als er na zes weken niets is veranderd in de situatie van de patiënt, het toch ongelukkig is dat men alleen nog iets kan doen als er sprake van gevaar en dan alleen maar met behulp van de geëigende instrumenten. Ik vind dat jammer en ook een tekortkoming van de wet, zonder dat ik nu al kan zeggen hoe dat onmiddellijk kan worden verbeterd.

In de brochure zullen voorbeelden van de zelfbindingsverklaring worden opgenomen. Ik neem aan dat die zich zullen bewegen tussen te algemene omschrijvingen versus te specifieke omschrijvingen, die beide waarschijnlijk geen recht doen aan datgene wat de wetgever zich voorstelt en wat dus ook wij ons voorstellen. Maar ik hoop dat de praktijk, als daar behoefte aan is, een handje wordt geholpen.

*N

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter. Ook ik wil beginnen met een woord van dank aan beide bewindslieden voor de beantwoording. Die was helder en kort.

Ik werd ook geboeid door de geschiedenis van de BOPZ. Ook ik was erbij op 27 oktober 1992, maar alle periodes daarvoor heb ik niet meegemaakt. Het is interessant om dat te zien, omdat het zeer cultureel bepaald is hoe je met psychisch zieken omgaat. Wij hebben dat heel nadrukkelijk gezien. In de periode rondom 1992 werd alles nog gezien onder de invloed van de film "One Flew Over the Cuckoo's Nest". Zelden heeft een film zo'n geweldige invloed gehad op datgene wat men toen dacht. Ook waren er de verschrikkelijke toestanden in de Russische, Griekse en Roemeense psychiatrische instellingen. Er werd toen een buitengewoon zwaar accent gelegd op de juridische bescherming van de patiënt. Wij zitten nu in een fase waarin wij ons afvragen of dat toch niet is doorgeslagen. Kun je niet iets meer de integriteit van de behandelaar daarbij betrekken en kun je niet iets meer vrijheid geven? Daarin is deze wet een stap, maar wij moeten accepteren dat het gaat om vrijheidsbeneming, dat je buitengewoon zorgvuldig moet omgaan met die vrijheidsbeneming en dat daarbij een zeer zware juridische procedure hoort.

Men spreekt regelmatig over de acute situatie, maar het is ook nu mogelijk om in een acute situatie eenmalig te handelen. Dat betekent dat er enige ruimte is ten opzichte van de periode van maximaal vijf dagen. Ik ben het overigens geheel met mevrouw Dupuis eens dat de ingreep de gedwongen opname is en dat alles wat daarna komt van minder gewicht is ten opzichte van de patiënt. Als ik het goed begrijp, zijn er regelmatig zelfbindingsopnamen mogelijk zonder rechterlijke toetsing, die bij een inbewaringstelling moet plaatsvinden. Daarom moet je die apart regelen voor de zelfbinding.

Als ik de minister van VWS goed heb begrepen, komt hij ons tegemoet door in de brochure een aantal voorbeelden van zelfbindingsverklaringen te geven. Ik ben het met hem eens dat het dan aan de brancheorganisatie is om dat verder te verfijnen. Dat moet mogelijk zijn.

De minister heeft in verband met de evaluatie gezegd dat de eerste termijn ongeveer acht maanden zal zijn nadat de wet van kracht is. Dan lijkt het toch verstandig om nu al aan te geven op welke criteria die evaluatie zal plaatsvinden. Dat hoeft niet compleet te zijn, maar men mag toch een bepaalde richting verwachten.

Ik mag er toch van uitgaan dat de evaluatiecommissie wordt bemenst door mensen met een justitiële achtergrond en mensen met een volksgezondheidsachtergrond. Beide horen erin thuis.

*N

Minister **Hoogervorst**: Voorzitter. De heer Schuyer refereerde net aan de film "One Flew Over the Cuckoo's Nest". Ik heb die onlangs nog gezien. Het blijft een geweldige film, maar het is wel een tamelijk angstwekkende gedachte dat een hele visie op de psychiatrie daarop gebaseerd is geweest in die tijd. Hoewel, wij moeten natuurlijk niet vergeten dat er destijds heel veel wantoestanden waren in psychiatrische ziekenhuizen. Wij zijn toen doorgeslagen naar het andere en nu zijn wij weer bezig, maar niet om niet een delicaat middel te vinden, zo zeg ik in de richting van mevrouw Dupuis. Ik had het over het delicate midden. Ik ben het met haar eens dat een vrijheidsbeneming geen delicaat middel is, maar een heel zware ingreep. Wij moeten er ook niet omheen draaien. Je moet het delicate midden vinden tussen de zelfbeschikking, de behandeling van de patiënt en de bescherming van de maatschappij.

Ik ben blij dat de heer Hamel en ik het inhoudelijk zo eens zijn en dat ik hem een keer met een volmondig "ja" heb kunnen antwoorden. Het is toch heel mooi dat dit bijna op de laatste momenten nog kan gebeuren. Ik vind het ook fijn dat hij mijn mening deelt dat wij bij de aanvang van dit nieuwe instrument het veld niet meteen met strakke voorschriften moeten opzadelen.

Verschillende sprekers hebben gevraagd wat ik precies ga doen aan de voorlichting van het veld. Ik zal het veld zo goed mogelijk ter zijde staan met de voorlichting en met de modellen, die inderdaad een soort midden moeten zijn: niet te restrictief, maar ook niet te open. Voor bepaalde klassieke gevallen van schizofrenie, psychoses en depressies is het echt wel mogelijk om daarvoor een soort model te maken. Dan moet het veld die verder zelf invullen. Ik zeg daar volmondig "ja" tegen,

maar richtlijnontwikkeling is een verantwoordelijkheid van het veld. Mevrouw Slagter opperde om ZonNW hierbij een rol kan spelen. Ik vind dat een creatieve suggestie, waar ik naar zal laten kijken.

De heer Holdijk heeft gevraagd of het aflopen van een termijn na zes weken niet te stringent is. Ik kon mij wel enigszins in zijn opmerkingen vinden, en zeg toe dat ik in de evaluatie ook hieraan veel aandacht zal besteden.

De heer Schuyer heeft gevraagd of de evaluatiecommissie een brede achtergrond kan krijgen. Wij zullen daarvoor zorgen.

De heer **Hamel** (PvdA): Als iemand gedwongen wordt opgenomen op grond van een zelfbindingsverklaring, komt daar de rechter altijd aan te pas. Ik vraag dit even voor de duidelijkheid, omdat af en toe in de discussie naar voren is gekomen dat het ook zonder de rechter kan, als er maar een bepaalde mate van vrijwilligheid is. In het wetsvoorstel dat wij nu behandelen, is voor zelfbinding zeer uitdrukkelijk opgenomen dat het verzoek door de behandelend psychiater kan worden gedaan bij de officier van justitie, die dat verzoek doorgeleidt naar de rechter, die een beslissing neemt op het verzoek. Is dat juist?

Minister **Hoogervorst**: Ik ben in verwarring.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Iemand heeft een zelfbindingsverklaring. Daar staat in dat, als de eerste tekenen van een psychose er zijn, hij wil worden opgenomen. Daar hoeft de rechter dan niet naar te kijken, want dat is een vrijwillige opname. Behalve als die persoon iets anders zegt dan wat in de zelfbindingsverklaring staat. Dan moet de rechter toetsen of de situatie zoals beschreven is in de verklaring, toch niet van toepassing is. De rechterlijke toetsing bestaat alleen als de patiënt iets anders wil dan wat in de zelfbindingsverklaring staat. Zo hebben mevrouw Dupuis en ik het begrepen.

Minister **Hoogervorst**: Dank voor deze interventie, die de vraag van de heer Hamel meer dan adequaat beantwoordt!

De heer **Van de Beeten** (CDA): Nu de minister zo blij is dat hij "ja" kon zeggen tegen de heer Hamel, ga ik hem in een lastige positie brengen. Hij heeft in zijn brief geschreven dat GGZ-Nederland en NVVP vragen of hij zorg wil dragen voor een adequaat voorlichtingsplan, en tijdelijke fondsen voor het aanstellen van regionale praktijkondersteuning ter beschikking wil stellen. Vervolgens heeft de minister daarop geantwoord. Mag ik het zo begrijpen dat de minister die vraag met "ja" beantwoordt?

Minister **Hoogervorst**: Nee, die fondsen heb ik niet. Dit moet het veld zelf kunnen opbrengen, dit is gewoon het werk.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Misschien is het goed nog even stil te staan bij de opmerkingen die betrekking hebben op wat er aan gedachten kunnen worden

meegenomen bij een mogelijke opvolging van de Wet BOPZ door nieuwe wetgeving. De heer Hamel sprak nogmaals over de verhouding tot de voorwaardelijke machtiging. Hij gebruikte daarbij artikel 14, maar dat artikel heeft niet betrekking op de voorwaardelijke machtiging, dat zijn de artikelen 14a tot en met 14i. Zeker, er kan reden zijn om, zonder dat ik vooruit wil lopen op de evaluatie, te bezien waar het geheel van de regelingen doorzichtiger kan worden gemaakt. Er is een zodanige veelheid van procedures gekomen, dat het goed zou zijn om te herijken of die allemaal naast elkaar een zinvol geheel vormen. Aan de andere kant wil ik niet de indruk wekken dat op dit moment niet te werken valt met de Wet BOPZ. Er wordt mee gewerkt, er wordt over het geheel genomen goed mee gewerkt, er is ook in de loop der jaren, wanneer er reden was daaraan iets toe te voegen, wetswijziging tot stand gebracht. Een van de voorbeelden daarvan is inderdaad de voorlopige machtiging, die in 2004 in werking is getreden.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Ik wil de woorden van de minister enigszins relativeren. In Nederland vinden veel meer verblijven van patiënten in isoleerruimtes plaats dan in andere landen. Dat is voorwaar toch geen acceptabele situatie, en het is een gevolg van deze wet.

Minister **Hirsch Ballin**: Zoals gezegd wil ik niet vooruitlopen op de evaluatie van de wet. Wel wil ik onderstrepen dat ook na 1992, het moment dat twee leden van uw Kamer zich met mij vreugdevol herinneren, het nodige is gedaan om ervoor te zorgen dat de wet bruikbaar blijft. Voorafgaand aan 1992 is in al die nota's van wijzigingen onderkend dat de ontwikkelingen in het denken verder gaan. Ik ben het eens met de heer Schuyer dat je de cultuurgeschiedenis mee zou kunnen schrijven aan de hand van wat er aan gedachten is ontwikkeld vanaf de jaren vijftig, toen de eerste gedachten over de vervanging van de Krankzinnigenwet van 1884 werden ontwikkeld. In die geschiedenis zie je dat het hoogtepunt van de benadering van zelfbeschikking voorbij was, toen de wet de vorm van 1992 kreeg. Het werkte wel door, maar het hoogtepunt van die benadering zoek ik eerder eind jaren zeventig/begin jaren tachtig. De eerste nota's van wijziging beschouw ik als reflex van de neiging om andere gezichtspunten een plaats te geven. Hoe dan ook, die geschiedenis is interessant en complex genoeg om aan te bevelen bij onderzoekers en misschien ook wel bij ZonNW.

Als snel gehandeld moet worden, kan dat dan met inbewaringsstelling, is gevraagd. Het antwoord is "ja". Mocht een inbewaringsstelling nodig zijn bij iemand met een zelfbindingsverklaring, dan is die verklaring niet helemaal verloren, daarvoor is een redelijk vernuftige oplossing gevonden in het wetsvoorstel, zeg ik met respect voor mijn collega en mijn voorganger, en degenen die hen daarin terzijde hebben gestaan. Die vernuftige oplossing is gevonden in artikel 34l, vierde lid, en in artikel 34p. De mogelijkheid is in dat geval, als moet worden overgeschakeld op de inbewaringsstelling, de in de verklaring voorziene behandeling wordt toegepast.

De termijn is in termen van gebruikelijke wettelijke procedures bezien al zeer kort. Dit is één van de

punten waar de systemen op elkaar moeten aansluiten. Ik ben het graag eens met degenen die hebben gezegd dat de optiek van de rechtspleging en die van de psychiatrie moeten zijn betrokken bij de evaluatie van de wetgeving. Binnen die vijf dagen is verdere bespoediging mogelijk, want dat is een maximum. Uiteraard behoort dit tot de onderwerpen die deel uitmaken van het periodiek overleg over de invoering en toepassing van nieuwe wetgeving met de Raad voor de rechtspraak.

Wat moet de rechter beoordelen? Ik bevestig wat ik daarover in eerste termijn heb gezegd. Op bladzijde 8 van de memorie van toelichting is een beschrijving gegeven van wat de rechter te doen staat op het moment dat deze situatie zich voordoet.

Ten slotte dank ik de woordvoerders in tweede termijn voor hun begripvolle steun. Ik hoop dat wij aan het bouwwerk van de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen ook deze ruimte, die een zinvolle is voor bepaalde situaties, kunnen toevoegen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

*B

!Europees Verdrag!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 24 april 1986 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de erkenning van de rechtspersoonlijkheid van internationale niet-gouvernementele organisaties, alsmede invoering van enige regels met betrekking tot in een terrorismelijst vermelde organisaties en andere organisaties waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (28764).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Ik spreek mijn dank uit voor de steun die hier, zij het niet alom, is uitgesproken voor het voorliggende wetsvoorstel, dat inderdaad twee elementen bevat. Ik wijs er met nadruk op dat deelneming van het Koninkrijk der Nederlanden aan het verdrag van belang is voor non-gouvernementele organisaties die hier hun thuisbasis hebben en die elders opereren. De totstandkoming heeft lang geduurd, hetgeen ook elders tot opmerkingen aanleiding heeft gegeven. Er is inmiddels sprake geweest van een aantal ontwikkelingen. Zo blijken er bonafide non-gouvernementele organisaties die behoefte hebben aan de onderhavige regeling. Tot de ervaringen behoort ook dat er andere non-gouvernementele organisaties zijn die niet zonder meer moeten worden toegelaten, met alle rechten van dien, tot een rechtsorde als de Nederlandse. Aanvankelijk stond het kabinet voor om alleen te volstaan met de goedkeuring en de bekrachtiging

van het verdrag. Echter, op basis van standpunten vanuit de Tweede Kamer en na advisering van de Raad van State is onderkend dat er reden is om er ook een openbare-orderregeling en een regeling omtrent het verboden zijn van bepaalde organisaties aan toe te voegen. Dat heeft natuurlijk wel te maken met het tijdsverloop sinds de totstandkoming van het verdrag en de nieuwe internationale verhoudingen waarin kwade bedoelingen zich niet alleen organiseren in bepaalde staten maar ook in bepaalde non-gouvernementele entiteiten.

De voorliggende regeling bepaalt dat organisaties die zijn geplaatst op een bevroezingslijst in Nederland van rechtswege verboden zijn. Die regeling is specifiek geënt op de situatie waarin er een brede internationale of ten minste Europese consensus over bestaat dat zij een gevaar vormen voor de internationale vrede en veiligheid, meer in het algemeen voor de omstandigheden zoals die in het wetsvoorstel zijn omschreven.

De heer Franken heeft bijzondere aandacht gevraagd voor het punt van de rechtsbescherming, evenals de heer Kox. Ook mevrouw De Wolff, van wie ik weet dat zij niet meer aanwezig kan zijn bij dit gedeelte van het debat, heeft met nadruk op dit aspect gewezen. Hoewel zij reeds in haar eerste termijn heeft uitgesproken dat eventuele pogingen mijnerzijds om haar te overtuigen weinig kans van slagen maken, zal ik desalniettemin ook op haar opmerkingen terzake reageren. Het punt van de rechtsbescherming neemt het kabinet ten volle serieus. Er liggen ook vragen die inmiddels tot jurisprudentie aanleiding hebben gegeven. Ook door rechters is er nog niet het laatste woord over gezegd. Wij doen er goed aan om ons ook van onze kant af te vragen of dat wat er in onze wetgeving is vervat een adequaat antwoord is op de vragen ten aanzien van de rechtsbescherming dan wel of er in Europees of internationaal verband meer nodig is.

Mijn ambtsvoorganger heeft dat punt overigens ook onderkend in de discussies in de Tweede Kamer. Ook de Europese Unie als zodanig heeft in VN-verband aangedrongen op verbetering van de procedures. Overigens hecht ik eraan op te merken dat delisting niet alleen maar een hypothetische mogelijkheid is. Volgens hetgeen er bij ons bekend is, zijn sinds het bestaan van de VN-lijst in 2001, elf organisaties van de lijst afgevoerd. Dat neemt niet weg dat er vragen zijn over de procedure die geldt voor de listing en de delisting.

Dan wil ik nog iets zeggen over de gevolgen die het wetsvoorstel op nationaal niveau verbindt aan plaatsing op de lijst. Het automatische verbod en de onbevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen zijn evenals de internationale maatregelen gericht op het stilleggen van de organisatie door de tegoeden te bevriezen. Als men het daar niet mee eens is, moet men de plaatsing op de lijst aanvechten. Dat geldt ongeacht de niet vermogensrechtelijke gevolgen die het wetsvoorstel introduceert. Waar het wetsvoorstel daadwerkelijk verdergaat, is bij de strafbaarstelling van de voortzetting van de werkzaamheden van de organisatie die het effect is van de plaatsing. De heer Kox heeft daarop gewezen. Het is inderdaad van het een naar het ander.

