

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

*0: EK

*1: 2002-2003

*2: 19

*3: Word97

*4: 19de vergadering

*5: Dinsdag 4 maart 2003

*6: 13.30 uur

**

Voorzitter: Braks

Tegenwoordig zijn de leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Boorsma, Braks, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Dees, Doesburg, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Eversdijk, Van Gennip, Ginjaar, Groen, Hessing, Van Heukelum, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohnstamm, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Van der Linden, Lodders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meindertsmas, Pastoor, Platvoet, Le Poole, Pormes, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stekelenburg, Stevens, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, De Vries, Van Vugt, Walsma, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff, Wolfson en Zwerver,

en de heer Donner, minister van Justitie.

**

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

Lodders-Elfferich en De Vries, wegens verblijf buitenslands;

Lycklama à Nijeholt, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ingekomen is het bericht van het overlijden van het oud-lid der Kamer de heer Pierre Coenemans. Namens de Kamer heb ik een bericht van rouwbeklag gestuurd. Ik verzoek u te gaan staan.

Geachte mevrouw Coenemans,

Met leedwezen heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal kennis genomen van het overlijden van uw echtgenoot, lid van deze Kamer van 13 september 1983 tot 13 juni 1995 voor het CDA.

Pierre Coenemans, Limburger in hart en nieren, heeft zich tijdens zijn werkzame leven in hoofd- en nevenfuncties vooral ingezet voor de belangen van de land- en tuinbouw, in het bijzonder in de Limburgse regio. Als

volksvertegenwoordiger, eerst op provinciaal niveau, later als lid van deze Kamer, droeg hij de land- en tuinbouw ook een warm hart toe, waarbij hij het behoud van natuur- en landschapsschoon niet uit het oog verloor. Van juni 1991 tot aan zijn vertrek uit deze Kamer in 1995 gaf hij aan zijn warme belangstelling voor deze sectoren mede uitdrukking door middel van zijn voorzitterschap van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Als lid van de vaste commissie voor Economische Zaken gaf hij blijk van zijn brede belangstelling voor de sociaal-economisch gebeuren in ons land. Hij aarzelde niet bij stemmingen over zijns inziens principiële aangelegenheden een minderheidsstandpunt in te nemen.

In dankbaarheid gedenkt de Kamer uw echtgenoot als een vriendelijk, collegiaal en deskundig medelid. Mede namens de leden van de Kamer wens ik u, uw kinderen, kleinkinderen en verdere familie veel sterkte toe.

Ik verzoek u een ogenblik stilte in acht te nemen.

**

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.)

De **voorzitter**: Aangezien voor de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en de algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nrs. 28732, 28735, 28765, 28766, 28771, 28772 en 28773 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van dit voornemen, deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

**

Aan de orde is:

- **de benoeming van de Griffier der Kamer** (Eknr. 165).

De **voorzitter**: Voor de benoeming van de Griffier der Kamer zal de in artikel 113 van het Reglement van Orde bedoelde procedure van schriftelijke stemming worden gevolgd.

Ik benoem tot stemopnemers de leden Timmerman-Buck (voorzitter), Van den Broek-Laman Trip, De Boer en Schuyer.

**

Mevrouw **Timmerman-Buck**, voorzitter van de stemcommissie: Voorzitter. Er zijn in totaal 63 stemmen uitgebracht, waarvan 58 voor de heer Klaassen en 5 blanco.

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

De **voorzitter**: Namens de Kamer dank ik de stemcommissie voor de door haar verrichte werkzaamheden bij de benoeming van de griffier. Aangezien de heer Klaassen de volstreekte meerderheid op zich heeft verenigd, is hij verkozen tot de nieuwe griffier van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Namens de Kamer zal ik de heer Klaassen heden onze gelukwensen doen toekomen. Het ligt in het voornemen dat hij op 15 april aanstaande in dienst treedt en op die dag bovendien beëdigd wordt.

**

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers (28627).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Nog maar kort geleden hebben wij inzake dit wetsvoorstel plenair gesproken over de vraag of hier sprake was van controversialiteit. Daarbij kwam al eerder aan de orde dat de fractie van de PvdA vorig jaar slechts met grote aarzeling in meerderheid heeft ingestemd met deze noodwet, in plaats van met haar collega's Witteveen en Jurgens tegen te stemmen. De omstandigheid dat het een tijdelijke maatregel betrof teneinde een noodsituatie het hoofd te bieden was een belangrijke, zo niet doorslaggevende factor. Dit blijkt onder meer uit de Handelingen van 5 maart 2002. Tijdens het debat heeft de toenmalige minister aangegeven dat de noodwet in beginsel in ieder geval een jaar loopt, met de mogelijkheid één keer te verlengen als gering succes daartoe noodzaakt. Aan die woorden hebben wij de verwachting ontleend dat deze noodwet hooguit eenmaal met een jaar zou worden verlengd. Het stelt ons dan ook teleur dat de verlenging voor een periode van twee jaar geldt, te meer gelet op de kritische kanttekeningen van de Raad van State.

De minister is in de memorie van antwoord volledig en punt voor punt op al onze vragen ingegaan. Helaas heeft hij ons nog niet geheel kunnen overtuigen. Nog steeds is de PvdA-fractie terughoudend over dit voorstel door het dilemma van principiële bezwaren enerzijds en de concrete omstandigheden van dit moment anderzijds. Wat het eerste betreft overheerst bij ons nog steeds de mening dat een perverse focus op drugsdelicten onevenredige aandacht vergt, die andere kwesties ten onrechte verdringt. De ongelijke behandeling van drugsdelinquenten ten opzichte van mensen die een andere vorm van criminaliteit begaan, is daarvan het gevolg. Inmiddels is de regering wel overgegaan tot gedifferentieerde heenzending, zoals blijkt uit haar antwoord aan de Raad van State. Hoewel het erop lijkt dat de verstoppende werking op de rechtsketen hiermee enigszins wordt beperkt, vernemen wij graag van de minister hoe en wanneer de heenzendingen plaatsvinden en welke gevolgen ze hebben voor de rechtsketen. De discussie spitst zich op dit moment toe op het penitentiaire beleid. In de memorie van antwoord staat dat

het aantal klachten sterk is afgenomen en voor 95% ongegrond wordt verklaard. Nadere informatie bij de klachtencommissies van Utrecht en Roermond geven een iets genuanceerder beeld. In Utrecht lag het percentage ongegrondverklaringen in 2002 lager en is het aantal klachten in 2003 inderdaad afgenomen. Het aantal gesprekken met de commissaris van de maand is evenwel sterk toegenomen. In Roermond fungeert pas sinds eind vorig jaar een klachtencommissie met adequate ambtelijke ondersteuning. Maar dit betreft nuanceringen die volgens ons wel vermeldenswaard zijn, doch niet van een orde om verder uit te diepen. Wij achten het meer van belang dat er geen sprake meer is van gebrekkige effectiviteit en uitvoerbaarheid sinds het evaluatierapport van ES&E, dat een nulmeting was. Dit raakt naar ons idee de kern van de zaak. Inderdaad zijn wij geïnformeerd over verbeteringen, bijvoorbeeld in de huisvesting op verschillende plaatsen waar de noodwet ten uitvoer wordt gelegd.

De vraag was echter of de gevaarlijke situaties, waarvan bijvoorbeeld sprake was in Zeist, daarmee waren verholpen. De burgemeesters van de betreffende gemeenten Zeist en Soest hebben waarschijnlijk niet voor niets de noodklok geluid. Naar aanleiding van kritische signalen over veiligheid en beheersbaarheid, ook vanuit de zittende magistratuur, heeft de vaste Kamercommissie voor Justitie op 3 maart 2003 een werkbezoek gebracht aan Kamp Zeist.

Wij moeten de minister complimenteren voor de snelle en adequate wijze waarop aan ons verzoek gehoor is gegeven. Functionarissen van het departement van Justitie hebben een uitvoerige toelichting gegeven en een uitgebreide rondleiding verzorgd. Wij hebben begrepen dat de minister zelfs van plan is geweest om deel te nemen aan het bezoek, maar helaas hebben zijn drukke werkzaamheden dit verhinderd. Uit de toelichting en de rondleiding bleek dat de gewraakte accommodatie in de barakken 6 en 7 met de riskant nauwe gangen vanaf 17 maart aanstaande zullen zijn ontruimd. Vanaf dat moment zullen de gedetineerden zijn ondergebracht in nieuwe, goed beveiligde tweepersoonscellen. Zo ver zo goed dus. Wel was de aangetroffen situatie in de zespersoonscellen voor de vrouwelijke gedetineerden van aanzienlijk mindere kwaliteit en tamelijk deprimerend. Hoe lang blijven deze omstandigheden bestaan? Licht ook voor deze groepen op redelijk overzienbare termijn verbetering in het verschieft? Hoewel het een goede zaak is dat de ergste problemen in de meermansdetentie zijn aangepakt, mag er toch worden aangenomen dat de verbeteringen verder zullen worden voortgezet.

Een volgend kernpunt wordt gevormd door de personele situatie. In de memorie van antwoord wordt melding gemaakt constructief overleg met werknemersorganisaties en in het kader van eventuele strijdigheid met internationale verdragen worden, onder andere over de aanstelling van personeel, de European Prison Rules genoemd. Uit gesprekken met medewerkers van werknemersorganisaties en van ES&E komt naar voren dat in die kringen twijfel heerst over de vraag of omzetting in een vast dienstverband gepaard is gegaan met adequate training en opleiding. Kan de minister hierop nader ingaan?

Overigens betreuren wij het ontbreken van actuele objectieve informatie terzake zeer. De minister beschouwt het evaluatierapport als een nulmeting omdat de onderzoeksperiode afliep op 1 oktober 2002. Waarom heeft hij dan niet voorzien in nader vervolgonderzoek zodat wij hadden kunnen beschikken over een meer recente externe rapportage bij de behandeling van het wetsvoorstel tot verlenging van deze noodwet? Nu is voor ons niet eenvoudig te achterhalen wat exact de situatie is. Het personeel van Securicor is in vaste dienst. Wat zijn daarvan de financiële consequenties? Hoe verhouden de personele kosten van Securicor zich ten opzichte van die van het reguliere detentiepersoneel? Wat is de doorloop van personeel bij Securicor en hoeveel werknemers van Securicor stromen door naar het reguliere PIW-werk? Klopt het dat het werk als detentie-toezichthouder is gaan fungeren als een opstap naar regulier PIW-werk? Welke opleiding krijgen detentie-toezichthouders en wat is het verschil met de opleiding van PIW-ers?

Een andere kwestie betreft de categorie gedetineerden. Zoals wij hebben kunnen waarnemen in kamp Zeist is het overgrote deel van de gedetineerden van buitenlandse of Caraïbische origine. Kan de minister ons informeren over de meest recente stand van de onderhandelingen met zijn ambtgenoten binnen het Koninkrijk over de beveiliging op de luchthavens van Aruba, Bonaire en Curaçao en over de overige justitiële samenwerking? Meermaals is in het overleg en in de media aandacht besteed aan de situatie in de Koraal Specht accommodatie. Geldt dit ook voor de accommodatie in Rio Canario en de andere huizen van bewaring? Wat is de prognose over de kwalificatie van de te verwachten gedetineerden in de noodopvang? Klopt het dat de gepleegde delicten naar verwachting zwaarder worden? Wij dringen er bij de minister op aan te voorzien in een toereikende monitoring van de ontwikkelingen binnen de noodvoorzieningen met meermanscellen, opdat wij in de toekomstige behandeling van dit soort voorstellen kunnen beschikken over adequate informatie terzake.

Wij zien ons nu toch al geplaatst voor een situatie van stikken of slikken. Het verwerpen van dit wetsvoorstel zou immers leiden tot grote praktische problemen, doordat de minister geen voorzieningen heeft getroffen voor een dergelijke situatie. Daarbij komt dat de benodigde informatie ontbreekt.

Deze kwestie is des te meer relevant gelet op het voornemen van de minister om deze noodwet te integreren in het gewone gevangenisregime, door middel van een regulier wetsvoorstel inzake meermanscellen. Een dergelijke aanpak zou tegemoet kunnen komen aan onze principiële bezwaren tegen de ongelijke behandeling van soorten delinquenten. Nu een desbetreffende gerechtelijke uitspraak verwijst naar overleg met de OR, zijn daar eveneens de door werknemersorganisaties gewenste personele omstandigheden in het geding. In hoeverre is de minister bereid het detentiepersoneel meer te faciliteren en aan welke concrete extra maatregelen denkt hij dan? Meer fundamenteel is de vraag op welke wijze en op welke termijn de harmonisatie van de noodwetmaatregelen in het reguliere penitentiaire systeem gaat plaatsvinden. Op welke wijze en wanneer zal de Kamer daarbij worden

betrokken? Kan de minister informatie geven over de duur van de groepsdetentie? Oorspronkelijk was er toch sprake van groepsdetentie voor een beperkte termijn? Gisteren hebben wij begrepen dat de gemiddelde duur 9 maanden bedraagt. Dat is toch geen beperkte termijn?

De PvdA-fractie verkeert nog steeds in grote tweestrijd over het dilemma tussen principiële bezwaren inzake de ongelijke behandeling van delinquenten en de praktische omstandigheden van dit moment, zoals die door het beleid van de minister zijn gecreëerd. Veel zal dan ook afhangen van de antwoorden van de minister op onze vragen over de heen-zendingpraktijk en de gevolgen daarvan voor de rechtsketen en van de antwoorden op onze vragen over de harmonisatie van de noodwet in het reguliere systeem.

De Eerste Kamer heeft, zoals bekend, tot taak wetsvoorstellen te toetsen op strijd met andere regelgeving en op uitvoerbaarheid. Met onze collega's van de Tweede Kamer hechten wij zeer aan de veiligheid en beheersbaarheid in de penitentiaire inrichtingen. Ook tijdens de plenaire behandeling in maart 2002 hebben wij daarover indringende vragen gesteld. Inmiddels is ervaring opgedaan met meermanscellen en is duidelijker waar en op welke onderdelen zich de grootste risico's voordoen. Ondanks de verbeteringen die zijn doorgevoerd na afloop van de onderzoeksperiode van ES&E per 1 oktober 2002, is toch nog niet duidelijk of er in alle opzichten sprake is van een beheersbare situatie. Zolang niet duidelijk is welke maatregelen de minister bereid is te treffen voor verbetering van met name de personele omstandigheden, blijft mijn fractie, evenals de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, twijfels houden over dit wetsvoorstel. Wij zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Wij behandelen nu, enkele dagen voor de expiratie van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers, plenair een voorstel tot wetswijziging waarmee wordt beoogd het penitentiair noodregime voor drugskoeriers en bolletjesslikkers met twee jaar te verlengen. Een maand geleden, tijdens een discussie over de controversialiteit van dit wetsvoorstel, besloot deze Kamer het wetsvoorstel met de demissionaire minister te behandelen. Mijn fractie heeft toe al gezegd dat zij de problematiek van de drugskoeriers en bolletjesslikkers dringend blijft vinden.

De VVD-fractie is onveranderd van mening dat drugskoeriers en bolletjesslikkers, die met steeds grotere hoeveelheden cocaïne ons land proberen binnen te komen, een fors stabbaar feit plegen, een gevaar voor zichzelf en vele andere vormen en -- indien zij zonder meer zouden worden heengezonden -- het rechtsgevoel in onze samenleving ernstig zouden aantasten. Het valt mijn fractie op, dat sommigen in de samenleving nog wel eens laconiek doen over deze problematiek. Vaak zijn het dezelfde die begin jaren negentig in de felle discussies over bijzondere opsporingsmethoden voorop liepen in de toentertijd terechte en voor een groot deel principiële kritiek op het ongecontroleerd doorlaten van harddrugs, omdat die harddrugs dan -- zo werd gezegd -- ongecontroleerd op de vrije markt zouden komen. Met het laten lopen van bolletjesslikkers en andere koeriers zouden

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

de samenleving en de overheid weer harddrugs doorlaten, zonder dat daarmee een breder opsporingsdoel wordt gediend.

Bij de behandeling vorig jaar van de Tijdelijke wet heb ik ook gewezen op de merkwaardige opvattingen van sommige justitie- en politieautoriteiten over het laten lopen van bolletjesslikkers. Het is er de laatste tijd niet beter op geworden.

Ik citeer een brigadier van politie uit het Algemeen Politieblad van 25 januari 2003 over de bolletjesslikkers: "Eigenlijk is het net een ondernemer" "Hij maakt slachtoffers, hoewel eigenlijk alleen zijn geïmporteerde waar slachtoffers maakt" "De slachtoffers van de bolletjesslikkers zie je zelden bij het bureau slachtofferhulp. Zij zijn wat geld kwijt, hebben al of niet genoten van hun middel en gaan verder met hun leven, uitzonderingen daargelaten." Ik houd het bij dat citaat. "Enkele uitzonderingen daargelaten", het zal je als vader, moeder of relatie van een harddrugsverslaafde door een brigadier van politie gezegd worden. De politie zou beter moeten weten.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter, voor alle duidelijkheid: de heer Rosenthal citeert hier verschillende sprekers. Voor zover de PvdA de heenzending heeft bepleit, ging het om altijd om heenzending voorzien van dagvaarding en na productie en niet zonder meer.

De heer **Rosenthal** (VVD): Dat moge zo zijn, maar de kans op recidiven blijft natuurlijk onverminderd aanwezig.

Mevrouw **Tan** (PvdA): De kans op recidiven is er altijd.

De heer **Rosenthal** (VVD): Dat moge zo zijn, maar op het moment dat je gaat praten over heenzenden in de brede zin van het woord, praat je over het laten lopen van een dringend probleem in onze samenleving.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Ons ging het om de onevenredigheid. Het ging om het heenzenden van drugskoeriers die met een relatief geringe hoeveelheid op zak waren aangetroffen. Het ging om het uitvergroten van deze lichte criminaliteit, die weliswaar drugsgerelateerd is. Zij wordt opgeblazen door iedereen vast te zetten.

De heer **Rosenthal** (VVD): Op dit punt verschillen wij kennelijk van mening. Bij het aanhouden en vasthouden van bolletjesslikkers spelen toch ook een aantal punten die de fractie van de VVD geleidelijk aan steeds duidelijker zijn geworden en die de urgentie van de problematiek alleen maar verhelderen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Over citaten gesproken, heeft de heer Rosenthal kennis genomen van een interview met de heer Dijkstal in Vrij Nederland van afgelopen week? Zo ja, wil hij reageren op de uitlatingen van de heer Dijkstal? Deze zei dat wij ons een jaar geleden in een aan hysterie grenzende vlaag van paniek hebben gestort op een probleem dat ook zakelijker had kunnen worden opgelost. Dit is mijn parafrasering, ik heb het citaat niet bij de hand.