De heer **Kox** (SP): Mag ik de minister vragen hoe dat concreet gaat? Een van de meest vaste bezoekers van het

Plein zijn de mensen uit Iran die zich verzetten tegen het mullahregime. Een aantal van die mensen is lid van de mujahedin. Dat is een organisatie die ooit op die verboden lijst terecht is gekomen, nota bene op verzoek van Teheran. Allicht, dat is de voornaamste opponent. Als die mensen hier na aanneming van de wet weer voor de deur staan, zijn zij betrokken bij een activiteit die aan die organisatie gekoppeld kan worden. Zijn zij vanaf dat moment strafbaar? Gaan wij die mensen arresteren? Dat lijkt mij toch vreemd. Veel van die mensen zijn Nederlander.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik zal straks op dit punt terugkomen. Hierover is al eerder gediscussieerd met mijn collega van Buitenlandse Zaken. Het wetsvoorstel gaat verder bij de strafbaarstelling van de voortzetting van de werkzaamheden van de organisatie. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat men na de stillegging actief doorgaat met de werkzaamheden. In die gevallen kan het openbaar ministerie de betrokken personen vervolgen en is het aan de strafrechter om vast te stellen of er sprake is van deelname aan de voortzetting van de werkzaamheden. Daarvan is in ieder geval geen sprake als men de deelname direct na de plaatsing op de lijst heeft beëindigd. Dat is een stukje van het antwoord op de vraag die zo-even gesteld werd.

Dan kom ik op de vraag of de enkele toegang tot de burgerlijke rechter kan worden beschouwd als een effectieve remedy, als een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van het EVRM. Er is een rechtsgang tegen de Staat, zelfs in kort geding en met hoger beroep. Daar is de rechtsbescherming niet toe beperkt. Je hebt ook nog de mogelijkheden van de EVRM-klacht. In het geheel van deze rechtsgang kan zowel de rechtmatigheid van het handelen van de Staat bij de instemming met de plaatsing op de lijst als de toetsing aan het EVRM aan de orde komen. Er zijn beperkingen die eigen zijn aan deze toetsing. Het gaat immers om buitenlands beleid, het gaat om terrorismebestrijding. Dat betekent dat er beperkingen zijn aan dat wat zich leent voor beoordeling in de rechterlijke procedure. Dat neemt niet weg dat de rechters daar ook hun werkwijze voor hebben ontwikkeld. Daarmee lijkt te zijn voldaan aan de artikelen 6 en 13 van het EVRM.

Ik wil in dit verband wijzen op de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak Segi bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Daarin is geconcludeerd dat men bij gebreke van een communautaire rechtsgang voor de endogene lijst de rechtsbescherming bij de nationale rechter moet vinden. Dat over de endogene lijst van de Europese Unie. Daaraan is ook de vraag verbonden hoe het zit met de standpuntbepaling van de Nederlandse regering in de zaken Yusuf en Kadi. Daarbij ging het om de verhouding tot de besluitvorming van de VN Veiligheidsraad. Dat is een stap gecompliceerder omdat in de uitspraak van het gerecht van eerste aanleg is aangenomen dat de Europese Unie gehouden is om uitvoering te geven aan de besluitvorming van de Veiligheidsraad. Daarin is de verwijzing opgenomen naar de ius cogens als enige mogelijkheid om in te gaan tegen de besluitvorming van de Veiligheidsraad. Daarbij geldt wel uiteraard dat in ieder

geval de vorm-, procedure- en bevoegdheidsvoorschriften die voor de instellingen van de Gemeenschap gelden, in acht moeten zijn genomen. Dat neemt niet weg dat hier in ieder geval door het gerecht van eerste aanleg een duidelijke begrenzing is aangenomen van de mogelijkheid om ter toetsing te brengen. Dat is gebaseerd op de positie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties op grond van het handvest en het internationale recht.

Wat mij betreft eindigt daar het denken over dit onderwerp niet. Uiteraard is dit een onderwerp dat ook de portefeuille van mijn collega van Buitenlandse Zaken raakt.

De heer **Franken** (CDA): Wat is het standpunt van Nederland in Luxemburg? Waar ik min of meer over gevallen ben, is dat in Den Haag gezegd wordt dat deze zaak aangeeft dat er sprake is van een effective remedy. Als Nederland geïntervenieerd heeft in een appel, waaruit blijkt dat Nederland het niet eens is met de uitspraak van het gerecht in eerste aanleg, dan klinkt er toch wat anders. Welk van de twee opvattingen is juist?

Minister **Hirsch Ballin**: Zoals gezegd, is dit een onderwerp dat wij moeten bezien in samenhang met het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken. Uiteraard speelt daarin een belangrijke rol dat resoluties van de Veiligheidsraad uitvoerbaar moeten zijn, omdat anders een inbreuk ontstaat op het handvest van de Verenigde Naties. Het is echter niet de opvatting van het kabinet dat daarmee de zaak eindigt. Uiteraard zal aan de hand van de standpunten die naar voren worden gebracht -- dat zijn standpunten in een procedure -- een uitspraak volgen van het Hof van Justitie. Ongeacht de uitspraak van het Hof van Justitie is het van belang dat er verder wordt gedacht over verbeteringen in de procedure van de listing en delisting om op die manier een, hopelijk bevredigend, antwoord te krijgen op de vragen inzake de toetsing rechtsbescherming die vandaag naar voren zijn gebracht. Overigens denk ik daarbij niet alleen aan vandaag en hier, maar ook aan andere plaatsen en een ander verband. Ik wil hierbij graag wijzen op een document dat door de Duitse, Zweedse en Zwitserse regering is aangeboden aan de algemene vergadering van de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad, precies over dit onderwerp. Ik doel op het document A60 887, waarin een aantal zeer interessante gedachten is ontwikkeld over de inrichting van de verbetering van de procedure en van de toetsingsmomenten die daarin zitten, en die het primaat van de Veiligheidsraad volledig respecteren. Uiteraard is dat in het buitenlands beleid van de Nederlandse regering een belangrijk ijkpunt. Deze kunnen wel een bijdrage leveren als daaraan uitvoering wordt gegeven. Aan dit document is trouwens een bijdrage geleverd door twee van mijn vroegere vakgenoten, Nico Schrijver en Larissa van den Herik van de Universiteit Leiden door het bieden van een uitermate belangrijke en heldere analyse van de juridische situatie. Dit document heeft nog niet tot een besluitvorming geleid, maar men kan ervan verzekerd zijn dat dit voor ons een van de belangrijke bouwstenen zal zijn bij het ontwikkelen van verdere gedachten daarover. Wij moeten dus op dit moment opereren binnen de context die ons volkenrechtelijk gegeven is. Daartoe behoort dat de

Veiligheidsraad tot op dit moment de procedures zo en niet anders heeft ingericht en dat er een verplichting is voor de leden van de Verenigde Naties om daaraan uitvoering te geven. Wij moeten Europeesrechtelijk opereren binnen de Europeesrechtelijke context. Die het gemis van een bevoegdheid van het Hof van Justitie. Zoals bekend, is een gevolg daarvan dat het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa geen kracht van verdrag heeft verkregen, waarmee dat zou zijn opgelost. Dat betekent wel dat er een rol is voor de nationale rechter en een rol voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Daarmee is dus voor een deel geconditioneerd -- door het internationale recht en het Europese recht maar met de altijd aanvullende rol van de nationale rechter -- de situatie inzake de rechtsbescherming gegeven.

De heer **Kox** (SP): Ik ben het met de minister eens dat de lijsten van de Veiligheidsraad en van de Europese Unie verplichtingen met zich brengen voor ons. De vraag is waarom wij het meest vergaand zijn. Waarom doen wij meer dan andere Europese lidstaten door organisaties van rechtswege te verbieden? Dat brengen die twee lijsten toch niet met zich mee, want anders zouden alle andere lidstaten dat ook moeten doen. Waarom doen wij die stap, terwijl u zelf keurig uitlegt dat er van alles is aan te merken op de listing- en delistingprocedure? Kan het niet een tandje minder?

Minister **Hirsch Ballin**: Een tandje minder zou niet helpen uit de optiek van degenen die daarover bezorgd zijn, omdat dat alleen maar kan leiden tot verplichte besluitvorming. Dit wetsvoorstel is in onze ogen een goede zaak, omdat het uitgaat van de volkenrechtelijke verplichtingen die op Nederland rusten. Wat betreft het Europese recht blijft de rol van de nationale rechter behouden, maar nog zonder rol van het Hof van Justitie. Er wordt een regeling getroffen waarbij in de wet aan de plaatsing op lijsten gevolgen worden verbonden die wij eraan zouden moeten verbinden. Een gebonden beslissing van de rechter zou dit niet beter maken, ongeacht de opvatting die men heeft over wat het beter maakt.

De heer **Kox** (SP): Ik wil alleen maar helderheid, maar u herhaalt wat u al eerder hebt gezegd. Mijn vraag is waarom wij meer doen dan andere Europese lidstaten. Er zijn twee mogelijkheden. Of wij zijn verstandig en zij zijn dom of wij lopen misschien een beetje te veel voor de muziek uit en zij zijn verstandig. Er moet een reden zijn waarom er zo'n spanning is tussen die ene lidstaat en die 24 andere.

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, ik zie dat niet als een spanning tussen die ene lidstaat en de andere. Het is trouwens denkbaar dat andere lidstaten deze zelfde weg volgen. Wat hier wordt gedaan, sluit de weg naar de rechter niet uit, dat is een misverstand. Het is wel doeltreffend wat betreft het gevolg geven aan deze lijsten. Zij zijn er niet voor niets, laten wij dat niet uit het oog verliezen. Wij moeten deze discussie echt niet voeren met de gedachtegang dat deze lijsten een aaneenrijging van misverstanden zijn. Ik heb net doen blijken dat er ook in mijn opvatting reden is om naar de procedure van de totstandkoming van die lijsten te kijken, maar dat is een

ander onderwerp dan het serieus nemen van de lijsten zoals zij er liggen. Zij zijn er niet voor niets. Het gaat om zeer ernstige problemen uit het oogpunt van terrorisme en andere situaties die de vrede en veiligheid bedreigen.

Ik ben ervan overtuigd dat de heer Kox dezelfde gevoelens van verontrusting zou hebben die tot de plaatsing op deze lijsten aanleiding hebben gegeven, als hij zich even zou verplaatsen in de persoon van de toetsers. Dat heeft hij trouwens ook in eerste termijn gezegd. Wat wij doen, is een inderdaad hopelijk effectief, doeltreffend en snel mechanisme creëren om de organisaties die op die lijsten staan, zo veel mogelijk in hun activiteiten te blokkeren. De weg naar de rechter wordt daarmee niet uitgesloten en ik ontken evenmin dat er reden is om nader naar die listingsprocedure als zodanig te kijken.

Mijn collega van Buitenlandse Zaken heeft al gewezen op de gevolgde procedure bij het specifieke punt van de mujahedin. Het Hof van Justitie zal medio december uitspraak doen in de lopende procedure. Het lijkt mij onjuist om vooruit te lopen op deze naderende uitspraak.

De heer Franken heeft ook gevraagd of het Nederlandse begrip openbare orde kan worden opgerekt tot de IPR-betekenis van dat begrip, als het gaat om buitenlandse rechtspersonen. Dit onderwerp is in de geschiedenis van het wetsvoorstel ook aan de orde geweest. Als ik mij goed herinner, is er in het advies van de Raad van State ook een opmerking gemaakt over de verschillende openbare ordebegrippen.

Ik zie niet dat hier sprake is van het oprekken van het begrip openbare orde. Dat begrip is in artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties gelijk aan het begrip in artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Dat staat uitdrukkelijk in de wetstekst, dus de wetgeving is hier concordant. "De openbare orde als bedoeld in artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek" staat in de eerstgenoemde bepaling. Het gaat bij buitenlandse corporaties dus niet om het begrip openbare orde volgens het IPR, want dat is een ander begrip, maar in het internationaal privaatrecht is ook de ruimte gegeven om betekenis toe te kennen aan wat wij gewoonlijk huiselijk en binnenlands onder openbare orde verstaan, in de context waarover wij nu spreken.

Voor de IPR-betekenis is bepalend of de toepassing van het buitenlandsrechtspersonenrecht tot een onaanvaardbare uitkomst leidt, maar dat is hier niet relevant. Het gaat zowel bij de Nederlandse als bij de buitenlandse identiteiten om een beoordeling van de doelstelling en de activiteiten, vandaar de verwijzing naar het begrip openbare orde, zoals wordt gehanteerd in artikel 20, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De beraadslaging wordt enige minuten geschorst.

*N

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Gelet op de beperkte tijd in eerste termijn antwoord ik in staccato.

Ik dank de minister voor zijn antwoord. Zijn antwoord over het verdrag van 1986 is akkoord. Over de IPR-kwestie moeten de geleerden maar verder schrijven. Wij moeten ermee aan de slag.

Naar aanleiding van de plaatsing op en de verwijdering van de VN- en de EU-sanctielijsten is gesproken over het verbod van rechtswege. De heer Kox heeft gesproken over deze nationale kop. Ik hoor graag de bevestiging van de minister dat de sanctielijsten tot niet meer aanleiding geven dan het bevriezen van het vermogen dat daarna moet worden vereffend. Zo'n corporatie bestaat dan nog wel. Bevriezen is immers niet hetzelfde als ontbinden. Deze corporatie kan dus nog andere activiteiten ontplooiën. Daarom moet je die verbieden. Dat is begrijpelijk. Ik zie daar echter een extra argument in om de rechtsbescherming te versterken. Dit gebeurt immers van rechtswege. Dit is dus een extra argument voor de Nederlandse regering om actief op te treden tot verbetering van de rechtsbescherming.

Ik heb in eerste termijn drie punten aan de orde gesteld. Ten eerste is de procedure niet openbaar. Er is meer transparantie nodig. Het is immers volstrekt onduidelijk wat, waar en waarom er wordt beslist. Het boek van Kafka is een levendige "prise" van wat daar gebeurt. Het is heel belangrijk dat er dergelijke sanctielijsten bestaan. De manier van omgang is echter niet goed geregeld.

Ten tweede is nog niet duidelijk of wat de regering in Luxemburg en Den Haag zegt, unisono klinkt of juist disharmonieert. Dat het om jus cogens gaat bij de toetsing aan een VN-lijst is een keuze. Stelt de Nederlandse regering zich daar nu achter of intervenueert men met het appel omdat het niet zo moet zijn? Waarom is dat appel ingesteld?

Ten derde verschil ik van mening met de minister als die zegt dat er rechterlijke toetsing mogelijk is. Er is toegang tot de rechter. De Staat kan dan veroordeeld worden om de instemming in te trekken met de plaatsing op de lijst. Wat gebeurt er dan? Dat is in de zaak in België gezien. Dan gebeurt er helemaal niets omdat de andere landen er niet mee instemmen. Dat lijkt dan meer op De tovenaarsleerling. Het is dan geheel uit de hand gelopen. Bovendien, als het plaatsing op de EU-sanctielijst betreft, kan de nationale rechter geen beslissing van een Europees orgaan niet-rechtmatig verklaren of vernietigen. Dat is de taak van het Hof van Justitie.

Wat nu te doen? De minister heeft tot mijn vreugde een rapport aangehaald van twee collega's van mij uit Leiden. Dat rapport is aangeboden aan de Algemene Vergadering en de Security Council van de Verenigde Naties. Dat is stuk A60 887. Dat is een heel pak papier als je het moet printen. Ik heb dat echter graag gedaan. Daarin worden procedurele voorstellen gedaan. De regeringen van Duitsland, Zweden en Zwitserland hebben dat nu ook ingebracht. Daarin wordt voorgesteld dat er een administratief aanspreekpunt moet komen. Ook moet er een tweejaarlijkse review van de listing komen. Er moeten beslistermijnen voor de listing en de delisting worden vastgesteld. Er moeten standaarden en criteria worden aangegeven voor de delisting. De transparantie van de werkzaamheid van de VN-commissie die beslist, moet worden vergroot. Ik hoor graag of de minister zich in die benadering kan vinden. Voor Nederland heeft dit een belangrijk gevolg. Je pleegt een strafbaar feit als je iets met zo'n corporatie doet, al is het maar folders verspreiden. Je weet echter niet dat die op zo'n lijst staat. Je kunt dan

opeens opgepakt worden. Je voelt dan de klamme hand van een agent op je schouder. Dan gebeuren er allerlei nare dingen. Het is van belang dat de Nederlandse regering stappen onderneemt om verder te komen dan het door de minister gemelde nader bekijken van de delistingprocedure.