De heer **Rosenthal** (VVD): Daarover verschillen de heer Dijkstal en ik dus van mening, dat moge helder zijn.

Voorzitter. Ter zake van de urgentie van de problematiek hebben wij uit informatie over bolletjesslikkers en drugskoeriers moeten constateren dat het nota bene zo blijkt te zijn dat bolletjesslikkers, die voor de tweede of derde keer aan de slag gaan, voor hun succes niet betaald worden in geld, maar in bolletjes. Met andere woorden: het laten lopen van bolletjesslikkers leidt tot steeds ergere situaties die ook het rechtsgevoel van de samenleving aantasten.

Wij hebben tijdens de behandeling in de Tweede Kamer en in de schriftelijke voorbereiding geen enkel steekhoudend argument gevonden om anders over deze materie te denken. Wat dat betreft -- ik wil het toch gezegd hebben -- overtuigt ook het advies van de Raad van State, dat vorige maand hier al even kort ter sprake kwam, mijn fractie absoluut niet. De advisering over de verhouding tot de internationale verdragen is een pure herhaling van zetten. De kritiek van de Raad dat de noodzaak van verlenging van de Tijdelijke wet niet aan de drugskoeriers, maar aan het algemene probleem van de te geringe reguliere celcapaciteit toegeschreven moet worden, snijdt geen hout. Waar het de facto om gaat is dat de zeer forse toestroom van drugskoeriers de toch al schaarse capaciteit extra belast en dus vraagt om bijzondere, zo gezegd noodvoorzieningen.

Verwijzend naar de internationale verdragen maak ik tevens de volgende opmerking: de fractie van de VVD kan zich niet bepaald aan de indruk onttrekken dat de noodcapaciteit in Nederland zeker de toets der kritiek kan doorstaan in vergelijking met de reguliere gevangenis capaciteit en met de penitentiaire regimes op internationaal niveau. Terzijde merk ik op dat er ook bij het noodregime aan alles wordt gedacht. Zo constateerde ik gisteren in Zeist dat in een van de recreatieruimten onder meer pontificaal het boek "Hoe hoort het eigenlijk?" van Amy Groskamp-Ten Have in het boekenkastje stond. Er wordt dus aan alles gedacht in dit land.

Het regime waarmee wij drugskoeriers en bolletjesslikkers met behulp van noodvoorzieningen vastzetten, is noodzakelijk. Zolang er geen uitzicht is op een dusdanige uitbreiding van de reguliere celcapaciteit dat drugskoeriers en bolletjesslikkers daar allemaal in terecht kunnen, blijft de noodzaak van noodcapaciteit bestaan. Wij delen het oordeel van de minister dat het om een buitengewoon weerbarstige problematiek gaat. In 2002 zijn er ruim 2000 aanhoudingen op Schiphol verricht met naar mijn mening steeds zwaardere gevallen, gezien de toenemende gemiddelde strafduur. De bolletjesscanner op Curaçao blijkt goed te werken en de pre-flight controls beginnen vruchten af te werpen. Het valt echter allerminst uit te sluiten dat drugskoeriers steeds weer nieuwe methodes en mogelijk ook routes zullen zoeken -- misschien wel via Bonaire -- en weten te vinden om ons land binnen te komen. Vandaar mijn vraag aan de minister of hij alert is op aanwijzingen dat nu ook Oost-Europeanen geronseld worden voor de drukke en soms minder drukke routes? Dan noem ik maar een van de vele signalen van wat ons nog te wachten kan staan. De minister neemt

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

vanuit ons perspectief een behoorlijk risico door, gekoppeld aan de verwachting dat wij dan een nieuwe penitentiaire beginselenwet zullen hebben, als nieuwe expiratedatum maart 2005 in de nieuwe wet op te nemen. Waarom wil de minister dat risico lopen, terwijl hij in de Tweede Kamer -- en dit was onzes inziens terecht -- geen garanties heeft willen afgeven?

Ik rond af. De VVD-fractie steunt het wetsvoorstel. Natuurlijk hadden ook wij graag op dit moment voldoende reguliere celcapaciteit in ons land willen hebben. Nu die er nog niet is, is het gebruik van de noodcapaciteit voor drugskoeriers en bolletjesslikkers noodzakelijk. Wij zien geen nieuwe feiten of omstandigheden die het probleem minder dringend maken. Het vooruitzicht van een gat in een cruciaal onderdeel van de strafrechtketen -- de vervolging en berechting van harddrugsdelicten, want daar gaat het om -- spreekt ons niet aan. Daar waren wij een maand geleden overigens al dichtbij. Was de wet toen, zoals onder meer de Partij van de Arbeid wilde, controversieel verklaard, dan had dit betekend dat een grote groep drugskoeriers op straat was gezet of in gewone gevangenschappen terecht was gekomen met, denkend in de keten, het op straat zetten van weer andere criminelen als gevolg. Gelukkig dat toen een meerderheid in deze Kamer verstandiger was. De VVD-fractie hoopt dat die meerderheid, nu het er op aan komt, er vandaag ook zal zijn.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Krap een jaar geleden, op 5 maart 2002, aanvaardden wij in de Eerste Kamer de tijdelijke wet, waarvan de bedoeling was dat zij een werkingsduur van een jaar zou hebben. Waarschijnlijk heeft geen van ons vermoed -- ik in elk geval niet -- dat minder dan zes maanden na de inwerkingtreding de minister reeds zou besluiten tot verlenging van de wet, en dat niet voor één, maar voor twee jaar.

Wanneer wij moeten aannemen dat men op het departement, maar ook op Schiphol, op 5 maart van het vorig jaar eveneens serieus van mening was dat een werkingsduur van een jaar toereikend zou zijn, moet dan niet de conclusie getrokken worden dat alle deelnemers aan het wetgevingsproces redelijk naïef zijn geweest?

Dat zou betekenen dat iedereen -- blijkbaar dus ook de mensen uit de praktijk -- het probleem sterk onderschat hebben. Als het anders is, zou de vraag moeten worden gesteld of de insiders een jaar geleden reeds wisten dat een werkingsduur van één jaar hoogstwaarschijnlijk volstrekt onvoldoende zou zijn om het probleem het hoofd te bieden. Misschien vindt de minister thans reden om bij deze gelegenheid op die vraag in te gaan?

Wat hiervan ook zij, nu wij met een verlengingsvoorstel worden geconfronteerd, kunnen wij niet om de vraag heen of en in hoeverre de tijdelijke wet effectief is gebleken. Toen de tijdelijke wet hier in discussie was, sprak de ambtsvoorganger van deze minister over het succes dat hij van de wet verwachtte. Het woord succes heeft hij een- en andermaal gebruikt. Maar wat dient in deze context -- achteraf bezien -- onder succes te worden verstaan? Van succes kan wellicht in deze zin

worden gesproken dat een bepaalde aanvullende noodcapaciteit in het gevangeniswezen kon worden gecreëerd. En, zo valt te constateren, de intensivering van de aanpak van de smokkel door drugskoeriers heeft ertoe geleid dat vele drugskoeriers zijn aangehouden en veroordeeld. Echter, wie het woord succes hanteert, zal toch een andere voorstelling hebben gehad van het effect van een tijdelijke wet die het karakter van een noodvoorziening had.

Het onderhavige wetsvoorstel, inclusief de memorie van toelichting, plaatst ons ook voor de vraag, in welke zin eigenlijk van een tijdelijke wet sprake is. De wet draagt in zoverre een tijdelijk karakter dat de minister nú verklaart dat een tweede verlenging niet aan de orde zal zijn. Tegen het moment waarop de verlengde werkingsduur verstreken zal zijn, moeten meer structurele wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet en van de Penitentiaire maatregel immers hun beslag hebben gekregen. Afgezien evenwel van alle onzekerheden waarmee deze voornemens als zodanig zijn omgeven, rijst juist dan de vraag of de tijdelijke wet een noodwet genoemd mag worden, of dat de wet in feite een soort experimentenwet is geweest, of als een zogenoemde voortrein moet worden beschouwd, zoals dat in het kader van het Burgerlijk Wetboek wel meer is voorgekomen. Het maakt voor de inhoud niet zoveel verschil of wij spreken van een noodwet, een tijdelijke wet of een experimentenwet, maar voor de presentatie van die voorstellen zou het wellicht wél enig verschil gemaakt hebben.

Terugkomend op het "succes" van de tijdelijke wet, zou men ook kunnen stellen dat het detineren van drugskoeriers in die zin effectief is dat recidive gedurende de detentie wordt voorkomen. Het detineren van de drugskoeriers wordt echter primair gemotiveerd niet zozeer door te wijzen op het voorkomen van recidive maar op de aard en de ernst van het misdrijf. Drugssmokkel is, aldus de toelichting, een ernstige inbreuk op de Nederlandse rechtsorde. Dat is in die zin juist omdat het gaat om een feit met een maximale strafdreiging van 12 jaar. Het zal ook waar zijn dat mensen ernstig worden misbruikt door organisaties achter de drugskoeriers.

Bij deze tweeledige redengeving voor de strafbaarstelling en detineren vallen echter twee zaken op te merken. Ten eerste heeft het noemen van de maximale strafduur van twaalf jaar in de gevallen waar het grosso modo over gaat, namelijk over drugssmokkelaars, niet zo'n grote relevantie. Ik heb althans nog geen straffen horen uitspreken die tenderen naar twaalf jaar. Ten tweede is, voor zover mij bekend, tot nu toe nog niet zo veel gebleken van het oprollen van de organisaties achter de drugskoeriers. Als dit anders is, zouden wij dit graag vernemen. Bovendien hebben wij die ernstige inbreuk op de Nederlandse rechtsorde moeten bekopen met een ontwrichting van ons gevangenisstelsel; de overbelasting van de capaciteit leidt tot heenzendingen of tot het doorbreken van het regime, hetgeen leidt tot voorstellen voor het plaatsen van meer personen in één cel.

Het behoeft geen betoog dat onze fracties zich op het standpunt stellen dat drugssmokkelaars niet ongemoeid kunnen worden gelaten, ondanks deze reële bezwaren. Wij

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

vroegen ons echter een jaar geleden al af -- en wij doen dat nog steeds -- of de bestrijding niet zoveel mogelijk in andere maatregelen moet worden gezocht die met meer effect en met minder nadelige gevolgen voor onze rechtsorde gepaard gaan. Het gevangenisstelsel behoort immers ook tot onze rechtsorde. In de memorie van antwoord staat: "Het betreft een weerbarstige materie die met buitengewone middelen moet worden aangepakt". Wij hebben in het voorlopig verslag gewezen op de mogelijkheden van overdracht van strafvervolging en uitzetting. Zoals uit hetzelfde voorlopig verslag blijkt, voelen wij ons aangesproken door de suggestie van het openbaar ministerie bij de presentatie van haar laatste jaarverslag, namelijk om de drugskoeriers "per kerende post" terug te sturen. Wij mogen het toch niet voor mogelijk houden dat het openbaar ministerie zich met deze opmerking te buiten ging aan inhoudsloze en irreële suggesties?

Onze indruk is dat de bestrijding van drugssmokkel, althans die via Schiphol, veel meer in praktische dan in wettelijke maatregelen, zoals die thans genomen zijn, moet worden gezocht. Daarom vinden wij het positief dat bijvoorbeeld bij het vertrekpunt op de Nederlandse Antillen inmiddels een zogenaamde bodyscan in gebruik is genomen. Ook personeelsuitbreiding bij diverse functies op de luchthavens kan wellicht een nuttige bijdrage leveren.

Wij beëindigen onze bijdrage in eerste termijn aan de gedachtewisseling over alternatieve maatregelen met de vraag hoe het is gesteld met de medewerking van de betrokken luchtvaartmaatschappijen. In hoeverre spelen hun belangen, en wellicht indirect die van de passagiers, een rol bij de intensiteit van de noodzakelijke controle? Ons bereiken berichten dat de zorgvuldigheid van de controle en het systematisch onderzoek van bagage en personen te lijden hebben onder de tijdsdruk van de vertrekschema's. Mogelijk is hier een belangrijk praktisch knelpunt te vinden dat in een winstpunt kan worden omgezet.

Wij zien met bijzondere belangstelling uit naar een reactie van regeringszijde op onze vragen en opmerkingen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Een aantal van ons zijn gisteren naar kamp Zeist geweest, hebben daar rondgekeken en zijn rondgeleid. Voordat ik over het voorliggende wetsvoorstel spreek, hecht ik eraan te melden dat de medewerkers van de minister die zich hebben gestort op het rond krijgen van kamp Zeist, een welgemeend compliment toekomt. Dat valt ten slotte ook in de schoot van de minister, zo zitten de verantwoordelijkheden nu eenmaal in elkaar, maar ik vind dat zij buiten iedere verdenking bezig zijn om te doen wat zij kunnen en te roeien met de riemen die zij hebben. In die zin laat het ambtelijk apparaat zich hier van zijn meest loyale kant zien. Ik hecht eraan om dit te zeggen, omdat ik voor het overige niet veel goeds te melden heb over deze tijdelijke wet. Dat zal misschien niet veel verbazing

wekken, gezien het debat van 52 weken geleden. Het mooiste uit mijn betoog is nu dus geweest.

Zoals gezegd hebben wij 52 weken geleden het debat over de tijdelijke wet gevoerd, waarbij de fractie van D66 tegen de wet heeft gestemd. Kijkend naar de stukken die ons nu geworden zijn, moet niemand het mij kwalijk nemen dat ik mij vanuit die optiek heb afgevraagd of er nieuwe feiten en omstandigheden zijn die ons ertoe moeten brengen om van ons ongeloof van 52 weken geleden te vallen. Ik zeg maar ronduit dat de conclusie is dat dit niet of maar heel moeizaam het geval kan zijn.

Ik kan niet ontkennen dat ik bij herlezing van de Handelingen van 52 weken geleden enig genoeg en leedvermaak niet heb kunnen onderdrukken. De voorspellende waarde van de opmerkingen die sommigen maakten, is groot gebleken. Tegelijkertijd is het aan het einde van die herlezing zelden zo treurig geweest om te zien dat alle angstige vermoedens die tijdens dat debat de revue passeerden, over de gevolgen die de tijdelijke wet zou kunnen hebben, voor een belangrijk deel werkelijkheid zijn geworden.

Ik loop de punten even door. Het zijn er in hoofdzaak vier, met een beperkt aantal onderverdelingen, waarvan ik hoop dat zij de betoogtrant niet onhelder zullen maken. Het eerste punt was of de tijdelijke wet zou leiden tot een effectieve aanpak van het acuut gerezen probleem, bijvoorbeeld doordat er sprake was van een drastische vermindering van het aantal bolletjesslikkers. Op basis van de door de minister verstrekte cijfers moet het antwoord hierop hartgrondig "neen" luiden.

Er zijn wel een aantal voorziene effecten en een aantal andere dan voorziene effecten gesorteerd. Het eerste is dat er sprake lijkt te zijn van een verschuiving van bolletjesslikkers naar drugskoeriers/niet-slikkers, om het zo maar even te formuleren, en dat de laatste categorie een grotere hoeveelheid probeert te importeren dan de bolletjesslikkers deden of konden.

Ik kan dat voorlopig niet als winst beschouwen. De tweede vraag is of het heeft geleid tot een effectieve aanpak van de acuut gerezen problemen. Gisteren is ook even ter sprake gekomen dat de verhouding tussen de georganiseerde drugsmaffia en de drugskoeriers, onder wie de bolletjesslikkers, ernstig is verhard. De drugskoeriers worden steeds meer in een uitermate chantabele situatie gebracht om vervolgens te worden gedwongen om drugs te smokkelen. Ook op dit punt kan niet van een grote winst worden gesproken. De derde vraag is of er sprake is van een effectieve aanpak van het acuut gerezen probleem is. Het antwoord op die vraag is: ja. Er is sprake van enig uitwijkgedrag van drugskoeriers naar andere Europese vliegvelden. Op basis van cijfers en andere signalen mag dit althans worden aangenomen. Deze vorm van "burden sharing" was met dit wetsvoorstel overigens niet beoogd.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik heb begrepen dat een behoorlijk contingent van de drugskoeriers, onder wie bolletjesslikkers, die van de Antillen naar Nederland komen niet onder druk van de maffia staat. Het gaat voor een belangrijk gedeelte wel degelijk om mensen die, om welke reden dan ook, denken dat deze gang van zaken hen zal verrijken. Treurig genoeg bestaat deze categorie ook.

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

De verharding van de relatie tussen drugskoeriers en de maffia is een deel van het verhaal.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik neem direct aan dat er mensen zijn die het vrijwillig doen om snel behoorlijk wat geld te verdienen. Een van de mensen die wij wat uitvoeriger hebben gesproken, had tweeënhalf kilo op haar lijf naar Nederland gesmokkeld. De straf voor deze hoeveelheid is 30 maanden, terwijl zij er 20.000 à 30.000 euro voor zou hebben gekregen. Door de verhouding tussen dat bedrag en die straf krijg je zo je twijfels, maar het is zeker waar dat er mensen zijn die het vrijwillig doen. Het is echter ook waar dat ten gevolge van de recente activiteiten de verhouding tussen sommige bolletjesslikkers en de drugsmaffia is verhard. Ik wil hiermee zeggen dat ik niet alleen maar selectief heb geluisterd.

Het tweede punt dat ik de revue wil laten passeren, is het volgende. De vraag is of de wet heeft geleid tot een effectieve bestrijding van de drugshandel en de daarachter schuilgaande georganiseerde criminaliteit. Dit punt heeft collega Holdijk zo-even ook naar voren gebracht. Als de wet effect heeft gesorteerd, dan is sprake van een zeer goed bewaard gebleven geheim in justitieel Nederland. Ik zou graag zien dat de minister daar zijn licht over laat schijnen. Uit de cijfers die ons zijn geworden, maken wij op dat er geen aantoonbare relatie is tussen de intensivering van het beleid door de tijdelijke wet en het daadwerkelijk aanpakken van de criminele organisaties. Overigens heeft mijn fractie met instemming kennis genomen van de keuze van de minister voor een strafgerichte benadering in plaats van voor een dadergerichte benadering.

Het derde punt dat ik tegen het licht wil houden, is dat er 52 weken geleden een forse discussie heeft gewoed over de verstopping in of de overbelasting van de keten, in het bijzonder in en rond Haarlem. Ik denk dat wij moeten vaststellen dat de wet daar in negatieve zin aan heeft bijgedragen.