Ik dien daartoe een motie in namens een groot aantal partijen in de Kamer.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Franken, Witteveen, De Graaf, Jurgens, Wagemakers, Van de Beeten, Rabbinge en Kox wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de rechtsbescherming met betrekking tot de plaatsing op en de verwijdering van de lijsten van terroristische organisaties, die worden aangehouden bij de Verenigde Naties en de Europese Unie, versterking behoeft;

verzoekt de regering, zich zowel bij de Verenigde Naties als bij de Europese Unie in te zetten voor het tot stand brengen van een transparante en verantwoorde procedure met betrekking tot de plaatsing op en de verwijdering van de lijsten van de Verenigde Naties en de Europese Unie met betrekking tot terroristische organisaties,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. B? (28764).

**

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Mevrouw De Wolff heeft gevraagd om mijn tweede termijn mede namens haar te houden. Ik weet niet of dat formeel kan. Ik heb het in ieder geval gezegd.

Beide fracties zijn het ermee eens dat er alle reden is om hard op te treden tegen terroristische organisaties. Daar mag geen enkel misverstand over bestaan. Wij zijn het erover eens dat de internationale gemeenschap de taak heeft om richting te geven. Die moet in een aantal gevallen zeggen: zo zult gij het doen. Wij zijn er voorstander van dat organisaties die terroristische doelen nastreven verboden kunnen worden. In het voorstel van de regering is dit echter een verbod van rechtswege. Daarmee zijn wij het niet eens. De minister legt omstandig uit dat er een procedure is en dat men naar de rechter kan. Hij haalt daarbij de advocaat-generaal aan. Wie leest wat die op dit punt nog meer zegt, ziet eerder een noodkreet dan iemand die schrijft dat het goed is geregeld in Europa en de nationale lidstaten. Daarover zijn wij het oneens. De regering loopt veel te hard op dit punt. De regering doet meer dan haar collega-regeringen in andere landen. Dat is voor mij altijd een teken. Het is niet zo dat als anderen iets niet doen, wij het maar moeten laten. Wij moeten echter

zeker in Europees verband nagaan waarom de andere landen het niet doen. Die vinden het een stap te ver. Bekend is dat de regering van Zweden grote problemen heeft met de listing- en de delistingprocedures. Daarvoor gaat die ook de nodige confrontaties aan. Onze regering moet op dit punt niet te hard lopen. Het is immers geen theoretische exercitie. De minister heeft terecht aangegeven dat een aantal organisaties aangepakt moet worden. Het gaat dan om deugnieten van het zuiverste soort. Ik heb voorbeelden gegeven van organisaties met inmiddels Nederlander geworden leden die in Nederland voortdurend van hun recht op organisatie en vrije meningsuiting gebruik maken. Zij leveren een nuttige bijdrage aan de strijd tegen onderdrukking en ellende in de rest van de wereld. Door aanname van deze wet kunnen zij strafrechtelijk vervolgd worden.

Ik vind dat wij dat niet hadden moeten doen, andere lidstaten doen het ook niet! De voorgestelde maatregel gaat ons veel te ver. De motie ondersteunen wij graag, omdat het een goed initiatief is dat Nederland zou kunnen nemen in de richting van de listing- en delistingprocedure, maar deze wet zouden wij zo niet moeten aannemen. Nogmaals, de minister is er niet op ingegaan; je zou kunnen zeggen dat de lijsten op zich goed zijn, maar er staan ook wel een aantal flagrante schendingen van die goedheid op. Er staan organisaties op die er door het eigen land op zijn gezet en daar is niet tijdig tegen geprotesteerd. Dank je de koekoek, als je de mullahs in Iran gaat vragen wie hun tegenstanders zijn en of dat terroristen zijn, dan weten die mannen natuurlijk wel te vertellen dat het allemaal terroristen zijn. Op de Filipijnen worden vrijwel dagelijks mensen worden vermoord. Volgens Amnesty International lopen de lijnen rechtstreeks naar de regerende elite. Als je die vraagt wat de opposenten zijn, dan zullen dat ongetwijfeld terroristen heten. Als wij dat zien, kunnen wij wel zeggen dat het wel goed is dat er zoveel foute organisaties op de lijst staan, maar er staan ook organisaties op de lijst die zeker niet het predicaat "terroristisch" verdienen en waarvan de leden hier in Nederland het niet verdienen dat zij vanaf aanname van deze wet strafbaar zijn. Daarom zullen de fracties van de SP en GroenLinks tegen dit wetsvoorstel stemmen!

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Eerst iets over de Nederlandse rol in de procedure van de vaststelling van de lijsten. Dat is in tweede, maar eigenlijk ook al in eerste termijn zo centraal komen te staan. Er zijn twee lijsten van de Europese Unie, de endogene en de lijst van de VN die wordt omgezet in bindende besluitvorming van de Europese Unie. De besluitvorming in de Europese Unie geschiedt bij unanimititeit. Als er klachten zijn over de manier waarop de endogene lijsten tot stand komen, geldt natuurlijk wel de politieke verantwoordingsplicht daarvoor. Bij de besluitvorming in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft het Koninkrijk der Nederlanden geen vetorecht. Daar zijn wij dus inderdaad aan onderworpen. Het Koninkrijk der Nederlanden is daar slechts in het kader van de bekende roulatie en verkiezing in vertegenwoordigd. Het leidt geen twijfel dat het Koninkrijk der Nederlanden gehouden is om uitvoering te

geven aan de besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. In die context een marge opzoeken waarin wij de indruk zouden wekken dat wij afstand kunnen en willen nemen van de voor ons bindende besluitvorming met onze instemming in Europees verband en omdat wij daaraan gebonden zijn in het verband van de Verenigde Naties, is geen zinvolle operatie! Ik doe daarmee niets af aan mijn begrip voor het verlangen om de procedure in het bijzonder in de Verenigde Naties te herijken, maar dit wetsvoorstel voorziet inderdaad via de koppeling aan de lijst erin dat ook de niet-vermogensrechtelijke activiteiten van de desbetreffende organisaties worden stilgelegd.

Ik begrijp dat ik de heer Kox niet meer zal kunnen overtuigen om alsnog voor het wetsvoorstel te stemmen, maar ook hij, in ieder geval heel duidelijk de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD, hebben zich uitgesproken voor de onderliggende doelstelling. Zij hebben gesteld dat wij hier wel een doeltreffende en krachtige aanpak hebben gekozen voor het geven van effect aan datgene waar wij internationaal toe gehouden zijn als het gaat om organisaties waarvan er door de Europese Unie of door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties redenen zijn gevonden om ze op de lijst te plaatsen, daargelaten het niet-onbelangrijke discussiepunt over de procedure en de mogelijkheid van delisting. Het opzoeken van een marge in de zin van minder effectieve uitvoering aan datgene waartoe wij Europees en internationaal gehouden zijn, is in mijn ogen niet de oplossing voor de opgeworpen vragen.

Ik denk en hoop dan ook dat wij twee belangrijke stappen kunnen zetten met het thans voorliggende wetsvoorstel. De ene is dat wij alsnog uitvoering geven aan het verdrag van 1986, wat overigens hoog tijd werd, en dat wij aan de andere kant ons vervolgens niet in een conflict van verdragsverplichtingen brengen en zonder effectieve toetsingsmechanismen de indruk wekken dat er ruim baan wordt gegeven aan organisaties waartoe er kunnen behoren die volgens de hogere verdragsverplichting van de Verenigde Naties en uiteraard de verplichtingen die wij in Europees verband met onze consensus -- ik wijs nogmaals op het unanimitéitsvereiste - op de lijst staan uit een oogpunt van bescherming van ngo's aan de ene kant en uit een oogpunt van effectief optreden tegen die organisaties aan de andere kant.

Ik begrijp de vragen over de standpuntbepalingen in de procedures, maar Nederland heeft geen appel ingesteld. Het is een voeging van de zijde van de Raad in de zaak van Yusuf en Kadi. In het Nederlandse standpunt is het enige kritiekpunt op de uitspraak van het gerecht de vraag of resoluties van de VN Veiligheidsraad zouden mogen worden getoetst aan het ius cogens. Dat is een juridisch discussiepunt en wij zullen de uitspraak van het Hof op dat punt afwachten. Zoals wij allen weten, is het nuttig voor dit soort procedures als dat soort punten worden opgebracht.

Voorzitter. Ten slotte kom ik op de motie die mij op dit moment nog niet is uitgereikt. Het komt de reactie van regeringszijde altijd ten goede als de echte tekst van de motie voor je ligt. Geconstateerd wordt daarin dat de rechtsbescherming met betrekking tot plaatsing en verwijdering versterking behoeft. Het operationele onderdeel van de motie is dat de regering wordt verzocht

zich zowel bij de Verenigde Naties als bij de Europese Unie in te zetten voor het tot stand brengen van een transparante en verantwoorde procedure met betrekking tot de plaatsing op en de verwijdering van de lijst, hetgeen eerder in dit debat huiselijk listing en delisting werd genoemd. De motie richt zich tot de regering en ik neem natuurlijk graag op mij om die in het kabinet aan de orde te stellen. Ik meld alvast wat ik hopelijk al in eerste termijn heb doen blijken, namelijk dat het mijn sympathie heeft om op dit punt te zoeken naar betere procedures. Ik heb ook gewezen op de gedachten die in dit verband zijn ingebracht in de Algemene Vergadering van de Veiligheidsraad in het rapport met een verheugende Nederlandse bijdrage. Mocht uw Kamer deze motie aannemen, dan neem ik graag op mij om deze motie in de ministerraad aan de orde te stellen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Omdat door de fractie van de PvdA stemming wordt gevraagd, stel ik voor, de in verband met dit wetsvoorstel benodigde stemmen aanstaande dinsdag te laten plaatsvinden.

**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 19.10 uur tot 20.15 uur geschorst.

*B

!Terroristische misdrijven!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (30164).**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik bedank de woordvoerders voor hetgeen zij gezegd hebben over dit belangrijke wetsvoorstel. Wij behandelen vandaag meerdere wetsvoorstellen, maar twee daarvan hebben ten dele te maken met dezelfde problematiek, namelijk het voorkomen van terroristische misdrijven. Uit de vragen en opmerkingen van de woordvoerders blijkt dat een belangrijk deel van hen positief staat tegenover de grondgedachte van het voorliggende wetsvoorstel. Daar doet het feit niets aan af dat er belangrijke vragen zijn gesteld over de duur van de gelding van het wetsvoorstel en het toezicht op de procedures.

Een aantal sprekers heeft het wetsvoorstel terecht in een bredere context geplaatst, want het maakt deel uit van een geheel aan maatregelen voor de bestrijding van het terrorisme. Het kabinet heeft zich bijzonder ingespannen voor deze maatregelen. Ik kan dat zo vrijmoedig zeggen, omdat het de inspanningen van mijn voorganger zijn,

samen met die van de minister van Binnenlandse Zaken en de overige kabinetsleden. Als coördinerend minister voor terrorismebestrijding heeft mijn voorganger belangrijke verbeteringen gerealiseerd in de wetgeving voor en de organisatie van de terrorismebestrijding. Ik bouw daarop met plezier en vertrouwen voort. Ik zie in mijn omgeving overigens nu al met hoeveel inzet er wordt gewerkt op dit moeilijke, maar belangrijke beleidsterrein.

Door de Wet terroristische misdrijven is het Wetboek van Strafrecht aangevuld met nieuwe delictsomschrijvingen en de bijbehorende sancties. Verder is de Wet afgeschermd getuigen op 1 november in werking getreden. Het voorliggende wetsvoorstel is het sluitstuk van dit wetgevingsprogramma, wat overigens niet betekent dat ons verder niets meer te doen zou staan.

Terrorismebestrijding is een onderwerp dat grote zorgvuldigheid vergt. Verder moet er balans zijn tussen het wetsvoorstel aan de ene kant en de persoonlijke vrijheden en de zorgvuldige uitvoering aan de andere kant. Omdat terroristische misdrijven zulke ernstige gevolgen kunnen hebben, moet er ook een goede balans zijn tussen effectiviteit en de waarborgen die voorkomen dat mensen ten onrechte getroffen worden door deze maatregelen. De belangen van de goedwillende burgers worden beschermd in de grondrechten en daarmee dient zorgvuldig te worden omgegaan.

Deze wetswijziging vergroot op wezenlijke punten de mogelijkheden voor de opsporing en de vervolging van terroristische misdrijven. Dat is noodzakelijk omdat er grote belangen in het geding zijn; niet alleen ons leven en onze gezondheid, maar ook onze vrijheid staat op het spel. Een terrorist zaait welbewust angst en bovendien raken mensen door ongebreideld geweld verstoken van de meest fundamentele waarborgen van de democratische rechtsstaat. Het psychologische effect van terroristische daden reikt, zo heeft de ervaring ons inmiddels wel geleerd, veel verder dan de kring van directe slachtoffers. Ook daarom is het een belangrijke taak van de overheid om de dreiging van aanslagen in te dammen.

De overheid moet om aanslagen te voorkomen in een vroeg stadium terroristen kunnen opsporen. Er is dan ook terecht opgemerkt dat het wetsvoorstel poogt om langs de geordende weg van het strafrecht een bijdrage te leveren aan het voorkomen van terroristische misdrijven. Daarbij moet natuurlijk worden voorkomen dat bevoegdheden te ruim worden bemeten en ongecontroleerd kunnen worden toegepast. Dat kan immers leiden tot onrustgevoelens en radicalisering. Zorgvuldig overheidsoptreden is op het terrein van de terrorismebestrijding dan ook van groot belang. Wij moeten onze vrijheden en rechtswaarborgen dan ook altijd goed in het oog houden wanneer wij spreken over terrorismebestrijding.

De soms vage signalen dat er ernstig terroristisch geweld op handen is, zullen wij altijd ernstig moeten nemen. Ik herinner nog maar eens aan de discussie waartoe de gepleegde terroristische acties aanleiding hebben gegeven. In die discussies kwam altijd de vraag aan de orde of er geen aanwijzingen waren geweest die hadden moeten leiden tot grotere inspanningen om de aanslagen te voorkomen. Wij zullen dus zorgvuldig om moeten gaan

met de aanwijzingen voor terroristisch geweld dat bedoeld is om onze rechtstaat en vrijheden te ondermijnen. De wetgeving voor terrorismebestrijding moet passen in het beleid voor de versterking van de cohesie van de samenleving en de fundamentele van de democratische rechtstaat.

De afwachtende houding die als het ideaal gezien zou kunnen worden van de traditionele opvattingen over het strafrecht, is niet toereikend in deze tijd. Wij hebben namelijk ook behoefte aan doeltreffend inlichtingenwerk en het mogelijk daaraan gekoppelde opsporingwerk. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in die behoefte. Vanuit deze achtergrond ga ik in op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Ik zal dus niet trachten om de woordvoerders chronologisch te beantwoorden. Mocht ik een vraag of opmerking vergeten, dan word ik daaraan graag herinnerd.

De bestaande wetgeving is doorgelicht op de vraag of zij afdoende is om de dreiging van terrorisme adequaat het hoofd te bieden. Daarbij is gebleken dat het strafprocesrecht op bepaalde punten moest worden verbeterd. Naar aanleiding hiervan hebben de heren Kox en Witteveen vragen gesteld over de proportionaliteit. Dat zijn terechte vragen en het kabinet heeft daarom geprobeerd om de belangen die ik in mijn inleiding noemde, zo goed mogelijk af te wegen.

Met het wetsvoorstel komt tot uitdrukking dat door de grote dreiging die uitgaat van terroristische aanslagen bepaalde afwegingen die wij in het Wetboek van Strafvordering tot nu toe kenden, inderdaad anders uitvallen. Er is sprake van een nieuwe afweging van de belangen die in het spel zijn; niet in de vorm dat over de gehele linie die afweging tot een ander resultaat leidt, maar toegespitst op de terroristische misdrijven. Dit is een eis die gesteld mag en moet worden als het gaat om de proportionaliteit van wettelijke maatregelen. Zouden wij deze voorstellen hebben gedaan voor een te ruim bemeten categorie misdrijven, dan zou de klacht over disproportionaliteit ook in mijn ogen gegrond zijn geweest. Juist door de beperking die het wetsvoorstel kent ten aanzien van de terroristische misdrijven zou ik zeggen dat de afweging echt voldoet aan de eis van proportionaliteit. Dat behoeft uiteraard toelichting, en die is reeds gegeven in de voorafgaande Kamerstukken. Ik zal daarop ook nu nader ingaan.

De keuze om de strafrechtelijke antiterrorismewetgeving in te passen in de bestaande regelgeving zie ik als een bijdrage aan het bewaken van de proportionaliteit. Je kunt het uiteraard anders benaderen, en ik vermoed dat dit de gedachte is van degenen die zich afvragen of het niet beter zou zijn om een wetboek van strafrecht voor terroristische misdrijven te maken. Op het eerste gezicht heeft dit voordelen uit een oogpunt van beperking van de reikwijdte, maar in die beperking van de reikwijdte is ook voorzien in het wetsvoorstel dat voorligt. Het bezwaar van het onderbrengen in de systematiek van een ander wetboek zou juist zijn dat aan het zicht onttrokken wordt waar er op het punt van terroristische misdrijven extra, aanvullende of afwijkende regels zijn gegeven. In het maken van wettelijke regelingen is er dus sprake van disciplineren. Het is in mijn ogen een goede zaak dat de desbetreffende bepalingen zijn ingevoegd in de

vertrouwde structuur van het Wetboek van Strafvordering, want dan is ook goed te zien waar wel en niet wordt afgeweken van de algemene regels van strafvordering.