Het vierde punt: de wet heeft op twee punten naar ons gevoelen inderdaad geleid tot hetgeen wij in het debat van een jaar geleden vreesden. Het is zelfs nog erger. Het gaat met name om twee gedetineerden op één cel en om de Penitentiaire Beginselenwet. Het lijkt er inderdaad op dat de wet gebruikt is als proeftuin om Nederland, om het maar eens in het jargon te gieten dat dezer dagen in een ander verband nogal favoriet is, de twee op één cel in te rommelen. De wet heeft in die zin een dijkdoorbraak teweeg gebracht waar zelfs de PvdA van Wouter Bos niet tegen bestand was. Erger nog: de afgelopen -- zij het korte -- campagne voor de verkiezingen van de Tweede Kamer begon met een discussie over de vraag "al dan niet twee op één cel" en eindigde, enigszins gechargeerd weergegeven, in de race om de gunst van de LPF-kiezers in een discussie over hele elftallen op één cel.

Gisteren heb ik daar wat voorbeelden van gezien. Ik moet de fractie daar nog wat uitvoeriger over raadplegen en het komt hier via wetgeving op reguliere basis terug, zo vrees ik als ik de stukken goed gezien heb, maar op persoonlijke titel kan ik zeggen dat ik er niets

voor voel. In ieder geval voel ik er bijzonder weinig voor om dit soort beslissingen sluipenderwijs te nemen.

Dan het tweede punt in de vierde categorie van hetgeen wij vreesen en wat in feite nog erger is uitgekapt dan ik al dacht. De tijdelijke wet heeft in nog sterkere mate dan wij al vreesden het draagvlak voor de Penitentiaire Beginselenwet ondermijnd. De heer Holdijk sprak over "in dat kader haast een experimentenwet". Dat gebeurt weliswaar met woorden die niet al te alarmerend klinken, als "modernisering sanctietoepassing" of "een gedifferentieerde wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen", maar die woorden wissen niet uit dat het toch gaat om het overboord zetten van relevante elementen uit de Penitentiaire Beginselenwet. Dat stemt ons in ieder geval zeer droevig.

De heer **Rosenthal** (VVD): U zei dat u gisteren voorbeelden hebt gezien van twee op één cel. Wat vond u daarvan? Ik was niet geschokt, allerminst zelfs.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dan hebben wij dat anders beleefd; dat kan natuurlijk gebeuren. Ik vond het afschuwelijk, zeker als het gaat om vier tot zes op één cel, zeker in de barakken die nu gesloten worden. Heel eerlijk gezegd: ik vond het mensonterend en niet passend in de Nederlandse samenleving.

De heer **Rosenthal** (VVD): Maar de voorbeelden van twee op één cel in de nieuwe afdelingen?

De heer **Kohnstamm** (D66): In combinatie met het gebrek aan sportlocaties, met het gebrek aan werk en met het feit dat heel veel tijd op de cel zal moeten worden doorgebracht, is het voorlopig niet aanvaardbaar wat ik gezien heb. Ik zie dan nog af van het feit dat de detentie in Kamp Zeist en in alle tijdelijke voorzieningen zo is opgezet, dat verschillende categorieën gedetineerden dwars door elkaar heen lopen: mensen die verdacht zijn, en mensen die veroordeeld zijn. Uit de literatuur blijkt dat het in het algemeen geen goede zaak is om mensen langs die lijnen niet alleen te detineren, maar ook voor te bereiden op een toekomst na de detentie. Volgens mij moeten beide doelstellingen in ons strafrecht nog steeds overeind blijven staan.

Ik heb gisteren een discussie gevoerd met een aantal mensen die hierbij betrokken zijn. Die discussie is nog niet afgerond en zullen wij ook zeker ten principale verder voeren, maar de angst voor seksueel misbruik bij meerdere mensen op één cel is zodanig, dat wij ons echt heel hard achter de oren moeten krabben en ons echt moeten afvragen of wij dat wel willen. Ik weet dat buiten dit gebouw veelvuldig wordt gezegd "ja, maar demente bejaarden zetten wij soms ook met meer mensen op één cel", maar van seksueel ongewenste gedragingen van demente bejaarden heb ik nog niet zo vaak gehoord.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik ben vooral geïnteresseerd in uw eigen oordeel over de voorbeelden die u hebt gezien, en niet in de vraag of naar uw oordeel zaken wel of niet door de beugel kunnen, vanuit strafrechtelijke principes of vanuit wetenschappelijke literatuur gezien.

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

Ik vroeg gewoon naar uw eigen oordeel over wat u hebt waargenomen. Ik moet constateren dat mijn taxatie op grond van eigen waarneming van hoe het daar toegaat, verschilt van die van u.

De heer **Kohnstamm** (D6): Daar neem ik kennis van.

In het kader van mijn opmerkingen over het feit dat wij 52 weken geleden een aantal dingen vreesden en dat die nog erger zijn uitpakend dan wij al vreesden, is het nogal treurig het antwoord te lezen aan het adres van de CDA-fractie die in het verslag om de zekerheid had gevraagd dat dit wetsvoorstel de laatste van de verlengingen van de Tijdelijk wet zou zijn. Het antwoord aan de CDA-fractie luidt in wezen dat zij gerust kan zijn: "Een tweede verlenging is evenwel niet aan de orde omdat ik voornemens ben de voorzieningen zoals voorzien in de Tijdelijke wet te integreren in het gewone gevangenisregime als een meer sobere vorm." Tel uit je winst!

De vraagstelling van waaruit wij het wetsvoorstel hebben bekeken, heb ik aan het begin van mijn betoog gememoreerd: heeft de wet zegenrijke effecten gesorteerd waardoor wij van ons ongeloof zouden kunnen en mogen vallen? Het antwoord luidt voorlopig: ik heb deze niet kunnen ontwaren.

Mijn interventie wil ik beëindigen met enkele vragen aan de minister. Mij het debat van 52 weken herinnerend vraag ik hem hoe het in hemelsnaam mogelijk is dat de bodyscan op Curaçao pas is geplaatst anderhalf jaar na het ontstaan van het acute probleem op Schiphol en de daarmee gepaard gaande politieke rel, waaraan wij een jaar geleden nogal wat woorden hebben gewijd. Is het technisch en wetstechnisch werkelijk ondoenlijk om de pre-flight control tot een 100% hit te laten leiden? Hoe komt het dat er nog steeds zoveel drugskoeriers, niet zijnde bolletjesslikkers, door de mazen van de pre-flight control heen slippen? De gevolmachtigde minister van de Antillen heeft in De Telegraaf van 15 februari gesuggereerd over te gaan tot de pre-clearance zoals die op Aruba door de Amerikanen wordt verricht. Is dat een mogelijke oplossing van een voor Nederland nog steeds heel storend probleem?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik heb twee vragen aan de heer Kohnstamm. De eerste heeft betrekking op een opmerking die hij zelf al aanhaalde, namelijk dat deze minister meer een stofgerichte aanpak voorstaat dan een dadergerichte aanpak. Ik meen mij te herinneren dat dat juist de aanpak was die D66 52 weken geleden heeft bepleit in deze Kamer, tenzij hij zover wil gaan dat hij zegt: nee, ook voor die daders die niet in aanmerking komen voor uitzetting respectievelijk heenzending met een dagvaarding geldt: produceren en dan maar weer terugsturen naar de Caraïbische om te kijken wat zij vervolgens gaan doen. Als hij zover zou willen gaan te stellen dat dit ook het pleidooi was van 52 weken geleden, dan is het goed om dat hier helder te krijgen en daaraan de vraag te verbinden of dat een verantwoord beleid is. Of ziet de heer Kohnstamm zoveel betere alternatieven dat die meer soelaas zouden kunnen bieden? Ik heb hem die niet horen noemen.

Wij staan nu voor een bepaalde situatie. Wij weten hoeveel mensen er in detentie zitten. Op basis van

vragen die ik heb gesteld en de antwoorden daarop in het kader van de controverse verklaring weten wij ook om hoeveel heenzendingen het zou gaan als nu acuut deze wet niet zou worden verlengd. Ofwel er moet een aantal mensen worden heengezonden in het reguliere gevangeniswezen die verkrachtingen, inbraken en dergelijke op hun geweten hebben. Ofwel deze mensen moeten worden heengezonden. Is dat voor het aanzien van de rechtsstaat aanvaardbaar?

De heer **Kohnstamm** (D66): Heeft de heer Van de Beeten er spijt van dat hij 52 weken geleden ons pleidooi voor de stofgerichte in plaats van dadergerichte aanpak niet heeft gesteund? De heer Van de Beeten zegt: het is nu overgenomen, dat was toch de hoofdzaak van uw pleidooi? Nee, het was een onderdeel van het pleidooi. Met de heer Holdijk heb ik gelezen hoe het openbaar ministerie bij het ter perse gaan van het jaarverslag een aantal opmerkingen heeft gemaakt die mij deden denken: zij kunnen toch niet hartstikke gek zijn geworden in korte tijd?

Zij zullen toch wel redenen hebben gehad om dit zo expliciet te noemen. Verantwoord beleid, zegt u. Ik wijs op de vier punten die ik zojuist de revue heb laten passeren. Het beleid is waarschijnlijk met de beste bedoelingen ingezet, maar de keuze die is gemaakt, is niet de onze. Die keuze heeft naar mijn gevoel tenslotte geleid tot totaal onverantwoorde daden. U moet mij dus niet vragen wat ik wil doen aan deze totaal onverantwoorde situatie. Wat wij hadden moeten doen, was direct terug sturen zodra dit ook maar enigszins mogelijk was. Wat wij hadden moeten doen, was alle energie richten op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Wat wij hadden moeten doen, was op intensieve wijze proberen effectief met onze vrienden van overzee samen te werken om ervoor te zorgen dat snel en effectief maatregelen in de sfeer van pre-flight en bodyscan werden getroffen. Neemt u mij niet kwalijk, maar pas anderhalf jaar na een grote rel -- niet alleen publicitair maar ook politiek, want de vorige minister is er haast over gestruikeld -- wordt er een bodyscan ingezet. Dit betekent dat er onvoldoende capaciteit is om op effectieve wijze te reageren op een probleem dat ik niet wil ontkennen. U moet mij vervolgens niet met deze armoede opzadelen door te zeggen: los het nu maar even op. Ik heb een aantal dingen genoemd die een veel en veel verstandiger reactie zouden zijn geweest. Het zou mogelijk iets duurder zijn geworden en mogelijk iets ingewikkelder, maar op langere termijn zouden die maatregelen veel en veel doeltreffender zijn dan wat wij nu doen. Wij snijden nu diep in ons eigen vlees.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik heb begrip voor de opmerking van de heer Kohnstamm over de bodyscan en de tijd die verloren is gegaan met het plaatsen daarvan. Het is echter een feit dat 60 tot 70% van de drugskoeriers nu niet slikken. De bodyscan biedt daarvoor dus geen oplossing. Die mensen nemen het risico. Wij spreken over 200 aanhoudingen per maand. Wat moet Justitie dan doen, wat moet deze minister dan doen om dit probleem aan te pakken?

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

De heer **Kohnstamm** (D66): In het debat dat 52 weken geleden is gevoerd, is die omtrekkende beweging al met name genoemd. Natuurlijk zoekt de drugshandel naar andere wegen als je voor deze oplossing kiest. Je kunt kleine onderdelen blijven bestrijden en de grote laten lopen, maar dan zullen wij die strijd nooit en te nimmer winnen.

De heer **Van de Beeten** (D66): Het zal de heer Kohnstamm niet verbazen dat het CDA ook van mening is dat de grote criminaliteit moet worden aangepakt. Dit neemt niet weg dat wij simpelweg de sluisen laten openstaan als wij nu niets anders doen dan de 200 mensen die per maand op Schiphol worden aangehouden met de nodige verboden stoffen op hun lijf of in koffers, terug sturen nadat hen die stoffen zijn afgenomen.

De heer **Kohnstamm** (D66): "Kurieren am Symptom". Daaraan wil mijn fractie niet meewerken.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik wil aansluiten bij het betoog van de heer Kohnstamm, maar dan alleen bij zijn eerste opmerking waarin hij zijn waardering uitsprak voor de medewerkers van de minister die aan dit project werken. Dit was dan ook meteen de vriendelijkste opmerking die in aan het adres van de heer Kohnstamm maak, want voor het overige kan ik zijn standpunt niet delen. Ik denk dat de medewerkers van Justitie inderdaad een bijzondere prestatie leveren. Ik wil hieraan nog toevoegen dat nu blijkt dat het mogelijk is in relatief korte tijd een goede prestatie te leveren als een dergelijk project wordt aangepakt met een behoorlijke attentie van de politieke leiding. Ik zou hieruit in het algemeen de les willen trekken dat het goed zou zijn als het nieuwe kabinet als slogan zou kiezen: uitvoering, uitvoering, uitvoering. Voor veel mensen in het land is de uitvoering van het bestaande beleid immers veel belangrijker dan de vraag om nieuw beleid.

De CDA-fractie onderkent en onderschrijft de dringendheid van de problematiek. Ik heb daarover zojuist al iets gezegd in het interruptiedebatje met de heer Kohnstamm. Dit onderstreept de noodzaak van deze wet, naast het gegeven dat het voor het aanzien van de rechtstaat niet goed zou zijn als op dit moment onder deze omstandigheden grote aantallen gedetineerden zouden moeten worden heen gezonden. Wij hebben hierop al gewezen in het debat over het eventueel controversieel verklaren van deze wet.

Ik sta in mijn bijdrage nader stil bij drie aspecten. Het eerste aspect is de kwestie van de prognoses en de verbetering van de prognosesystematiek. Ik zal daarbij ook nog enige aandacht besteden aan het rapport van professor Bomhoff. Het tweede is het mogelijke risico van nog een tweede verlenging, waarover de heer Kohnstamm al sprak. Het derde is het penitentiaire beleid, zowel inzake dit wetsvoorstel als inzake wetsvoorstellen die kennelijk worden voorbereid.

In het debat van vorig jaar over de Tijdelijke wet hebben wij het punt van de prognoses en de verbetering van de prognosesystematiek ook aangeroerd. In de

memorie van antwoord hebben wij gelezen dat professor Bomhoff al in juni 2002 een rapport heeft geproduceerd dat ook aan de Tweede Kamer is gestuurd, maar nog zonder kabinetsstandpunt. Het toenmalige kabinet heeft gezegd dat het het rapport zou voorleggen aan het volgende kabinet, dat dan maar een standpunt daarover moest innemen. De minister schrijft in de memorie van antwoord dat de aanbevelingen van Bomhoff worden benut bij verdere ontwikkelingen van het prognosemodel van zijn departement. Daarmee wordt gesuggereerd dat de aanbevelingen integraal zijn overgenomen, zonder dat er een kabinetsstandpunt aan toegevoegd is. Dat hoeft op zichzelf niet bezwaarlijk te zijn, ware het niet dat de aanbevelingen op twee punten tamelijk ver gaan. In de memorie van antwoord staat dat de minister van Justitie over een viertal middelen moeten beschikken om met 95% zekerheid te voorkomen dat er capaciteitsproblemen ontstaan. Kennelijk moeten die middelen cumulatief worden genomen, maar dat is niet helemaal duidelijk. Ook het rapport van professor Bomhoff is daarover niet helemaal helder. De vier middelen zijn: stevige beïnvloeding door de minister van de straftoemeting door de rechterlijke macht, vergaande substitutiemaatregelen, meer gedetineerden op een cel en/of een capaciteitsmarge in het gevangeniswezen van 13,4%. De marge was in 1998 nog 6,8% en bedraagt thans 3,8%. De twee laatste zaken laat ik verder even rusten, hoewel ik straks nog terugkom om het punt van meer personen op één cel. Het gaat mij vooral om de twee eerste punten.

In het rapport van Bomhoff wordt niet gesproken over beïnvloeding van de straftoemeting door de rechterlijke macht, maar over de richtlijnen. Moet ik ook uit de memorie van antwoord opmaken dat het om de richtlijnen gaat? De substitutiemaatregelen kunnen betekenen dat de minister kan besluiten om bepaalde categorieën straffen om te zetten in andere categorieën. Als dat het geval is, is dat ook een principieel punt. Dat zou namelijk betekenen dat een rechterlijke uitspraak achteraf wordt gewijzigd door de uitvoerende macht. Op grond van beide punten is het mijns inziens gewenst dat zo niet het huidige, demissionaire kabinet, dan toch het volgende kabinet een principieel standpunt inneemt over het rapport van professor Bomhoff.

Ik zie ook een relatie met het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de rechtsstaat. Daarin wordt er heel nadrukkelijk voor gepleit om de toepassing van het opportuniteitsbeginsel terug te dringen en meer een beleid te voeren gebaseerd op het legaliteitsbeginsel. Dat is ook een principieel punt, want als wij doen wat de heer Kohnstamm wil, dan kan het bepaald niet zo zijn dat wij bijvoorbeeld bolletjesslikkers en andere drugskoeriers op Schiphol gewoon laten gaan als wij worden geconfronteerd met de problematiek ervan. Dan zouden wij er toch min of meer politiek voor kiezen om onszelf te verplichten al deze mensen in ieder geval allemaal te vervolgen. Met andere woorden, ik wil graag de discussie die nu voor een deel rond de bolletjesslikkers wordt gevoerd, in meer algemene en principiële zin in deze Kamer voeren. Anders blijven wij namelijk teveel hangen aan het incident met de bolletjesslikkers. De CDA-fractie zou er de grootst mogelijke moeite mee hebben als de Tijdelijke wet nogmaals zou moeten worden

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

verlengd. Dit is het tweede aspect. De heer Kohnstamm stelt dat de minister dat probleem al heeft opgelost door in de memorie van antwoord te schrijven dat dit sobere regime tegen die tijd in de Penitentiaire beginselenwet zal zijn verankerd. Is de minister er zeker van dat hij binnen het gegeven tijdsbestek de wetgeving in het Staatsblad kan krijgen? Gelet op de werkingsduur van een verlengde Tijdelijke wet betekent dit vóór 7 maart 2005.

Is of de minister voorts bereid de Kamer over een jaar een tussenstand voor te leggen? Ik ben met name geïnteresseerd in een overzicht van het wetgevingsprogramma dat hij zich kennelijk voor ogen heeft gesteld. In hoeverre is dat wetgevingsprogramma over een jaar gerealiseerd en kunnen wij er over een jaar op vertrouwen dat dit programma binnen een jaar nadien, dus vóór 7 maart 2005, zal zijn gerealiseerd, zodat wij niet opnieuw in een dwangpositie kunnen komen te verkeren?