Dan kom ik nu op de vraag of er door saldering negatieve effecten aan deze maatregelen zijn verbonden. In de memorie van antwoord staat dat te ver gaande beperkingen van de fundamentele vrijheden worden voorkomen door per voorstel de noodzaak, de effectiviteit en uiteraard de proportionaliteit af te wegen. Een aspect van de toetsing die is verricht per onderdeel is het effect dat de voorgestelde maatregelen hebben in combinatie met andere bepalingen van strafprocesrecht. Ook dat is een voordeel van invoeging in de systematiek van het bestaande Wetboek van Strafvordering. Daarmee wordt ook aansluiting gevonden bij het grondpatroon van een behoorlijke procesvoering.

De heer Witteveen was zo vriendelijk om het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel in herinnering te roepen. De raad heeft er in zijn advies op gewezen dat de bestaande wetgeving al diverse mogelijkheden biedt tot preventief optreden tegen terroristische aanslagen. Daarbij werden recente wetswijzigingen vermeld, waardoor de mogelijkheden om in de voorfase strafrechtelijk op te treden, zijn verruimd. Deze hadden primair betrekking op het materiële strafrecht. Dit werkt natuurlijk door in het formele strafrecht, en het formele strafrecht knoopt aan bij het materiële strafrecht; deze twee kunnen niet los van elkaar worden gezien. De Raad van State had ook zelf erop gewezen dat eerder was voorgesteld dat de zaak naar de kant van het materiële strafrecht zou leunen. De samenhang daartussen is dus relevant.

Ik ben blij met de steun van de meeste sprekers voor de hoofdlijn van het wetsvoorstel. In het betoog van de heer Kox proefde ik aarzeling, maar niet bij voorbaat afwijzing. Op de punten die hem aanleiding hebben gegeven voor die aarzeling kom ik straks nog terug, en ik hoop dat dit dan ook voor hem overtuigend mag zijn.

Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal er een analyse moeten worden gemaakt van de voor- en nadelen. Daarmee kom ik bij de opmerkingen van de heer Witteveen over het opnemen van een horizonbepaling. Ik zal de kwestie niet benaderen vanuit een soort algemene leer omtrent horizonbepalingen. Het is in de regel beter als wetsvoorstellen zonder horizonbepalingen door het leven kunnen. Ik zie eigenlijk alleen aanleiding voor een horizonbepaling als het gaat om wetsvoorstellen die naar hun aard betrekking hebben op een tijdelijke situatie. Dat is hier echter niet het geval. Wel hebben wij het over een onderwerp dat in beweging is. Wij kunnen niet voorzien of wij op een termijn van, laten wij zeggen, vijf jaar alles nog op dezelfde manier zien als nu. Als wij rekening houden met de mogelijkheid van relevante veranderingen, komt het er erg op aan van welke aard die veranderingen zijn. Zo zei de heer Witteveen, als het ware in een droom voor de toekomst, dat wij over vijf jaar misschien zullen zeggen dat terrorisme iets is van het verleden. Het kan echter ook zijn dat het terrorisme er dan nog steeds is of dat het andere, misschien zelf grimmiger, vormen heeft aangenomen. Dat moet allemaal onder ogen worden gezien. De maatregelen die nu zijn voorzien in dit wetsvoorstel, zijn niet zo specifiek gerelateerd aan

bepaalde verschijningsvormen van het terrorisme, en dus naar hun aard niet zo voorbijgaand, dat daarbij een horizonbepaling in de rede zou liggen. Als het anders was, zouden wij in de kleine categorie wetsvoorstellen terechtkomen waarin je een horizonbepaling moet opnemen wegens de uit de aard van de zaak voortvloeiende tijdelijkheid van de maatregelen. Dat is hier niet het geval. Wel zullen wij regelmatig de vinger aan de pols moeten houden en moeten beoordelen of de wetgeving, die nu hopelijk met instemming van uw Kamer tot stand wordt gebracht, inderdaad het sluitstuk is van de ontwikkeling van de wetgeving op dit terrein. Die beoordeling kan niet wachten op de expiratedatum van een horizonbepaling. Het is een continu proces: bij voortduring moet erop worden gelet of de wetgeving die wij tot stand brengen in de goede verhouding staat tot wat nodig is. Ook dat is een eis van proportionaliteit. Wetgeving kan disproportioneel zijn doordat zij onevenredig ingrijpt in rechten en vrijheden. Wetgeving kan ook disproportioneel zijn doordat zij tekortschiet in de functie van de bescherming van de rechtsorde. Wij zijn het aan de dynamiek van de proportionaliteit van wetgeving verschuldigd om voortdurend een oog in het zeil te houden en niet alleen op een in de tijd gefixeerde datum van expiratie van de horizontermijn. Dus zou mijn antwoord aan de heer Witteveen zijn: ik wil niet minder doen dan hij, ik wil graag meer doen dan hij voorstelt. In plaats van het wetsvoorstel te binden aan een horizonbepaling, wil ik een proces gaande houden waarbij de wetgeving in werking bij voortduring wordt gemonitord.

De heer Witteveen sprak in dit verband -- en wederom voel ik mij door hem aangesproken -- over de publicatie van zijn collega's en mijn vroegere collega's Eijlander en Van Gestel. Ik was echt getroffen door de welgekozen selectie van bronnen in het betoog van de heer Witteveen van vanmiddag. Hij bracht daarbij naar voren de kwestie van de onzekerheidsreductie en de relatie tot de ervaringsgegevens. Er is wel degelijk gekeken naar de manier waarop het bestaande stelsel van de strafvorderlijke bevoegdheden werkt en naar de opkomst van een bijzondere vorm van criminaliteit -- het catastrofaalterrisme, zoals de heer Roosendaal het uitdrukte -- dat anders is dan andere, ons eerder bekende vormen van terrorisme.

In de verplichting tot onzekerheidsreductie is aan de ene kant betracht wat er hoort te worden gedaan, namelijk kijken naar wat er werkt en wat er aan de hand is. Aan de andere kant is er rekening mee gehouden dat wij in de werking van opsporing en vervolging liever niet te veel onzekerheid laten ontstaan. Dus onzekerheidsreductie is niet alleen een opgave in de goede fundering en argumentatie van het wetsvoorstel, maar ook in de manier waarop je een wetsvoorstel laat werken, niet tot elke prijs, maar wel in de mate die nodig is om de beschermende taken van de overheid te laten vervullen.

Is er sprake van een aanscherping van het algehele strafrechtelijke klimaat? Wij hebben het er vandaag niet over hoe de straftoemeting en de ernst en omvang van de criminaliteit in Nederland zich hebben ontwikkeld. Ik hoop dat dit bij de behandeling van de Justiebegroting aan de orde kan komen, want het is een

belangrijk onderwerp en ik zou graag spreken over de resultaten die op dat terrein geboekt zijn. Wij hebben het nu over een zeer specifieke vorm van criminaliteit, namelijk terroristische misdrijven van een ander soort dan het terrorisme waarmee Nederland enige decennia geleden incidenteel is geconfronteerd. Juist wegens het karakter daarvan acht ik het goed dat er een in het toepassingsgebied afgebakend set van bepalingen wordt voorgesteld voor ons Wetboek van Strafvordering, niet los daarvan, maar daarin ingebouwd.

Dan laat ik nog even buiten beschouwing de wetstechnische complicaties van door horizonbepalingen begrensde onderdelen van het Wetboek van Strafvordering, want zoals u ook aan de bepalingen in dit wetsvoorstel hebt gezien, haken deze weer in op andere wetsvoorstellen die nog in procedure zijn en dergelijke. Het is ook wetstechnisch een waanzinnig gecompliceerde operatie om daar horizonbepalingen op los te laten.

Dan kom ik op het onderwerp bewaring. Het wetsvoorstel bevat in de eerste plaats een wijziging waardoor het mogelijk wordt bewaring te bevelen bij verdenking van een terroristisch misdrijf, ook buiten het geval van ernstige bezwaren. Het vasthouden van verdachten van terroristische misdrijven kan dikwijls lastig zijn, mogelijk ook in de gevallen waarin het er echt op aankomt. Er is immers meer tijd nodig om een verdenking sterker te onderbouwen. Daarom stelt het kabinet in het wetsvoorstel voor, de eerste 14 dagen van de voorlopige hechtenis mogelijk te maken op lichtere dan de gebruikelijke gronden. Dat geeft het OM iets meer tijd, zonder het risico dat betrokkene door de rechter op vrije voeten wordt gesteld. Dat kan bijvoorbeeld van belang zijn in gevallen waarin een verdachte bij een dreiging van een terroristische aanslag meteen is opgepakt en waarin informatie beschikbaar is bij veiligheidsdiensten of in het buitenland. Er moet uiteraard worden voldaan aan de vereisten voor het gebruik van de informatie.

Gezien de aard van de misdrijven die hier een rol spelen, zou het niet goed zijn als in gevallen waarin er onder tijdsdruk moet worden overgegaan tot het toepassen van strafvorderlijke maatregelen het volgende probleem ontstaat: aan de ene kant noopt de tijdsdruk tot snel optreden, terwijl aan de andere kant door de tijdsdruk een situatie als het ware wordt ingebouwd, waarin de verdachte zo snel weer op vrije voeten moet worden gesteld dat het doel van de aanhouding daarmee ineffectief wordt gemaakt.

De tijdsfactor speelt bij deze misdrijven een belangrijke rol, juist wegens de ernst en de omvang van de gevaren. Daarom is -- ik herhaal het en ik kan het niet voldoende onderstrepen -- een begrenzing aangebracht die betrekking heeft op juist deze misdrijven. Het nadere onderzoeken van de informatie nodig voor de vaststelling van de mate en waarschijnlijkheid dat de verdachte betrokken is bij een terroristisch misdrijf, vergt in de regel nogal wat tijd.

In antwoord op het betoog van mevrouw De Wolff zeg ik dat de eis van de ernstige bezwaren alleen wordt geschrapt bij de bewaring, niet voor de hele voorlopige hechtenis. Het gaat dus alleen om de eerste 14 dagen van de voorlopige hechtenis. Voor gevangenhouding die na de bewaring bevolen kan worden,

blijft de eis van ernstige bezwaren onverkort overeind. Ik hoop dat ik op dit punt ook de aarzelingen van de heer Holdijk heb kunnen wegnemen. Hij vroeg of een redelijk vermoeden van schuld voldoende is voor voorlopige hechtenis. Nee, dat is niet voldoende. Er is meer nodig. Bij inzekerheidstelling en bewaring gaat het om een redelijk vermoeden van schuld. Daar komt bij dat bewaring alleen bevolen kan worden als er ook een grond is voor voorlopige hechtenis. Bij gevangenhouding blijven ernstige bezwaren vereist en de zwaardere toetsing aan het voortbestaan van de gronden voor de voorlopige hechtenis zoals bedoeld in artikel 67a van het Wetboek van Strafvordering.

Dan kom ik op de aanwijzingen. Een tweede relevante onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel is immers de verruiming van de mogelijkheden om bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen. Het gaat dan om opsporingsmethoden zoals het stelselmatig observeren, het af luisteren en het gebruik van infiltranten. Die kunnen volgens het wetsvoorstel reeds bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf worden ingezet. Dus niet aanwijzingen sec, maar aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Dat biedt meer mogelijkheden -- dat is ook de bedoeling -- om vroeg en tijdig, kortom vroegtijdig, een begin te maken met opsporingsactiviteiten om erger kwaad te voorkomen.

Verschillende leden van uw Kamer hebben vragen gesteld over het begrip aanwijzingen. De heer Witteveen vroeg zich af of de wetgever hier niet te snel de moed had opgegeven door geen definitiebepaling op te nemen. De heer Engels stelde de vraag of een nadere omschrijving in de wet niet beter zou zijn. De heer Kox zag een zekere vaagheid in de begripsbepalingen en mevrouw De Wolff zei geloof ik iets dergelijks. De heer Van de Beeten ging vooral in op de verhouding tot het begrip verdenking en dat was ook wat de heer Holdijk ter sprake bracht. De verhouding tot het begrip verdenking is bij het begrip aanwijzing inderdaad het centrale punt. Strafvorderlijke bevoegdheden zijn in veel gevallen gekoppeld aan de eis van een verdenking. Door het toepassen van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf mogelijk te maken, wordt inderdaad de mogelijkheid van benutting van deze bevoegdheden verruimd. Dat is ook de bedoeling.

Voldoende is dat de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Het is gerelateerd aan een misdrijf en niet aan een verdachte, zoals ook blijkt uit wat in net citeerde uit de bepalingen die op dit punt concordant zijn. De verruiming die dit wetsvoorstel voorstelt ten aanzien van de bijzondere opsporingsbevoegdheden ziet op gevallen waarin feiten en omstandigheden wel duiden op een terroristisch misdrijf, maar er nog geen redelijk vermoeden van zo'n misdrijf en van een verdachte van zo'n misdrijf bestaan. Het gaat dus, zoals de heer Holdijk al zei, om bevoegdheden die een aanvulling zijn op wat op basis van de bestaande criteria mogelijk is.

De heer Van de Beeten vroeg of de aanwijzingen meer feitgerelateerd zijn en de verdenking meer dadergeoriënteerd. Een verdenking is behalve dadergeoriënteerd ook feitgeoriënteerd. De aanwijzingen

zijn gerelateerd aan aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. In verdenking zit ook het feit en in verdachte zit ook de dader. Omdat wij gewend zijn om verdenking te relateren aan de verdachte, is daar de koppeling waar de heer Van de Beeten op doelde in zijn betoog.

Ik wil iets meer duidelijkheid scheppen over het begrip aanwijzingen. In het wetsvoorstel wordt dat niet geïntroduceerd bij de dadergeoriënteerde bevoegdheden bij uitsteking, de vrijheidbenemende dwangmiddelen. Wellicht was er een misverstand op dit punt in de bijdrage van mevrouw De Wolff. De aanhouding is niet aan aanwijzingen van een terroristisch misdrijf gerelateerd. Aanhouding en inverzekeringstelling zijn alleen bij een verdachte in aan de orde. De begripsbepaling van verdachte blijft volledig intact. Het begrip aanwijzingen wordt geïntroduceerd bij bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals de stelselmatige observatie. Die is nu mogelijk bij verdenking van een misdrijf. In het wetsvoorstel wordt de stelselmatige observatie ook mogelijk gemaakt bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. In beide gevallen is deze dus feitgeoriënteerd.

Stelselmatige observatie van anderen dan de verdachte is ook nu al mogelijk als dit in het belang is van het onderzoek. De heer De Graaff sprak over een verdenking met een onbekende verdachte. Dat doet zich bijvoorbeeld voor als er een moord is gepleegd en de dader nog onbekend is. Er is dan sprake van een verdenking, maar er is nog geen verdachte. In dat geval kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden toegepast om de verdenking op te helderen zonder dat op dat moment bekend is wie de verdachte is. Dat gebeurt juist om bij de verdachte te komen.

Er werd vanmiddag het verlangen uitgesproken om een definitiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel. Er is in de voorafgaande stukken verwezen naar het spraakgebruik. Dat is een nette manier om te zeggen dat bij onduidelijkheid het woordenboek erbij wordt genomen. Verwijzingen naar Van Dale komen soms ook voor in debatten in de Kamer en daarbuiten. Verdenking is ook niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafvordering. Er is wel een definitie van verdachte in opgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de situatie waarin de vervolging is aangevangen en de periode daarvoor. Verdenking is echter geen wettelijk gedefinieerd begrip. Toch wordt in het wetboek onbekommerd met dat begrip gewerkt. Het ontbreken van een definitiebepaling wordt niet als een gemis ervaren. Dit betekent niet dat er nooit problemen kunnen zijn met het vaststellen van wat een verdenking is of wat aanwijzingen zijn. Natuurlijk zijn die er. Dat is in beginsel eigen aan elk begrip dat in wetgeving voorkomt. Het definiëren houdt ergens op. De gehanteerde begrippen moeten vervolgens, zoals altijd het geval is bij taal, helderder worden in de toepassingspraktijk.

De vaststelling of informatie aanwijzingen van een terroristisch misdrijf oplevert, moet worden beoordeeld aan de hand van factoren als betrouwbaarheid, concreetheid en verifieerbaarheid. Het gaat daarbij om een weging van deze factoren. Gegevens uit betrouwbare bron die nog niet bijzonder concreet zijn, kunnen bijvoorbeeld aanwijzingen opleveren. Als voorbeeld is genoemd een bericht van een betrouwbare informant uit het milieu dat er in de maand december een aanslag zal worden gepleegd op

een vitaal nutsbedrijf en er tegelijkertijd niet veel kan worden gezegd over de betrouwbaarheid van de bron van de informatie. Als er wel sprake is van een concrete aanduiding van een aanslag die wordt voorbereid, kan die aanduiding eveneens aanwijzingen behelzen. Het zijn dus verschillende factoren die samen bepalen of van aanwijzingen kan worden gesproken in de wettelijke betekenis. Hiermee wordt gelijk aangegeven hoe moeizaam het zou zijn om daar een soort afwegingsschema voor in de wet neer te leggen. De factoren zijn uit de wetsgeschiedenis en het doel van de regeling overigens goed af te leiden, namelijk betrouwbaarheid, concreetheid en verifieerbaarheid.

Een ander aspect dat ik nog wil belichten is de relatie tussen het begrip aanwijzingen en het begrip onderzoeksbelang. Ook die relatie levert een min of meer natuurlijke begrenzing op van de mogelijkheden tot toepassing van opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen. Vage geruchten in e-mails over buitenlandse aanslagen en dergelijke leveren gewoonlijk informatie op die onvoldoende specifiek is om te bepalen welk soort opsporingsbevoegdheid in het belang van het onderzoek kan worden ingezet om nadere opheldering te verkrijgen over de aanwijzingen. In de gevallen waarin dit wel kan worden vastgesteld, willen wij er met dit wetsvoorstel voor zorgen dat de toepassing van bevoegdheden niet achterwege hoeft te worden gelaten.

Daarmee beoog ik uitdrukkelijk niet een situatie waarin niet te verifiëren geruchten of nattevingerwerk leidend zouden zijn bij het opsporingswerk in het kader van het terrorisme. Daar is geen sprake van. Ik denk dat de betrokken diensten ook te veel redenen hebben om hun tijd beter te besteden. Bij aanwijzingen moet het gaan om informatie die voor een redelijk mens navolgbaar is. De toepassing van bevoegdheden op basis van aanwijzingen moet naderhand begrijpelijk zijn uit te leggen en ook worden verantwoord.

Een meer algemeen punt dat de heer Van de Beeten in relatie tot het begrip aanwijzingen aan de orde stelde, betrof het verschil in werkdefinities die men tegenkomt in de verschillende wettelijke regelingen in de context van de AIVD en van de opsporings- en vervolgingsautoriteiten.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb de minister erop gewezen dat de definitie die in het Wetboek van Strafrecht wordt gehanteerd afwijkt van de definitie die de AIVD in zijn jongste rapport over de jihadistische dreigingen hanteert. Dat lijkt mij een belangrijk punt.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is helder. De heer Van de Beeten gaf hier ook wat voorbeelden uit de wetgeving. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ligt niet voor vanavond. Ik denk dat de definitie voor het doel van dit wetsvoorstel goed is afgebakend. De taakomschrijving van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is ruimer. Uiteraard moet elk van de betrokken diensten zich houden aan de opgedragen taken. Operationeel moeten de AIVD en de opsporingsinstanties zich beperken tot wat binnen hun taakomschrijving valt. Wat niet behoort tot dat wat op beide punten voldoet aan de wettelijke vereisten valt

buiten de boot, nog afgezien van alle andere eisen die wetgever stelt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Hier dreigt toch een misverstand. Het gaat mij niet om een definitie die in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten te vinden zou zijn van het begrip "terrorisme". Dat is uiteraard niet aan de orde. Het gaat mij erom dat de AIVD voor haar werkzaamheden blijkens het jongste rapport een definitie van het begrip "terrorisme" hanteert die inhoudelijk afwijkt van het begrip dat wij hanteren in het Wetboek van Strafrecht. Wanneer wij zeggen dat wij strafvorderlijk van aanwijzingen uit de hoek van de AIVD gebruik gaan maken, die behelzen dat er een terroristisch misdrijf is of zal worden gepleegd, moet dat natuurlijk wel gerelateerd zijn aan de definitie van het begrip "terrorisme" in het Wetboek van Strafrecht. Anders krijgen wij voor een deel informatie niet die wel relevant is voor het strafvorderlijk onderzoek en krijgen wij voor een deel informatie waarvan wij denken dat die terroristisch van aard is, terwijl de AIVD een ruimer begrip hanteert dan het Wetboek van Strafrecht. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Vandaar mijn vraag aan de minister om dit met zijn collega van BZK te bespreken en om nog eens in een brief aan ons uit te leggen hoe dit probleem zal worden opgelost. Anders hebben wij te maken met een lastig probleem voor de hanteerbaarheid van dit wetsvoorstel.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik begrijp het punt. Het gaat dus niet om de wettelijke omschrijvingen waaraan men zich moet houden maar om de werkdefinitie, die blijkens uitgegeven publicaties door de AIVD wordt gehanteerd. Ik zal op dit punt bij de eerstkomende gelegenheid de aandacht vestigen. Om de nadere vraag van de heer Van de Beeten voor te zijn wanneer die eerstkomende gelegenheid zich zal voordoen, voeg ik hieraan toe dat dat binnen het komend etmaal zal zijn.

Veiligheidsrisicogebieden zijn een zaak van nieuwe bevoegdheden in dit wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de introductie van zogenaamde zoekbevoegdheden die al wel bekend zijn uit andere wetten. Het wetsvoorstel houdt een algemene bevoegdheid in om bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf fouilleren mogelijk te maken. Dergelijke bevoegdheden kunnen bijzonder nuttig zijn wanneer aanwijzingen bestaan voor een mogelijke aanslag in een openbare ruimte of in het openbaar vervoer. Ook dit kan men zien als een toepassing van wat ik eerder in mijn betoog heb uiteengezet over de manier waarop wij de proportionaliteit willen benaderen en het specifieke karakter van de bevoegdheden. Ook bij de veiligheidsrisicogebieden is het de bedoeling om te voorkomen dat zij grenzeloos, overal en zonder concrete aanleiding door het hele land worden toegepast. Er zal dus ofwel een concrete aanleiding moeten zijn, ofwel het gaat om gebieden die naar de aard van de daar aanwezige objecten en verkeersstromen tot bijzondere zorg aanleiding geven.

De heren Van de Beeten en Engels hebben gevraagd om in te gaan op de zogenaamde veiligheidsrisicogebieden waarvoor nu een regeling is voorzien. Zoals gezegd, geldt voor een aantal locaties dat de dreiging en de impact van een terroristische aanslag bijzondere aandacht vereisen. Vandaar de mogelijkheid tot

aanwijzing van zogenaamde veiligheidsrisicogebieden. In die gebieden kunnen de bevoegdheden tot onderzoek van voorwerpen, vervoermiddelen en kleding ook zonder bevel van de officier van justitie worden toegepast. Het doel daarvan is om bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf direct strafrechtelijk optreden van opsporingsambtenaren mogelijk te maken, dus zonder uitstel, ook gelet op de dan vereiste snelheid van handelen. De aanwijzing van deze gebieden geschiedt bij algemene maatregel van bestuur, op basis van een beoordeling van de in het wetsvoorstel bedoelde risico's.

Wij weten dat de burgemeesters van de vier grote steden hierover graag meedenken. Dat hebben zij niet alleen in een brief die in afschrift aan enkele leden van uw Kamer is gestuurd, maar ook in andere contacten doen blijken. Wij zijn hierover niet alleen in correspondentie maar gelukkig ook in overleg. Ik hoop en vertrouw erop dat wij tot een gezamenlijke beoordeling zullen komen. Natuurlijk is het mogelijk dat er vanuit zuiver lokale optiek een iets andere invalshoek bestaat dan vanuit de optiek van de nationale verantwoordelijkheid en risico's. Het betreft hier een onderwerp van wetgeving die uiteraard voor het hele land geldt maar die in verband met de proportionaliteit en de vereiste specialiteit tot concrete toepassing komt in de veiligheidsrisicogebieden. Het is dus niet een louter lokale aangelegenheid, maar natuurlijk is het ook voor ons belangrijk dat zowel in de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur als in de toepassing zo goed mogelijk overleg plaatsvindt met de plaatselijk verantwoordelijken.

Ter vermindering van misverstanden merk ik nog op dat de regeling van de bevoegdheden aansluit bij bestaande opsporingsmogelijkheden. De Wet op de economische delicten maakt ook het een en ander mogelijk, wat in bepaalde opzichten vergelijkbaar is. De reden dat niet wordt aangesloten bij de procedures voor de aanwijzing van gebieden voor preventief fouilleren op grond van de Gemeentewet is in de eerste plaats gelegen in de dreigingsinformatie. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn ook een nationale zaak. Het is een verantwoordelijkheid van de regering dat die informatie wordt vergaard. Het is ook een verantwoordelijkheid van de regering dat daarmee indien nodig handelend wordt opgetreden. Dat betekent dat er in dit geval inderdaad een verantwoordelijkheid ligt die zich bevindt op het nationale niveau en waarover het kabinet, en in het bijzonder degene die de functies van minister van Justitie en van minister van Binnenlandse Zaken vervullen, zich heeft te verantwoorden tegenover de Staten-Generaal. Ik zeg dit ter onderstreping van de nationale belangen, maar uiteraard geldt dat er in de praktijk van de toepassing van de zoekbevoegdheden een impact is in de sfeer van de openbare orde, dus in de bevoegdheidssfeer van de burgemeester. Ik wil dan ook verzekeren dat het OM de opsporingsambtenaren zal binden aan een aanwijzing die tot stand komt op een manier waarbij de betrokkenheid van de lokale autoriteiten zo veel mogelijk in spoedeisende situaties is verzekerd.

Leidraad voor de toepassing van zoekbevoegdheden, zowel binnen als buiten veiligheidsrisicogebieden, is het bestaan van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf en het onderzoeksbelang. Het

ligt voor de hand dat de aanwijzingen en het onderzoeksbelang ook bepalen op welke wijze van de bevoegdheden gebruik wordt gemaakt.

Het verkennend onderzoek is een volgende verruiming op het gebied van de bevoegdheden in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel houdt in dat er ruime mogelijkheden worden gecreëerd om in een verkennend onderzoek gegevensbestanden te raadplegen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de opbouw van een informatiepositie over bepaalde sectoren van de samenleving. Op dit moment zijn de mogelijkheden gering om gegevens die niet reeds beschikbaar zijn bij de politie te betrekken bij een verkennend onderzoek. Vandaar dat het wetsvoorstel mogelijkheden creëert om bij het verkennend onderzoek gegevens uit niet-openbare bronnen te verwerven en te gebruiken. Dat kan uitermate relevant zijn voor terrorismeonderzoek en dus voor de belangen waarover wij spraken. Ik meen wederom dat wij hier laten zien dat dit wetsvoorstel berust op een op specifieke bevoegdheden en toepassingsituaties betrokken proportionaliteitsbeoordeling en dat niet grenzeloos en ver buiten de beoogde toepassing om bevoegdheden worden gegeven, maar toegesneden op dit specifieke doel.

Het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens van 2 november 2006 dat is gericht aan uw Kamer geeft aanleiding tot enkele kanttekeningen. De heren Van de Beeten en De Graaf hebben mij met name gevraagd om daarop in te gaan. Ik ben van mening dat over het algemeen niet veel verschil van inzicht bestaat. Ik wil niet op elk detail van de brief ingaan, maar ik onderschrijf de hoofdlijnen van de reactie van het College Bescherming Persoonsgegevens. Het kernpunt dat het College in de brief aan de orde stelt, is het toezicht op strafvorderlijk optreden. Dat is geen taak van het College. Die indruk heb ik niet willen wekken. Het toezicht op de zorgvuldige verwerking van de persoonsgegevens na de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden behoort echter wel tot de taken van het College. Deze verwijzing naar de toezichthoudende taak van het College staat in de memorie van antwoord. Deze taak is gerelateerd aan de Wet politieregisters.

Ik constateer dat de sprekers die ik zojuist heb genoemd, met verwijzing naar het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens, een leemte in het toezicht op het strafvorderlijk optreden menen te constateren. In hun visie zou dit samenhangen met de omstandigheid dat lang niet alle strafvorderlijk optreden aan het oordeel van de strafrechter wordt onderworpen. Dat is zeker juist. Dat is trouwens ook het geval bij meer traditionele opsporingsonderzoeken. Ik heb begrip voor hun stelling dat het in dit geval vanwege de bijzondere aard van deze bevoegdheden nauwer luistert. Slechts een deel van alle resultaten van onderzoekshandelingen en opsporingsactiviteiten van politie en het Openbaar Ministerie wordt gebruikt in strafzaken die aan de strafrechter worden voorgelegd. Dat betekent niet dat er geen toezicht op bestaat. Juist om deze reden gelden andere waarborgen, zoals de toetsing binnen het Openbaar Ministerie door de Centrale Toetsingscommissie en door het college van procureurs-generaal dat uitdrukkelijk met deze taak is belast. Voor de werkzaamheid en effectiviteit van dit toezicht geldt een politieke verantwoordingsplicht.

Dan komt de Kamer opnieuw uit bij mij en mijn opvolgers, maar ook bij zichzelf als het orgaan dat een minister van Justitie hierover ter verantwoording kan roepen.

De heer Holdijk heeft in dit verband zijn waardering uitgesproken voor de inrichting van de toetsing binnen het Openbaar Ministerie. Ik sluit mij daarbij graag aan. Daarnaast bestaan ook nog andere waarborgen, zoals de notificatieplicht en het klachtenrecht bij de toepassing van een groot aantal opsporingsbevoegdheden. Er is bovendien sprake van het recht van de burger op kennisneming van gegevens die door de politie of het Openbaar Ministerie mogelijk over hem worden verwerkt.

Ik vast samen. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft tot taak om toe te zien op de zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens na de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden. De Wet politieregisters kent nog andere waarborgen voor een zorgvuldige verwerking van politiegegevens. Ik realiseer mij dat hiermee niet alle vragen zijn beantwoord omdat de invalshoek een andere is, te weten aan de ene kant de gegevensverwerking en aan de andere kant de correcte hantering van strafrechtelijke bevoegdheden. Binnen het Openbaar Ministerie is een inmiddels stevig opgetuigd preventief en evaluerend -- dus ook terugkijkend -- toezicht tot stand gebracht. Het Openbaar Ministerie heeft daartoe voldoende impulsen en stimulansen ontvangen. Die waren onder andere afkomstig van de minister van Justitie, die hiervoor per slot van rekening politiek verantwoordelijk is en erop wordt aangesproken.

Mochten toch vragen rijzen, wijs ik op het feit dat bij deze Kamer het wetsvoorstel politiegegevens aanhangig is. Daarin wordt voorzien in de controle op de naleving van de regels door een privacyfunctionaris die wordt aangewezen door de korpsbeheerders en in een controle op de naleving door middel van periodieke audits door een onafhankelijke auditor. Over de auditcyclus en de wijze van uitvoering van de audits zullen nadere regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. In het wetsvoorstel zijn meer bevoegdheden voor het College opgenomen. Met het oog op het toezicht zal de verplichting gelden tot het vastleggen van bepaalde informatie over de gegevensverwerking. Dat is de zogenaamde "protocolplicht". Het wetsvoorstel regelt ten slotte dat de burger het recht heeft op kennisneming en correctie. Dat is echter geen verschil met de Wet politieregisters. Dit laatste aspect merk ik dus slechts terzijde, en volledigheidshalve, op. Het gaat in dit verband vooral om wat ik daaraan voorafgaand heb gezegd. Dat kan ook worden gehanteerd wanneer zich geen klagende burger meldt. Deze betekenis van de auditfunctie levert een verdere bijdrage aan het intensiveren van de controle op de uitoefening van de bevoegdheden zoals voorzien in dit wetsvoorstel.

Voorzitter. De laatste wijziging op het gebied van de geheimhouding van processtukken waarop de aandacht is gevestigd en waarover vragen zijn gesteld, is de mogelijkheid van langere geheimhouding van de processtukken. Geheimhouding van bepaalde stukken is nu alleen mogelijk tot het moment waarop de strafzaak op de openbare terechtzitting aanhangig moet worden gemaakt. De wet schrijft voor dat dit uiterlijk na negentig dagen

gevangenhouding dient te geschieden. Het vooronderzoek in complexe zaken is dan vaak nog niet afgerond. De behandeling ter terechtzitting beperkt zich onder die omstandigheden tot een beoordeling van de vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis en de bespreking van de voortgang van het onderzoek. Het gevolg van het aanhangig maken van de strafzaak op een openbare zitting is de opheffing van de geheimhouding van bepaalde processtukken. Opsporingstechnisch gezien is dat soms uitermate ongewenst. Om bij dit specifieke soort misdrijven langduriger geheimhouding van bepaalde processtukken mogelijk te maken zonder dat de rechterlijke controle hierop ontbreekt, bevat dit wetsvoorstel een wijziging op grond waarvan de behandeling ter terechtzitting kan worden uitgesteld. De maximale termijn daarvoor bedraagt twee jaar. Dat betekent vanzelfsprekend niet dat dit een doel op zichzelf wordt, en evenmin dat dit verder aan rechterlijke toetsing wordt onttrokken.