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Wat vindt de heer Van de Beeten van de mogelijkheid de tijdelijke noodwet definitief te maken door deze te incorporeren in de PBW?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik kom daarop later terug.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldige en deugdelijke wetgeving is het noodzakelijk dat er voldoende duidelijkheid bestaat over het tijdsbestek waarover wij praten. Ook moet duidelijkheid bestaan over de mogelijkheden om op normale wijze tot wetgeving te komen op dit punt. Hiermee wil ik echter niet namens mijn fractie gezegd hebben dat al datgene wat de minister zal gaan voorstellen ook wel gedaan is. Wij zullen de wetsvoorstellen op hun eigen merites blijven beoordelen. De heer Holdijk vroeg zich af of deze wet soms een experimenteerwet is geworden die, zolang de wet resultaat oplevert en er zich geen al te grote ongelukken hebben voorgedaan, als norm gehanteerd kan worden voor de Penitentiaire beginselenwet. Wat de CDA-fractie betreft is het antwoord op die vraag bepaald niet zonder meer "ja".

Ik wil dat illustreren aan de hand van de ervaringen die wij gisteren in Kamp Zeist hebben opgedaan. Ik ben het met de heer Rosenthal eens dat de situatie die wij daar hebben aangetroffen, bepaald niet zo slecht is als de heer Kohnstamm het ons heeft doen voorkomen. Net als verschillende andere collega's heb ik wél geconstateerd dat de situatie van de vrouwelijke gedetineerden die met zes personen op een kamer verbleven, niet bepaald ideaal was. Vandaag wil ik dan ook zeker niet de indruk wekken dat een voorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet die deze mogelijkheid als norm zou willen introduceren, op laaiend enthousiasme van de CDA-fractie kan rekenen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Is de heer Van de Beeten het met mij eens dat de minister een risico lijkt te nemen door een en ander te koppelen aan de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet nieuwe stijl in maart 2007?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het antwoord daarop is "ja". Ik vroeg de minister zojuist: bent u er zeker van dat het vóór 7 maart 2005 allemaal rond is? Uit mijn vraag blijkt impliciet dat ik de zorg van de heer Rosenthal deel.

Ook voor ons is het van groot belang dat wij zicht houden op het wetgevingsproces. Daarom heb ik de minister gevraagd ons over een jaar schriftelijk te informeren over de tussenstand, zodat wij ook de mogelijkheid hebben om ons te beraden op wat ons dan te doen staat.

De heer **Rosenthal** (VVD): Hebt u liever niet dat de verlenging waarover wij nu moeten beslissen, per maart 2007 expireert?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik vind het niet wenselijk als er opnieuw verlenging moet plaatsvinden, want dat zou niet juist zijn vanuit het gezichtspunt van ordentelijk en deugdelijk wetgeven.

Ik wil nader toelichten waarom ik opmerkingen heb gemaakt over het plaatsen van zes personen op een cel. Een dergelijke wijziging van het wetsvoorstel wil ik beoordelen in het kader van het totale penitentiaire beleid. Ik vind het winst dat de wijziging van de tijdelijke wet voorziet in de integratie van een aantal voorzieningen uit de normale Penitentiaire beginselenwet. Wij maken ons echter met name zorgen over de kwestie van de tijdsbesteding. Ook de heer Kohnstamm refereerde al aan het punt arbeid. Wij hebben gisteren in Kamp Zeist te horen gekregen dat de organisatie van arbeid buitengewoon lastig is in het kader van de noodwet. Bovendien denkt men aan bezuinigingsmaatregelen op arbeid en de doorvoering van dergelijke bezuinigingen heeft natuurlijk consequenties voor het klimaat in een penitentiaire inrichting.

Het heeft consequenties voor de gedetineerden zelf, hetgeen een punt van zorg is, maar het heeft zeker -- en dat is voor de CDA-fractie een niet geringer punt van zorg -- consequenties voor het personeel dat daar moet werken. Het gaat om mensen die langer dan zes tot negen maanden vastzitten, zoals nu het geval is in de noodcapaciteit. Dat leidt tot verveling en daarmee tot een klimaat waarvan valt te verwachten dat dit de nodige stress met zich brengt voor de medewerkers van justitie die daar hun bewakings- en bejegeningfunctie vervullen. Mijn fractie heeft er grote moeite mee dat dergelijke consequenties zouden kunnen voortvloeien uit een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Wij willen niet dat er te grote risico's worden genomen op het gebied van de veiligheid van het personeel. Wij zien de voorstellen van de minister welwillend en met belangstelling tegemoet, maar het leek mij juist om dit "caviat" hier vandaag alvast uit te spreken.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Voordat wij een jaar geleden de noodwet hier behandelden, heb ik met de commissie een werkbezoek in Amsterdam afgelegd. Gisteren zijn wij op werkbezoek geweest in Zeist. Met andere woordvoerders heb ik moeten constateren dat de toestand in Zeist ten opzichte van de toestand die wij een jaar geleden in Amsterdam aantreffen, duidelijk is verbeterd en uitsteekt boven het niveau van de noodwet. Er wordt vaker gelucht dan de noodwet voorschrijft; voor de gedetineerden staat ongeveer zes uur per dag de deur open. Binnenkort zal er op beperkte schaal worden gesport en er

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

worden geen minderjarigen aangetroffen, terwijl de noodwet dat wel mogelijk maakt. De nieuwe tweepersoonscellen, die nu zijn opgeleverd, zijn aanzienlijk ruimer, te weten 15m², dan de cellen die wij in Amsterdam aantreffen en die slechts 9m² meten.

Hiermee is niet gezegd dat onze fractie, anders dan een jaar geleden, nu wel enthousiast is voor prolongatie van de Noodwet drugskoeriers. De belangrijkste bezwaren die wij een jaar geleden hebben geuit, zijn immers blijven bestaan. In de eerste plaats gaat het dan om de strijd met het gelijkheidsbeginsel. Waarom wordt de ene groep gedetineerden in veel soberder omstandigheden gehuisvest dan de andere groep, onder het regime van de PBW? De minister werkt aan het ineenschuiven van beide regimes, dus ik ben bang dat dit argument over twee jaar niet meer kan worden gehanteerd, naar ik vrees onder het motto: even slecht is ook gelijk. Daarover komen wij echter nog te spreken. Tot dusverre blijft mijn fractie vasthouden aan het argument dat het continueren van deze tijdelijke noodwet strijd blijft opleveren met het gelijkheidsbeginsel. De minister heeft, in antwoord op het advies van de Raad van State, aangegeven dat de drugskoeriers zich in zo groten getale aandienen, dat dit op zichzelf genomen een rechtvaardiging vormt voor een andere behandeling. Ik vind dit een drogreden, want er zijn tal van delicten die veelvuldig worden gepleegd. De politiek heeft er echter vorig jaar voor gekozen om dit ene delict intensief te gaan vervolgen, heeft zich vervolgens in de nesten gewerkt en moest zich daar weer uitredden door middel van een noodmaatregel. Dit kan de individuele drugskoerier mijns inziens echter niet worden verweten. Het delict rijden onder invloed van alcohol komt volgens mij veel vaker voor dan het importeren van harddrugs, maar de politiek heeft ervoor gekozen om het rijden onder invloed niet op zo'n intensieve manier te vervolgen. Als dit wel het geval was, zouden wij met de daarbij behorende capaciteitsproblemen te maken hebben gehad.

Een ander belangrijk bezwaar tegen de noodwet betreft de huisvesting van meer personen in een cel. Dit is geen principieel, maar voor mijn fractie niettemin zwaarwegend bezwaar. Wij hebben al gesproken over de ervaringen in Zeist met de zespersoonscellen, de vierpersoonscellen en de nieuwe tweepersoonscellen. Deze laatste zien er keurig netjes uit, daar wil ik niets aan afdoen. De cellen zitten keurig in de verf en de voorzieningen zijn heel redelijk te noemen. Het blijft echter een probleem dat mensen daar met meer dan een persoon in een cel verblijven en geen enkele privacy hebben. Bovendien lopen zij het risico slachtoffer te worden van geweldpleging. Met de heer Van de Beeten ben ik het overigens eens dat het huisvesten van meer personen in een cel niet het grootste probleem is. Het wordt echter een probleem in combinatie met het feit dat de deur zo vaak dicht is en er nauwelijks of geen zinnige activiteiten voor de gedetineerden worden georganiseerd.

Weliswaar staat de deur enkele uren per dag open, maar er is geen arbeid, geen zinnige vorm van recreatie, er is nauwelijks sport, nauwelijks de mogelijkheid om bezoek te ontvangen en er wordt niet aan resocialisatie gewerkt. Deze combinatie is vooral de reden dat mijn fractie de

Noodwet zeker niet gecontinueerd wil zien. Dat wil niet zeggen dat wij te allen tijde tegen de meerpersoonsbevolking van cellen zijn. Er valt met ons een discussie te voeren over het anders inrichten van cellen, maar dan gecombineerd met een verbetering van het dagprogramma van gedetineerden en niet met een verslechtering van het dagprogramma.

In Zeist zagen wij dat de mensen de hele dag een beetje rondhangen, meestal in de cel, soms met de deur open. Dat lijkt mij fnuikend, temeer daar het helemaal niet om de kortgestraften blijkt te gaan die wij -- dat was misschien naïef een jaar geleden -- op ons netvlies hadden toen de Noodwet hier voor de eerste keer aan de orde was. Toen ging het ook in de publieke opinie en in de debatten over bolletjesslikkers, die om biologische redenen nooit tot de langgestraften kunnen behoren. Nu blijkt dat de meeste gedetineerden juist niet tot deze categorie behoren en veel langer gedetineerd zullen blijven. Er wordt gesproken over circa negen maanden in de noodopvang. Dat is een behoorlijk lange tijd. Dan wreekt zich de meerpersoonsbewoning van cellen in combinatie met een buitengewoon sober dagprogramma eens te meer. Een van onze nieuwe bezwaren tegen de noodmaatregel is dat het in feite een voorziening voor een andere doelgroep blijkt te zijn dan wij een jaar geleden dachten. Zij betreft niet de kortgestrafte bolletjesslikkers, maar een categorie die veel langer gedetineerd zal blijven, veelal zelfs enkele jaren. De vraag is of de noodvoorziening voor die categorie geschikt is. Ik ben geneigd, die vraag met nee te beantwoorden.