In antwoord op de vragen van mevrouw De Wolff en de heren Kox en Holdijk merk ik op dat de voorlopige hechtenis niet alleen in terrorismezaken lang kan duren. Ook in gewone strafzaken kan de verdachte langdurig in voorlopige hechtenis worden gehouden voordat de zaak inhoudelijk op de zitting wordt behandeld. Ik realiseer mij dat sprake is van een betrekkelijk soort geruststelling wanneer ik meld dat ook bij andere strafzaken de voorlopige hechtenis lang kan duren. Het is wel de realiteit. Het maakt ook duidelijk dat wij op dit terrein de extra bevoegdheden wel zien en blijven zien in relatie tot de bestaande bevoegdheden. De wet stelt geen beperkingen aan het aantal keer dat de rechtbank de voorlopige hechtenis kan verlengen voordat de inhoudelijke behandeling van de zaak op een terechtzitting wordt gebracht. Ook uit dit oogpunt bezien, brengt het wetsvoorstel dus geen wijziging in de mogelijkheden om de voorlopige hechtenis te verlengen. Alleen de periode waarin de raadkamer in terrorismezaken over de verlenging beslist, wordt gewijzigd. Er blijft dus rechterlijk toezicht. Als het omwille van het opsporingsonderzoek dat moeizamer is vanwege de complexiteit of het internationale karakter nodig is om meer tijd te nemen dan het huidige maximum van negentig dagen, is verlenging bij rechterlijke beslissing in de raadkamer mogelijk tot het gestelde maximum.

Dit is, erken ik in reactie op de opmerking daarover van de heer Holdijk, zeker ook van belang in verband met het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn. Dit is een relevant gezichtspunt. Er bestaat geen reden om aan te nemen dat een zaak sneller zal gaan wanneer de voorlopige hechtenis door de zittingsrechter zou worden verlengd in plaats van op grond van een beslissing van de raadkamer. Meer in het algemeen kan over het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn in relatie tot terrorismezaken worden opgemerkt dat het dikwijls zaken betreft van een zodanige complexiteit dat er welhaast per definitie met grote inzet aan wordt gewerkt. Het ligt dus absoluut niet in de rede om dergelijke zaken wegens capaciteitsbeperkingen langer te laten duren. Er is uiteraard sprake van de toetsing door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op het vereiste van een redelijke termijn. Het is een deel van het

werk van Justitie, in het bijzonder het Openbaar Ministerie en de opsporingsinstanties, om te voorkomen dat het oordeel van dit Hof negatief zou dreigen uit te vallen.

De heer Witteveen vroeg naar aanleiding van een publicatie van de heren Kooijmans en Simmelink -- hij heeft er niet bij verteld waar deze heren werkzaam zijn -- om in te gaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde mogelijkheid tot verlenging van de geheimhouding van processtukken met het EVRM. Hij wees op de uitspraak van 13 februari 2001 in de zaak Schoeps, artikel 5.4 EVRM. Het is uiteraard aan het Europese Hof zelf om zijn jurisprudentie uit te leggen. Wij lezen daarin echter dat een criterium wordt aangelegd voor de processtukken die vóór aanvang van het onderzoek ter rechtszitting toegankelijk moeten zijn. Informatie die essentieel is voor het oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis moet beschikbaar zijn voor de verdediging. Dit betekent dus dat er een relatie ligt tussen het onderwerp en wat er bekend moet zijn. Dit verschilt bovendien per stadium van de besluitvorming. Deze relatie zal zich in concreto moeten manifesteren. Ik ga er dus niet van uit dat de wettelijke regeling zoals die nu is voorgesteld, wegens onverenigbaarheid met het EVRM zou moeten worden afgewezen. De bedoeling van deze regeling is inderdaad om een mogelijkheid te creëren waarin, na toetsing door de rechter in een raadkamer, de opsporing langer ongestoord door kan gaan als dit nodig is in het belang van de opsporing van deze zeer ernstige categorie misdrijven. Ik hoop dat hiermee het punt voldoende is opgehelderd.

De heer Witteveen stelde ook de vraag hoe het zit met de compenserende maatregelen. De informatievoorziening en de motivering is inderdaad een zaak van de rechter in de raadkamer. Dit zal ter toetsing in de raadkamer komen.

Ik heb geprobeerd de beantwoording van de vragen in de sleutel te zetten van de algemene invalshoek die in een aantal betogen van de leden van de Kamer naar voren kwam. Ik heb de beantwoording daarom toegespitst op deze specifieke categorie misdrijven. Wij hebben in de wetgeving in acht te nemen dat er geen nodeloze overgang is naar andere sectoren van de strafrechtspleging; wij moeten ons dus inderdaad toespitsen op de terroristische misdrijven. Ik deel de zorg hierover. Daarom vind ik het belangrijk dat wij dit in het wettelijke kader van het Wetboek van Strafvordering neerleggen, zodat zichtbaar is waar van het Wetboek van Strafvordering wordt afgeweken, en er ook niet méér wordt afgeweken dan in de motivering van deze wetgeving wordt verduidelijkt. Ik heb ook geprobeerd per onderdeel een motivering van de proportionaliteit als een rode draad te doen lopen door mijn antwoorden op de verschillende onderdelen.

De heer Kox vroeg of dit het dan is. Ik ben op deze vraag eigenlijk al ingegaan in relatie tot de vraag naar wel of geen horizonbepaling. Ik neem graag op mij met de Kamer, en uiteraard ook met de Tweede Kamer in overleg te zijn, niet alleen naar aanleiding van een wetsvoorstel, maar ook op andere momenten. Wij bezien dan de vraag of in de wetgeving die tot stand is gebracht in dit dynamische veld, de proportionaliteit ten opzichte van de aard en ernst van de problemen waarvoor het bedoeld is, de juiste is. Ik zeg dit met alle nadruk; deze bereidheid is er. Als de wens bestaat om dit te koppelen aan de datum die sommigen in

deze Kamer wellicht in gedachte hebben als een mooi tijdstip voor het bereiken van de horizon, dan ben ik ervoor beschikbaar om dit te preciseren. In mijn ogen is het echter eigenlijk een voortdurende taak om ons, in de dialoog tussen Staten-Generaal en regering, uit te spreken over de proportionaliteit bij deze bijzondere bevoegdheden. Ik neem het ook graag op mij om op het punt van de waarborgen en de inderdaad moeilijke en delicate aansluiting tussen de controlemechanismen van strafvordering de vinger aan de pols te houden. Ik denk daarbij ook aan de taak die het college van procureurs-generaal heeft bij het toezicht op en de bewaking van het goed naleven van de wet door de leden van het OM. Mijns inziens is de behandeling van het wetsvoorstel politiegegevens een goede aanleiding om te bezien of deze twee complexe wetten, die natuurlijk met elkaar te maken hebben en zo goed mogelijk op elkaar moeten aansluiten, ook daadwerkelijk op elkaar aansluiten. Waar er een specifieke aanleiding voor is, moet dit betrokken worden in de nadere normering die de minister van Justitie moet uitzetten maar ook moet bewaken in de gelederen van opsporing en vervolging. Het College bescherming persoonsgegevens kan zijn taak vervullen als het gaat om de gegevens die in de registers zijn neergelegd. Mijns inziens biedt de behandeling van dit wetsvoorstel politiegegevens daarvoor een goede aanleiding.

Een aantal woordvoerders heeft al in eerste termijn uitgesproken dat het wetsvoorstel hen in de hoofdlijnen aanspreekt. Ik hoop dat ik ook de uitdrukkelijk verwoorde twijfels van de heer Kox voldoende heb kunnen wegnemen. Er is van mijn kant geen twijfel over dat hij het belang van het optreden tegen terroristische misdrijven steunt. Ik hoop dat ik voldoende heb verduidelijkt, toegelicht en toegezegd om ook steun van zijn fractie voor dit wetsvoorstel te verwerven.

*N

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn gedegen beantwoording van onze vragen en zijn constructieve opmerkingen naar aanleiding van wat wij naar voren hebben gebracht. Hij heeft terecht geconstateerd dat wij neigen naar steun voor de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Daarbij maakten wij echter twee belangrijke kanttekeningen. Wij bevinden ons in een toestand van onzekerheid ten aanzien van, in de eerste plaats de praktische noodzaak van de voorstellen, gezien de wens het allemaal rechtsstatelijk te laten verlopen. In de tweede plaats bevinden wij ons in de schaduw van onzekerheid over de vraag of het allemaal te verenigen is met het EVRM; een kwestie waarover allerlei deskundigen hun twijfels hebben uitgesproken.

Vanwege deze onzekerheid wilden wij een horizonbepaling en hebben wij dit heel procedurele punt zo centraal geplaatst in ons betoog. Voor mijn fractie is het dan ook teleurstellend dat het voorstel voor een horizonbepaling door de minister wordt afgewezen. Hij zegt daarbij dat hij er in het algemeen geen voorstander van is, maar daaraan wil wel denken in het geval voorstellen naar hun aard een tijdelijke situatie betreffen. Terwijl hij toegeeft dat dit onderwerp erg in beweging is en dat wij er over vijf jaar wellicht anders tegenaan kijken

-- ik dank de minister voor deze erkenning, want zo zie ik het ook -- zegt hij dat hierbij geen sprake is van een wetsvoorstel voor een tijdelijke situatie, omdat, als ik het goed begrijp, het gaat om maatregelen die specifiek gerelateerd zijn aan bepaalde verschijningsvormen van het terrorisme. Ik hoop dat ik het goed weergeef, want het is een punt dat ik eerlijk gezegd niet helemaal begrijp. Er wordt onder andere voorgesteld om al verkennend onderzoek te doen als er aanwijzingen zijn dat er een samenspanning voor een misdrijf met een terroristisch oogmerk plaatsvindt. Dat is helemaal niet een bepaalde verschijningsvorm, maar juist ongeveer de meest brede en ruim omschreven verschijningsvorm die je je kunt voorstellen. Vandaar dat mijns inziens ook op dit punt de onzekerheidsreductie een rol speelt.

De minister wil dus een andere weg opgaan en wil gelukkig wel de wet op een serieuze manier evalueren. Hij zegt zelfs dat hij regelmatig de vinger aan de pols wil houden en ziet de ontwikkeling van de wetgeving als een continu proces. Ik heb hem verder horen zeggen dat dit ook van belang is in verband met de proportionaliteit. Dat is een mooi, maar ook heel vaag idee. Hoe moeten wij dit in vredesnaam operationaliseren? Er is geen enkele wet in Nederland die continu wordt geëvalueerd en waarbij wij werkelijk regelmatig de vinger aan de pols houden. Dat lukt op geen enkel gebied; hoe moet dat dan hierbij wel gebeuren? De minister wil zelfs nog verder gaan dan de fractie van de PvdA, want hij wil de wet gaan monitoren. Als je gaat monitoren, kun je misschien ervaringsgegevens inbouwen en de onzekerheidsreductie bevorderen, maar verder doet zich dezelfde vraag voor, namelijk wat je precies gaat monitoren. Helpt dat wel als het gaat om de problemen met de verenigbaarheid met het Europees Verdrag voor de rechten van de mens? De minister wees er ook nog op dat de invoering van een horizonbepaling op dit moment wetstechnisch heel gecompliceerd zou zijn. Ik geef dat toe, maar ik neem aan dat de voortreffelijke wetgevingsjuristen waarover de minister beschikt daar een aardige uitdaging in zouden zien. Ik denk zelf dat die problemen oplosbaar zijn, maar dit is misschien niet het moment die technische vraag helemaal af te handelen.

Mijn fractie is dus teleurgesteld over de afwijzing van het opnemen van een horizonbepaling. Een belangrijk voordeel van zo'n horizonbepaling is dat wij daardoor een prikkel inbouwen in de richting van de mensen die het terrorisme in de praktijk moeten bestrijden om daar in het openbaar verantwoording voor af te leggen, nog eens duidelijk te maken wat er precies is gebeurd met al die bevoegdheden en waarom ze noodzakelijk waren. De minister is daar nog niet op ingegaan, maar die kwestie is heel belangrijk. Mevrouw De Wolff haalde vandaag een Amsterdamse politievertegenwoordiger aan. Die stelde dat hij niet per se al die bevoegdheden hoeft. Hij wil politiemensen die een gemengde samenstelling van het politiekorps weerspiegelen en die delen van de stad in durven te gaan waar zij nu niet welkom zijn en daar weer een vertrouwensband opbouwen met de mensen die er wonen. Als ons dat al niet lukt, hoe komen wij dan aan betrouwbare informatie over wat zich voordoet aan dreigende ontwikkelingen in die gebieden?

Ik wil de minister graag een eindje tegemoet komen. Terwijl hij aan het woord was, heb ik mij

afgevraagd of er misschien een vorm van evaluatie denkbaar is die aan zijn wensen beantwoordt en die gedeeltelijk de deugden van de horizonbepaling zou kunnen bezitten. Mij staat voor ogen een procedure, waarbij je de vraag wat moet worden geëvalueerd laat bepalen in een debat met de Tweede Kamer. Dit wordt dan voorafgegaan door een hoorzitting met externe en onafhankelijke deskundigen vanuit de wetenschap en onderzoeksbureaus. Je vraagt deze mensen na te denken over welke vragen precies aan de orde moeten komen bij een evaluatieonderzoek, wat daar de opzet van zou moeten zijn en wat voor methodologie moet worden gekozen. Het zijn namelijk heel belangrijke kwesties. Als je dat op een zinvolle manier wilt doen, moet je niet een paar jaar wachten. Die bijeenkomst moet eigenlijk al komend jaar plaatsvinden. Stel dat wordt gekozen voor een methodologie, waarbij een bepaalde vorm van dataverzameling wordt verondersteld. Dan moet je daar meteen mee beginnen, want anders kan het onderzoek op dat punt niet worden uitgevoerd.

Wordt voor een dergelijke enigszins van het normale patroon afwijkende opzet van de evaluatie gekozen, dan biedt dat volgens mij twee kansen. Het biedt de kans meteen ook te kijken naar de samenhang van dit wetsvoorstel met aanpalende wetsvoorstellen. Dat is een thema in tal van beschouwingen geweest. Ik wijs bijvoorbeeld naar de opmerkingen over de Wet politiegegevens, waarbij zich heel vergelijkbare problemen voordoen. Als je toch evalueert en de praktijk ingaat, kun je ook kijken hoe de andere wetten worden toegepast. De tweede kans is dat, als je dat doet, het misschien mogelijk is te doen wat de minister zegt te willen, namelijk een meer continu proces van beoordeling en monitoring. Monitoren kan alleen als je van te voren hebt bepaald wat je wilt monitoren en op wat voor manier je dat gaat doen. Dat kan niet in het wilde weg.

Ik improviseer nu overigens, want ik weet niet of dit voor mijn fractie een aanvaardbare tussenoplossing is. Ik zal daar de fractie over moeten raadplegen. Ik kondig daarom alvast aan dat ik stemming over het wetsvoorstel zal vragen.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Het is aardig om zijn optreden te vergelijken met die van zijn voorganger. De ene was wat sterker in de pirouettes, terwijl de ander wat sterker is in de dubbele axels, heb ik af en toe het gevoel bij de beantwoording van onze vragen. Het is dus zaak te blijven opletten, om dan uiteindelijk te komen tot de juiste juring.

Ik ben blij met het gestelde door de minister over de verhouding tussen het verdenkingsbegrip en het aanwijzingsbegrip. Wij zijn in belangrijke mate een van geest in de beschouwingen daarover. Wij zijn het ook eens over datgene wat er beslist niet onder past. Ik kijk dan naar het voorbeeld van mevrouw De Wolff over de vage verdenking, het moeilijk verifieerbare gerucht. Daar heeft de minister terechte enige afstand van genomen.

Ik heb de minister ook een vraag gesteld over de kwestie van de geheime stukken en in hoeverre dat

fenomeen en het beroep erop van de zijde van de officier van justitie een rol zouden kunnen spelen bij de beslissing over de gevangenhouding. Uit het feit dat de minister daar niet op is ingegaan, leid ik af dat hij het eens was met mijn beschouwing. Ik ben benieuwd hoe de minister zich hieruit gaat redden in zijn tweede termijn.

Ik kom bij het belangrijkste punt, de kwestie van het strafvorderlijk toezicht op het gebruik maken van de bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen. Misschien kan ik een brug slaan naar het gestelde door de heer Witteveen. De minister wijst eerst naar de waarborg die is gelegen in het systeem van besluitvorming binnen het OM. Dat is een waarborg vooraf en een niet onbelangrijke. Ik onderken dat, maar het gaat mij ook om de toetsing achteraf. Bovendien vind ik het belangrijk dat er toezicht plaatsvindt van buiten politie en justitie, dat wil zeggen OM. Wij hebben behoefte aan een vorm van extern toezicht, waarin deskundigheid te vinden is, afkomstig uit de rechterlijke macht. Er moet toezicht worden gehouden op de manier waarop van deze bevoegdheden gebruik gemaakt zal worden. De minister stelt terecht dat, als er iets misgaat, dat uiteindelijk bij hem terechtkomt en dat hij dan een politieke verantwoordingsplicht heeft in de richting van de Eerste en de Tweede Kamer. Dat klopt, maar het gaat mij erom dat wij het zover niet moeten laten komen. De minister moet verantwoording afleggen over wat hij doet als uit periodiek onderzoek door zo'n extern lichaam dat toezicht uitoefent, blijkt dat de bevoegdheden niet op de juiste wijze worden toegepast. Dan kun je sturen. Dan kun je tijdig ingrijpen, voordat grote problemen ontstaan, voordat eventueel grote maatschappelijke onrust ontstaat. Het gaat om bevoegdheden waarbij je kunt denken aan een bepaalde vorm die ertoe kan leiden dat 20 in de ogen van de AIVD radicaliserende moskeeën en hun bezoekers gedurende enige tijd aan de toepassing ervan worden onderworpen. Als dat naar buiten komt, als het gevoel ontstaat dat dit soort bevoegdheden wordt gebruikt zonder dat er een afdoende reden voor is -- ik gebruik niet het begrip "aanwijzingen" -- dan kan dat tot grote maatschappelijke onrust leiden. Dat moeten wij proberen te voorkomen door in de manier waarop wij van deze bevoegdheden gebruik gaan maken en het toezicht daarop de nodige waarborgen te scheppen.

Ik heb zelf niet gesproken over de notificatieplicht, omdat wij allemaal weten dat die niets voorstelt. Bij de behandeling van eerdere wetgeving is gezegd dat er wordt gewerkt aan een plan van aanpak, maar ik heb daar nog niet al te veel van gezien. Bovendien zitten wij wat dat betreft met het feit dat wij afhankelijk zijn van de vraag of degenen die genotificeerd worden daar aanleiding in zien beklag te doen. Doen zij dat niet, laten zij dat achterwege, dan heb je geen enkel element van toezicht dat daaruit zou kunnen voortvloeien. Wat ons betreft is dit een wezenlijk punt. De minister stelt voor het debat daarover voort te zetten bij de behandeling van de Wet politiegegevens. Ik ben daartoe bereid. De aanneming van dit wetsvoorstel is daar niet van afhankelijk, maar het probleem moet wel worden opgelost. Ik heb met een aantal collega's een motie voorbereid om daar eventueel een uitspraak over te doen. Die motie dien ik nu niet in, omdat

de minister heeft voorgesteld terug te komen op de kwestie, maar ik houd de motie wel in portefeuille.

Ik zei al dat ik daarmee misschien een brug kan slaan naar het gestelde door de heer Witteveen. Als wij tot afspraken zouden kunnen komen op dit punt en er komt een systematisch extern toezicht, waarbij periodiek verslag wordt gedaan aan de minister die vervolgens verslag doet aan de Staten-Generaal, in het licht van de toepassing van de bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van aanwijzingen, dan wordt een groot deel van de problematiek die de heer Witteveen naar voren bracht, afgedekt. Dan heb je een min of meer permanent systeem van monitoring waarover periodiek aan de Staten-Generaal verslag kan worden gedaan en waarover dan van gedachten kan worden gewisseld. Dat komt misschien in belangrijke mate tegemoet aan de wensen van de fractie van de PvdA. Ik vraag de minister om, voorafgaand aan een plenaire behandeling van de Wet politiegegevens, met een brief te komen waarin hij zijn reflexie op deze problematiek neerlegt en ons uit de doeken doet hoe hij denkt dat de kwestie het beste kan worden opgelost. Parallel aan de plenaire behandeling van die wet kunnen wij er dan nader over van gedachten wisselen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens onze fracties dank ik de minister voor zijn reactie op onze bijdrage in eerste termijn, waardoor enkele misverstanden aan onze kant zijn opgehelderd. Voorts is meer in het algemeen gebleken dat er geen groot verschil in benadering is van de problematiek die onder en achter dit wetsvoorstel ligt.

Onze zorg was vooral dat wij ons rechtsstelsel niet laten ontwrichten door terroristische misdrijven en de reactie daarop van overheidswege. Relevant in dat verband is onder andere het punt van aparte wetgeving. Ik heb mij daarvoor in eerste instantie verantwoord in die zin dat wij aanvankelijk ook voorstander waren van die bijzondere wetgeving, maar daarvan zijn teruggekomen.

Er is ook geen verschil van mening over de intentie dat onverdachte burgers, die geen enkele band hebben met terroristische bedoelingen of activiteiten, niets te vrezen hebben van dit type wetgeving en in het bijzonder deze opsporings- en vervolgingsbevoegdheden. De minister sprak over de goedwillende burgers.

Ik vraag nog aandacht voor de kwestie van de aanwijzingen als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden met daarnaast de informatie die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten plegen te genereren. Ik heb al de vraag opgeworpen of het niet een risico is dat, wanneer politie en justitie zich op informatie richten die een aanwijzing zou kunnen behelzen, zij snel in het vaarwater dreigen te komen van de taken die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben te verrichten. Wij zijn er in zijn algemeenheid en zeker ook in dit huis altijd van uitgegaan dat er sprake moet zijn van een vrij scherp onderscheid, in ieder geval in de taken, tussen politie en justitie enerzijds en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten anderzijds. Zou informatie die afkomstig is van inlichtingen- en veiligheidsdiensten een reden kunnen zijn om over aanwijzingen te spreken om vervolgens de bijzondere opsporingsbevoegdheden te

kunnen inzetten? Ik zou graag zien dat de minister hier even bij stilstond.

Voorts wil ik graag mijn adhesie betuigen met het betoog van de heer Van de Beeten over het externe toezicht op de inzet van bijzondere bevoegdheden op basis van aanwijzingen. Je kunt aan een rechterlijke of parlementaire toets denken. Een parlementaire toets zou in Nederland een Fremdkörper zijn. Dat is ook de reden waarom ik niet in de eerste plaats daarvoor zou pleiten. Wel is het denkbaar dat via verantwoording door de minister het parlement hierbij wordt betrokken. Ik zou eerder denken aan extern toezicht, dat wil zeggen toezicht buiten het Openbaar Ministerie. Dat zou zeker ook een vorm van rechterlijk toezicht kunnen zijn.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ook ik wil graag de minister danken voor zijn reactie op hetgeen de Kamer vandaag over dit wetsvoorstel heeft gezegd. Ik had kort geleden het genoegen om het debat mee te maken met minister Winsemius over de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Eerlijkheidshalve moet ik als lid van een niet-regeringsfractie vaststellen dat het kabinet door deze twee bewindslieden niet is verzwakt.

Ik heb in mijn betoog vier punten aangesneden: de vraag naar een mogelijk apart domein voor wetgeving ter bestrijding van het terrorisme, de vraag naar de definitie van het begrip "aanwijzingen", het probleem van de relatie met de Gemeentewet en het zijdelings door de heer Witteveen aangesneden probleem van de horizonbepaling.

De minister heeft gezegd dat je, als je de kant van het aparte domein zou opgaan, de disciplinerende zou missen die uitgaat van het algemene strafrecht en strafprocesrecht. Dat is natuurlijk geen onzinnig argument. Maar de zorg van mijn fractie was nu juist een omgekeerde invalshoek, te weten de invloed die kan uitgaan van het geheel van de in de afgelopen jaren nieuw verworven bepalingen in het kader van de bestrijding van het terrorisme in de richting van het reeds bestaande klassieke strafrecht, namelijk wat de interpretatie en toepassing van al deze nieuwe bepalingen betreft. Het gaat wel om aangescherpte bevoegdheden en daarmee ook afwijkende bevoegdheden. Ik zou eerder willen spreken van het risico op een mogelijk omgekeerde disciplinerende, namelijk disciplinerende vanuit de nieuwe bevoegdheden op het reguliere strafrecht en strafprocesrecht. Ik vraag de minister om nog op dit punt in te gaan.

Dan kom ik bij de kwestie van de aanwijzingen. De minister heeft gelijk dat in het strafrecht en in het recht in het algemeen zeer veel begrippen open zijn geformuleerd. Soms is dat ook noodzakelijk. Dat leidt dan niet tot problemen. De zorg van mijn fractie is dat het gaat om heel specifieke misdrijven en daarop afgestemde specifieke bevoegdheden. Ik heb in dat verband het element van de rechtszekerheid genoemd, niet alleen voor rechters, het OM en opsporingsambtenaren, maar ook voor de burgers, die dan weten waarmee zij te maken krijgen. Ik heb vooral ook het element van de willekeur genoemd in verband met het risico van een willekeurige toepassing van deze aangescherpte bevoegdheden. Ook daarop heb ik niet

een heel duidelijke reactie van de minister gehoord. Misschien wil hij er nog op reageren.

Wat de Gemeentewet betreft, heeft de minister gezegd dat hij min of meer in permanent overleg is met de G4. Ik neem aan dat dit ook binnen de 24 uur zal kunnen. Ik was verbijsterd door de enorme snelheid die de minister op een ander punt wist te ontwikkelen. Dat verraste zelfs de woordvoerder nog. Maar dat weet ik niet zeker, want hij zat achter mij.

Belangrijker is dat de minister heeft besloten om het OM een aanwijzing te geven om te verzekeren dat de opsporingsambtenaren bij die zoekbevoegdheden opdrachten krijgen die zijn afgestemd met de lokale gezagsdragers die gaan over de openbare orde. Het lijkt mij dat het probleem dat de burgemeesters van de G4 hebben aangereikt daarmee kan worden opgelost waar het probleem is ontstaan, namelijk in het verkeer tussen de minister en de burgemeesters. Dat vond ik een bevredigende reactie.

Dat geldt niet voor het punt van de horizonbepaling. De minister heeft gezegd dat dit alleen zinnig is bij wetgeving die over een tijdelijke situatie gaat. Ik voel mij wel aangesproken door het argument van de heer Witteveen dat het veel meer gaat om een onzekere situatie. Dat is van belang, omdat het Tilburgse onderzoek waaraan is gerefereerd uitgaat van het mooie begrip "onzekerheidsreductie". Als de minister toe wil naar een systeem waarin wij permanent en continu wetgeving toetsen op effectiviteit, omdat dat zou passen in de dynamiek van het proportionaliteitsbeginsel en omdat je dat juist niet in de tijd zou moeten fixeren, dan lijkt mij dat een enorme opgave waarmee je het overigens niet oneens kunt zijn.

Met de heer Witteveen ben ik wel geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of de minister daadwerkelijk heeft geïndiceerd dat er een grondige evaluatie en monitoring van het gehele pakket maatregelen komt dat wij de afgelopen jaren hebben ontwikkeld op dit gebied. Misschien heb ik de woorden van de minister iets te enthousiast geïnterpreteerd. Hij kijkt heel geruststellend, zodat ik moet vat en hem vraag of ik dat goed heb gezien.

*N

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Dank voor het zeer gedegen antwoord van de minister. Ik had niet anders verwacht, na de evenzeer gedegen memorie van antwoord die wij van deze minister mochten ontvangen.

Ik heb over het begrip "apart domein" een vraag gesteld, naar aanleiding van het advies van de ROB. Ik gaf aan dat het antwoord van de minister op die vraag naar mijn mening formeel was: er komt een kabinetsstandpunt, dus je moet even geduld hebben, dan kun je het via de Tweede Kamer krijgen. Inmiddels is volstrekt duidelijk dat onze keuze niet de keuze voor een apart domein is, en dat ook de minister niet in die richting denkt. Dat punt kan als afgedaan worden beschouwd.

Ik sta nog even stil bij het verwerken van politiegegevens bij het verkennend onderzoek, mij daarbij aansluitend bij de opmerkingen van de heer Van de Beeten op dat punt. Bij alle theoretische discussies die wij hier voeren, is het goed om eens naar de praktijk te kijken,

want daar heb ik dagelijks mee te maken. Waarom maken wij dit soort wetten? Om onze rechtsstaat te beschermen tegen een inbreuk van buitenaf en van binnenuit, met terroristisch oogmerk. Bij die bescherming gaat het om 16 miljoen mensen, waarvan de overgrote meerderheid bestaat uit gezags- en wetsgetrouwe burgers. Wij moeten ervoor uitkijken dat wij bij het pogen die 16 miljoen burgers te beschermen, hun rechten op een grove manier schenden bij de gretigheid die wij ontwikkelen, om maar te voorkomen dat terroristische aanslagen worden gepleegd. Ik zie dat om mij heen, vooral bij de politie, gebeuren. Het is te prijzen in politie en justitie dat men de grenzen opzoekt, maar in die gretigheid is men wel zo resultaatgericht, dat er aan de andere kant links en rechts spaanders vallen, spaanders die meestal terecht komen bij onschuldige omstanders, maar die toch betrokken kunnen zijn bij dat verkennend onderzoek. Je weet in de meeste gevallen wel wanneer je in de gegevensbak van de politie terecht komt, maar bijna nooit of, en zo ja wanneer je eruit komt. Zo'n verkennend onderzoek is helemaal geheim: je weet niet eens dat je ooit ben opgenomen, laat staan dat je daaruit bent verwijderd.

Het gaat erom te voorkomen dat onschuldige burgers daarmee worden geconfronteerd, want wij zien op andere terreinen die gegevens terugkomen. Ik noem als voorbeeld het verlenen van een koninklijke onderscheiding. Daar worden de doopcelen van de decorandi gelicht, waarbij gegevens boven tafel kunnen komen waarvan niemand ooit weet heeft gehad. Dat is mij in de afgelopen 25 jaar vele malen gebeurd, en vandaar mijn zorg op dit punt, en het verzoek daar heel zorgvuldig mee om te gaan. De verwijzing van de minister naar de Wet politiegegevens is de juiste, omdat die wet ervoor moet zorgen dat alle gegevens die door de politie worden verwerkt, bij wat voor strafbaar feit dan ook -- dus ook bij daden van terrorisme -- op de juiste wijze worden verwerkt, gebruikt en ook weer verwijderd, als zij geen betrekking hebben op iemand die als verdachte kan worden aangemerkt, aan het eind van het proces.

De discussie van de heer Engels en de minister over het veiligheidsrisico intrigeerde mij. Naast de verzekeringen die de minister heeft gegeven over aanwijzingen aan het OM, vinden er geen aanwijzingen en fouilleringen plaats zonder dat daarover gedegen overleg in de driehoek heeft plaatsgevonden. Die driehoek is daarvoor, en voor zaken aangaande de openbare orde en het aanwijzen van gebieden waar preventief mag worden gefouilleerd. In dit geval zal geen aanwijzing plaatsvinden door de officier van justitie, zonder dat daarover overleg is gepleegd met de burgemeester, want anders is het hommeles in de tent. Ik heb er alle vertrouwen dat het in dit opzicht goed zal gaan.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De minister is blij met de inbreng vanuit deze Kamer, en zelfs met mijn inbreng. Ik gun hem dat graag, want het genoegen is helaas slechts kort voor hem. Hoe blijer wij de minister kunnen maken, hoe fijner het is. Tegelijkertijd ben ik het eens met collega Van de Beeten dat hij wel goed is, maar je moet er wel bijblijven. Net als bij zijn voorganger denk je: hij zegt wel

een heleboel, maar heeft hij ook gezegd wat ik wilde weten?

De minister heeft niet al mijn vragen beantwoord, iets wat de minister zelf waarschijnlijk wel weet. Zo heeft hij niet de vraag beantwoord, of wij iets hadden gehad aan deze wet bij de twee door hem genoemde twee terroristische aanslagen. Dat is geen academische vraag, het is een vraag die er wel toe doet. Ik ben vandaag een en al blijheid, maar wat collega De Graaf zegt, namelijk dat het in de praktijk nogal wat gevolgen kan hebben, klopt. Wij roepen dus het een en ander over ons af. De conclusie van vrijwel de hele Senaat is dan ook: ja, er is reden om regels te verruimen als wij het hebben over het voorkomen van terroristische misdrijven. Als wij geen gebruik maken van dingen die wij hebben en er gebeurt iets, hebben wij veel uit te leggen.

Maar tegelijkertijd hoor ik in deze Kamer vrees over de vraag waartoe dit alles leidt. Ik ben het eens met collega Witteveen dat wij dit eigenlijk niet zouden moeten hebben. Eerst hadden wij het niet nodig, nu zeggen wij dat wij het nodig hebben, maar eigenlijk zouden wij het kwijt moeten raken. Het is geen noodwetgeving, maar het zou wetgeving moeten zijn met een voorbijgaand karakter. Ik ben van huis uit een groter optimist dan menigeen, maar dat zou mogelijk moeten zijn. Vandaar mijn vraag om een horizonbepaling op te nemen: hij is niet helemaal van deze tijd, maar dit hoort ook niet van deze tijd te zijn. Ik zou graag over een aantal jaren bekijken of wij deze wet nog kunnen kwijtraken. Ik begrijp dat de minister die kant niet op wil, ik begrijp dat hij door de aandrang vanuit de diverse fracties toch wil nadenken over de wijze van extern toezicht, evalueren en monitoren. Ik denk dat die zaken bij elkaar kunnen worden gebracht, waarbij ik een rol voor het parlement zie, hoewel ik het eens ben met de stelling dat niet het parlement dat als eerste moet controleren. Het voorstel voor externe controle lijkt mij dus verstandig. Ik hoop dat de minister in zijn termijn op dit punt zo duidelijk is dat de hele Kamer dit voldoende vindt.

Mevrouw De Wolff had gevraagd of ik in tweede termijn ook namens haar kon spreken. Ik heb haar erop gewezen dat zij tegen het voorstel zou stemmen, en ik op dit punt naar de minister zal luisteren. Ik heb haar genoemd, maar ik kan niet helemaal namens haar spreken op dit punt.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Ik heb in mijn eerste termijn inderdaad niet de vraag van de heer Kox beantwoord -- waarvoor excuus -- of wanneer de onderhavige wet er niet was geweest de aanslagen op Pim Fortuyn en Theo van Gogh hadden kunnen worden voorkomen. Dat is wel een moeilijke vraag. Ik begrijp waarom de heer Kox die vraag stelt, maar het is heel erg moeilijk om in een inschatting achteraf aan de hand van een verondersteld ander arsenaal van bevoegdheden, er iets zinnigs over te zeggen. Dus ik wil zijn vraag wel beantwoorden, maar ik vrees dat ik dit niet kan. Wel kan ik de gezichtspunten aanreiken die daarbij een rol spelen. Onlangs is er een motie aangenomen in de Tweede Kamer over het tijdstip van toezending van de al eerder toegezegde AIVD-evaluatie in verband met de moord op

Theo van Gogh. Overigens was er over de moord op Theo van Gogh al het een en ander in Kamerstukken beschikbaar. Daarnaast is er een uitgebreid onderzoeksrapport vanuit verschillende disciplines geschreven en gepubliceerd over de moord op Pim Fortuyn.

Je zou je kunnen voorstellen dat in een scenariobenadering de vraag wordt gesteld of politieke bevoegdheden en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie op dit vlak iets hadden kunnen uitmaken. Ik geloof niet dat het veel zin heeft als ik probeer uit de losse pols daarover iets te zeggen. Daar waar aanwijzingen op een heel laag niveau liggen, is uiteraard de waarschijnlijkheid van voorkoming kleiner dan wanneer aanwijzingen de dichtheid hadden kunnen bereiken die ook in het kader van de toepassing van deze wet relevant was. Ik denk niet dat ik er goed aan doe nu als het ware de interpretatie van het begrip "aanwijzingen" te belasten met een relatie met deze twee zaken. Dat kan ons namelijk wellicht net weer op het verkeerde been zetten bij de toepassing van dit wetsvoorstel. Hoe begrijpelijk ik deze vragen ook vind, het zijn mijns inziens niet de vragen die beslissend moeten zijn voor de beoordeling van dit wetsvoorstel. De aanwezigheid van aanwijzingen is geen vaste categorie. Dus kan je een eventuele beoordeling met terugwerkende kracht van de strafvorderlijke component in deze twee geschiedenissen niet los zien van wat er gezegd moet worden in terugblik, rekening houdend met verbeteringen die inmiddels zijn aangebracht in de werkwijze van de diensten, de informatievoorziening en het vermogen om relaties te leggen tussen informatie die bij de verschillende diensten aanwezig is. Dus de wetgeving is daar maar een component van. Dat geldt voor het verleden maar ook voor de toekomst. Met deze reactie op de vraag van heer Kox heb ik in ieder geval geprobeerd aan te geven waarom deze wetsevaluatie ex ante, op basis van feiten die zich inmiddels hebben voorgedaan niet mogelijk is zonder dat daarbij de andere componenten, zoals het multidisciplinaire onderzoek dat is gedaan na de moord op Pim Fortuyn, worden betrokken.

De heer Witteveen heeft gesproken over het monitoren, het evalueren of het de vinger aan de pols houden. Je kunt een horizonbepaling die leidt tot het vervallen van een bepaling alleen op een verantwoorde manier opschrijven als daarin ook de gevolgen van het vervallen van die bepaling zijn verdisconteerd. Als je kijkt naar de historische uitgaven of de ADW op het punt van het Wetboek van Strafvordering moet je constateren dat juist deze titels van dit Wetboek in een hoog tempo van ontwikkeling zijn. Het anticiperend regelingen treffen terzake van de gevolgen die zich voordoen bij het opnemen van een horizonbepaling, zou alleen kunnen als in alle vervolgwetgeving rekening gehouden zou worden met de mogelijke gevolgen van het effectueren van het vervallen van wetgeving die er nu nog niet is maar die tussen nu en de datum van de horizonbepaling tot stand komt. Ik vertrouw de wetgevingsjuristen van Justitie zo'n beetje van alles toe, maar zij hebben ook nog andere dingen te doen.

De heer Witteveen heeft de vraag gesteld op welke manier het de vinger aan de pols houden het beste vorm gegeven zou kunnen worden. Dat is een serieuze

vraag, die niet alleen voor zijn fractie, maar ook voor Justitie en degenen die nu en in de toekomst verantwoordelijkheid hebben te dragen voor de terrorismebestrijding, van belang is. Het is mijns inziens goed om daarbij een paar ijkpunten in het oog te houden. Met de methodologie van evaluaties van wetgeving is inmiddels een zekere ervaring opgedaan, ook waar het gaat om het erbij betrekken van degenen die te maken hebben met de praktische toepassing, zoals de advocatuur, de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie, de politie en de diensten die betrokken zijn bij terrorismebestrijding; binnen de structuur van het ministerie van Justitie in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken noem ik op dit punt ook de Nationaal coördinator terrorismebestrijding. Methodologisch gezien wordt een hoorzitting in dat verband niet de aanbevolen methodiek gevonden. Ik neem overigens aan dat de heer Witteveen de hoorzitting ook niet zozeer als een doel op zichzelf bedoelde, maar dat het hem meer ging om de betrokkenheid van de gebruikers. Ik wil dit dan ook graag als precisering van mijn toezegging in eerste termijn noemen.

Vervolgens wil ik iets zeggen over de timing van het monitoren. Het lijkt mij een heel zinnige gedachte om ons daarbij een datum voor te nemen waarop in ieder geval de balans moet worden opgemaakt. Ik meen dat de heer Witteveen daarvoor zelf een termijn van vijf jaar noemde. Dat lijkt mij een zinnige termijn om de balans op te maken. Overigens geldt hierbij iets wat niet alleen beschouwd moet worden als een wens vanuit deze Kamer, maar ook als een wens die iedere minister van Justitie als eerstverantwoordelijke voor de coördinatie voor terrorismebestrijding moet hebben en die ik dus hier vanavond ook graag uitspreek. Het is geen onderwerp dat stilstaat. Dat ligt niet alleen aan de werking van deze bepalingen, maar ook aan de werkzaamheden van de hierbij betrokken diensten en aan de internationale samenwerking en, uiteraard, aan de ontwikkeling van het probleemveld zelf.

De heer Witteveen zei dat ik sprak over een specifiek soort terrorisme. Dat is zo, maar ik bedoelde dat in vergelijking met het terrorisme dat zich beperkt tot de schaal van de nationale samenleving, waarin de suïcidale component nog afwezig is en waarin ideologische componenten anders liggen. Wij hebben het over het actuele dreigingsbeeld, om het in AIVD-termen te zeggen, in relatie tot de middelen die overheid heeft. Ik denk dat het buitengewoon zinnig zou zijn om dit jaarlijks te bespreken, hetzij in relatie tot de behandeling van de justitiebegroting, hetzij in relatie tot het verschijnen van het jaarverslag van het Openbaar Ministerie. Het OM heeft de centrale rol bij de toepassing van deze wet. Het gaat daarbij dan om de vraag of de wetgeving op dit terrein nog steeds proportioneel is, en dan in de betekenis die ik in de eerste termijn aangaf: niet te veel en niet te weinig. Misschien ontbreken nog dingen of moeten wij op basis van de ontwikkeling van de realiteit zeggen dat bijzondere bevoegdheden niet meer hoeven. Beide zijn denkbaar. Ik laat mij nu maar even niet uit over de waarschijnlijkheden, maar het is denkbaar dat dit jaarlijks besproken wordt in een paragraaf, een hoofdstuk of een onderdeel dat hierop betrekking heeft. Via de lijn van het onderzoek, waarbij ik

graag het WODC inschakel bij de uitvoering of de opzet ervan, kunnen wij dan systematisch en jaarlijks de ontwikkelingen en de verhouding daarvan tot de wetgeving bewaken. Verder kunnen wij een evaluatiemoment afspreken over vijf jaar. Deze toezegging doe ik uit volle overtuiging.

Dit is de afronding van het wetgevingprogramma van dit kabinet op dit terrein, maar ik ga er zelf absoluut niet van uit dat het beleidsterrein van de terrorismebestrijding stilstaat. Ik wens dus iedere minister van Justitie toe dat hij de geschikte instrumenten heeft om de vinger aan de pols te houden en te beoordelen of de wetgeving die wij naar onze huidige beste inschatting adequaat vinden, nog steeds adequaat is, proportioneel en voldoende toegespitst op de aard van de problemen. Uiteraard is dat een zaak die de minister van Justitie heeft te dragen in relatie tot de Staten-Generaal. Ik spreek dan ook graag de wens uit voor een jaarlijks ritme naar aanleiding van de justitiebegroting of het jaarverslag van het Openbaar Ministerie, met een specifiek moment aan het einde van een vijftienjarige periode, die goed is om de balans daarvan op te maken.

Ik hoop dat ik hiermee deze vragen voldoende heb beantwoord. Dan kom ik op de andere vragen die in tweede termijn zijn gesteld.

De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over stukken die aan de verdediging nog niet bekend zijn. Het gaat daarbij om informatie die essentieel is voor het oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van de voorlopige hechtenis of de verlenging daarvan. Die stukken moeten voor de verdediging beschikbaar zijn. Dat is duidelijk. Dat komt overeen met wat ik heb aangegeven in de hieraan voorafgaande schriftelijke procedure. De informatie in het dossier moet voldoende zijn om de voorlopige hechtenis te dragen. Dat is een andere beslissing dan die over de nog geheim gehouden informatie die van belang kan zijn voor de fase van de strafvervolgung. Dat onderscheid moet inderdaad worden gemaakt. Ik hoop dat dit een helder antwoord is.

Verder heeft de heer Van de Beeten gevraagd naar een paar aspecten van de toetsing achteraf van het gebruik van de informatie. Even kwam daarbij de notificatieplicht ter sprake. Het WODC heeft een onderzoek naar de notificatieplicht verricht. Het is goed dat het WODC dat soort dingen onderzoekt en duidelijk maakt dat het daarmee niet best gesteld is. Een recente audit wijst op verbetering, maar ik zal niet beweren dat de notificatieplicht nu zo goed of zelfs perfect wordt nageleefd dat daarop het antwoord op de vraag die is gesteld, is gebaseerd.

Ik denk dat wij bij de bespreking van het wetsvoorstel Politiegegevens kunnen en moeten ingaan op de samenhang en het geheel van de voorzieningen die zijn gebaseerd op dat wetsvoorstel en die in strafvorderlijk kader passen.

Wij moeten niet een soort dubbel gezag hebben voor de praktische toepassing van de bevoegdheden, naast het gezag van het Openbaar Ministerie, maar daar heeft de heer Van de Beeten ook niet om gevraagd. Er zitten een paar lastige punten in, maar ik zeg graag toe om deze onder ogen te zien. Ik zal trachten deze te beantwoorden in een brief die ik voorafgaand aan de behandeling van het

wetsvoorstel Politiegegevens aan deze Kamer zal sturen. Dan kunnen wij vanuit twee wettelijke contexten bezien wat mogelijk en nodig is, zodat de burgers ook kunnen vertrouwen op de toepassing van deze regeling, want daar ging het de heer Van de Beeten en de andere sprekers om. De heer De Graaf was zeer expliciet op het punt van het vertrouwen van de burgers. Ik ben het graag eens met wat hij hierover naar voren heeft gebracht.

De heer Holdijk heeft gesproken over de verhouding tussen AIVD en Openbaar Ministerie, in relatie tot de vraag of uiteenlopende begripsbepalingen bezwaarlijk zijn. Ik heb toegezegd om dat te bespreken. Dat was geen overijlde toezegging, maar na raadpleging van mijn agenda voor morgen. Ik heb morgen nog geen overleg met de burgemeesters van de grote steden, maar er is ambtelijk overleg gaande dat naar ik hoop spoedig tot een afronding komt.

De heer Holdijk vroeg naar de verhouding tussen de aanwijzingen en de werkzaamheden van de AIVD, politie en Openbaar Ministerie. Bij de laatste ligt de nadruk op het opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven. De AIVD heeft een andere taakstelling. De raakvlakken zijn bekend en besproken. In de evaluatie moet aan de orde komen of dat goed werkt. Dat is de reden voor zeer regelmatig overleg en voor de rol van de nationale coördinator terrorismebestrijding. Deze nieuwe figuur in de opstelling heeft deze taak ook gekregen en koppelt regelmatig terug naar de politiek verantwoordelijken, om ervoor te zorgen dat de verschillende typen schoenmakers bij hun leest blijven, maar niet in zo gesloten winkels dat de bestrijding van terrorisme eronder lijdt. Dit is een van de dingen die naar voren zijn gekomen in het rapport naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn, zeg ik in aanvulling op het antwoord aan de heer Kox.

De heer Engels sprak over het aparte domein van terrorismebestrijding. Ik onderstreep dat een spillover inderdaad moet worden voorkomen. Zijn zorg was dat dit een doorwerking zou krijgen buiten dat specifieke terrein en buiten deze rechtvaardiging. Dat is voor mij ook een belangrijke reden voor deze wetsystematische opzet.

Bij de verhouding tot de gemeentelijke autoriteiten gaat het om de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de veiligheidsrisicogebieden. Ik hoop dat dit overleg tot overeenstemming leidt, maar ik kan niet uitsluiten dat het niet tot overeenstemming leidt, en dan moeten degenen die in onze bevoegdheidsverdeling daarop worden aangesproken op nationaal niveau, uiteindelijk het voorstel doen dat zij in hun verantwoordelijkheid menen te moeten doen voor een algemene maatregel van bestuur.

Als de punten van zorg over de feitelijke toepassing van de bevoegdheden op grond van deze wet voldoende zijn besproken met de betrokken burgemeesters, hoop ik, en verwacht ik eigenlijk ook, dat wij dat niet hoeven af te ronden in de sfeer van doorzetten ook al is er geen overeenstemming over. Het is duidelijk dat er contact moet zijn in de lokale driehoek, die daarvoor een geschikt kader is. Indien het uitoefenen van de door het wetsvoorstel geïntroduceerde zoekbevoegdheden van invloed kan zijn op de handhaving van de openbare orde, dient men het daartoe wel te beperken. Dan neem ik

uiteeraard de verplichting op mij om te zorgen dat dit ter kennis wordt gebracht van de burgemeester, in de vorm van een formele aanwijzing, via de gebruikelijke werkwijze of als uitvloeisel van het overleg in de driehoek, dat laat ik terzijde.

Meer in het algemeen geldt dat je bij dit soort onderwerpen niet alles vooraf in de gemeenteraad kunt behandelen. Als het de openbare orde raakt, en dus de verantwoordelijke voor de lokale openbare orde, en dat is de burgemeester, dan moet de werkwijze van justitie en van de onder het gezag van justitie werkzame politie zijn om dat met de burgemeester op te nemen, zodra dat mogelijk is. De burgemeester hoort niet voor verrassingen te worden geplaatst die hem of haar hinderen in de verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Ik denk dat dit ook de onderliggende zorg was van de burgemeesters.

Ik sluit mij graag aan bij wat de heer De Graaf zei over het advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Ik heb dat ook gedaan wat betreft het op zo'n manier uitoefenen van bevoegdheden dat deze echt zijn toegespitst op degenen met wie wij te maken kunnen hebben. Het is eigen aan de zoekbevoegdheden en de andere maatregelen die in dit kader worden genomen, dat zij zich kunnen uitstrekken tot flinke aantallen mensen aan wie onder omstandigheden wordt gevraagd om even te laten zien wat zij bij zich hebben, zonder dat zij in persoon verdachte zijn. Dat is daaraan eigen.

Wij hebben allemaal ervaren dat wij ons aan wat zoekbevoegdheden moeten onderwerpen, alvorens aan boord te gaan van een luchtvaartuig. Het zal het ons allemaal zo vergaan, denk ik, dat onze verontrusting groter is als dat poortje plotseling weg blijkt te zijn en iedereen doorloopt dan als wij ons met al die anderen, overtuigd van eigen onschuld, aan deze procedure moeten onderwerpen. Ik hoop dat dit ook zo zal zijn met de uitoefening van deze bevoegdheden in de gevallen en in de gebieden waar daartoe aanleiding bestaat.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Er is vandaag eerder meegedeeld dat mevrouw De Wolff bij de behandeling van twee wetsvoorstellen heeft afgezien van het woordvoerderschap in tweede termijn. Ik voeg daaraan toe dat dit is omdat zij in de loop van de middag ziek is geworden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben om stemming over het wetsvoorstel gevraagd. Die stemming zal volgende week plaatsvinden.

**

Sluiting 22.25 uur.