Was de maatregel effectief? De minister is zelf de eerste om op pagina 2, dacht ik, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven dat het verwachte effect is uitgebleven. Toch gaan wij op deze niet-effectieve weg door. Zo is er een soort ollekebollekepolitiek achteraf te constateren. De heer Van de Beeten vraagt of wij die mensen dan maar weer de straat op moeten sturen; dat is toch ook niet goed voor het aanzien van de rechtstaat. De minister zegt dat het maar tijdelijk is en dat hij wil proberen het in de Penitentiaire beginselenwet te incorporeren. Het is -- de heer Holdijk heeft het ook gezegd -- een experiment of een voorfase naar een algemene versobering van het regulier detentieregime. Wij zijn met de eerste stap die vorig jaar gezet is, meegesleurd in een proces waarvan wij op dat moment het eindmodel niet op tafel gelegd hebben gekregen. Wil de minister nu in ieder geval aangeven -- ook in antwoord op de vragen van collega Van de Beeten -- wat precies de agenda is die hij voert ten aanzien van de Penitentiaire beginselenwet? Wat is hij precies van plan met deze wet, als de noodvoorzieningen straks daarin moeten worden ondergebracht?

Voorzitter, staat u mij een paar woorden toe over een onderwerp dat hierbij hoort, namelijk de pre-flight controles op Schiphol. Daarover heeft collega Halsema aan de overzijde op 13 december 2002 vragen gesteld. Het betreft mensen die op reis naar de Antillen vlak voor hun vertrek te horen krijgen dat zij een negatief reisadvies hebben. Vervolgens kunnen zij niet reizen en zijn het geld voor hun ticket kwijt. Mijns inziens is dit vooral een civielrechtelijke aangelegenheid. Wat is de rechtsgrondslag voor deze negatieve reisadviezen? In de beantwoording verwees de minister op de Politiewet van

1993. Ik heb de Politiewet erop nageslagen, maar ik zie niet expliciet waar de politie de bevoegdheid aan ontleent om mensen van hun bewegingsvrijheid te beroven. Het staat in ieder geval niet in de Politiewet.

Als het in een andere wet staat, verneem ik dit graag. Bovendien vraag ik de minister dringend, aan te geven hoe de politie en de marechaussee op Schiphol tot een selectie komen van de personen voor wie het negatieve reisadvies geldt. De minister heeft geantwoord dat hij dit niet zegt, omdat de vijand kan meeluisteren. Dit begrijp ik heel goed. Toch vind ik dat als er strafvorderlijk of politieel of in welke zin dan ook -- dit is mij niet duidelijk -- wordt opgetreden op een manier die fundamentele rechten, zoals het recht op bewegingsvrijheid van passagiers, frustreert, er een toetsbaarder beleid aan ten grondslag moet liggen dan het beleid van niets vertellen uit vrees dat de vijand er zijn voordeel mee zou kunnen doen. De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Aanpassing van Boek 7 BW aan richtlijn 99/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (27 809).

De beraadslaging wordt geopend.

Voorzitter: Jurgens

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken, strekt tot uitvoering van richtlijn nr. 99/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen. De richtlijn beoogt een gemeenschappelijk minimumniveau van consumentenbescherming te scheppen voor de verkoop van consumptiegoederen. Deze geldt onafhankelijk van de plaats van aankoop van deze goederen binnen de Gemeenschap. De achtergrond van de richtlijn is dat de consument in staat gesteld moet worden, ten volle van de interne markt te profiteren zonder daarbij belemmerd te worden door grote verschillen in wetgeving tussen de lidstaten op het terrein van de verkoop van consumptiegoederen.

De vraag is of dit doel met de richtlijn wordt bereikt. In mijn bijdrage namens de VVD-fractie zal ik vooral aandacht besteden aan het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 18 lid 2, dat wil zeggen het rechtsvermoeden van artikel 5 lid 3 van de richtlijn, en daarnaast nog enkele andere punten aan de orde stellen, zoals evaluatie van de toepassing van de richtlijn en artikel 18 lid 3 betreffende de montagevoorschriften.

Door het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 18 lid 2 wordt op voorhand als vaststaand aangenomen dat de zaak bij de aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoord als de afwijking van het overeengekomene zich binnen een termijn van zes maanden na aflevering

openbaart. De verkoper kan vervolgens tegenbewijs leveren. Dit hoeft echter niet bewijs van het tegendeel te zijn. Het is voldoende dat de verkoper met het tegenbewijs zoveel twijfel zaait dat het vermoeden dat de zaak bij aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoord, niet houdbaar is. Vervolgens komt de bewijslast te rusten bij de koper. Hij zal alsnog moeten bewijzen dat de zaak bij aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoord.

De vraag is natuurlijk hoe wij ons dit moeten voorstellen bij levende have en planten. Hoe kan de verkoper tegenbewijs leveren dat "zoveel twijfel zaait"? Wat kan, mag en moet hij doen om de benodigde informatie te verzamelen? De koper heeft blijkens artikel 23 lid 1 vanaf het moment van ontdekken twee maanden de tijd om de verkoper van de klacht op de hoogte te brengen. De plant is inmiddels volledig verpieterd of dood; het dier dood en begraven. Wat moet de verkoper dan? Graag een reactie hierop van de minister.

In de nadere memorie van toelichting stelt de minister dat de aard van bepaalde planten of dieren (zaken derhalve) zich mogelijk tegen de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden van art. 18 lid 2 kan verzetten. De rechter zal uitkomst moeten bieden. Allereerst zal hij de vraag moeten beantwoorden of de aard van de zaak zich tegen het toepassen van het wettelijk bewijsvermoeden verzet en zo ja, dan zal de koper moeten stellen en bewijzen dat de zaak reeds bij de aflevering niet aan de overeenkomst heeft beantwoord.

De richtlijn beoogt de consument te beschermen, maar is het reëel te veronderstellen dat in dit soort gevallen bij planten, konijnen, huisdieren en dergelijke de koper naar de rechter zal stappen om die bescherming daadwerkelijk te realiseren? Hoe beoordeelt de minister dit?

Zover mijn fractie bekend is, heeft Duitsland bij de totstandkoming van de richtlijn laten blijken het rechtsvermoeden van artikel 5, lid 3 van de richtlijn niet te wensen voor groot vee. Nederland heeft zich bij de stemming over artikel 5, lid 3 van stemming onthouden. Kan de minister een nadere toelichting geven over het Duitse en vooral het Nederlandse standpunt? Is bij de totstandkoming van de richtlijn voldoende aandacht besteed aan bewijsproblemen in verband met de koop van levende have, planten en dergelijke zaken?

Stel ik koop een gouden ketting in Italië. Bij thuiskomst blijkt de gouden ketting niet aan de overeenkomst te beantwoorden: wat goud leek en voor goud verkocht is, blijkt nep. Nederlands recht is van toepassing, omdat ik in Nederland mijn gewone verblijfplaats heb. Herstel van de ketting is niet mogelijk. Ik kan vervanging vragen, "echt" voor "nep", maar wat te doen als het antwoord "nee" is? Ik kan eventueel prijsvermindering vragen (de actio quanti minoris, artikel 22, lid 1, sub. b) maar dat zal ook niet veel uithalen, want per slot van rekening is er al betaald. De ontbinding laat ik maar even buiten beschouwing. Kortom, ik kan een procedure starten, maar dat is min of meer zinloos want de verkoper verschijnt niet ter zitting en wordt bij verstek veroordeeld. Het komt er dus op neer dat de richtlijn in principe voornamelijk binnen de landsgrenzen werkt en dan wordt het doel van de richtlijn -- het doen van grensoverschrijdende aankopen en een ten volle profiteren

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

door de consument van de interne markt -- niet bereikt. Ik zou hierop graag een reactie van de minister hebben.

Kan de minister informatie verstrekken of er landen zijn, behalve Duitsland en wellicht Oostenrijk, die sinds de memorie van antwoord van 22 juli 2002 de richtlijn in de nationale wetgeving hebben omgezet en zo ja, welke landen dit zijn?

Evaluatie door de Commissie zal uiterlijk 7 juli 2006 plaats vinden. Hoe moet mijn fractie zich dit voorstellen als implementatie bij een groot aantal landen thans nog niet is geschied? Wanneer bij de evaluatie zou blijken dat het bewijsvermoeden van artikel 5, lid 3 van de richtlijn voor levende have en planten onwerkbaar is, is de minister dan bereid om eventueel aanpassing van het artikel te bepleiten?

Mijn laatste punt is misschien wat detaillistisch, maar is naar mijn oordeel niet van belang ontbloeit. In artikel 18, lid 3 wordt gesproken over de montagevoorschriften die met de levering van de zaak aan de koper zijn verstrekt. Kan hieronder ook verstaan worden het opsturen van de montagevoorschriften enkele dagen na de aankoop of het, na de aankoop, elektronisch ter beschikking stellen van de montagevoorschriften? Of moeten de montagevoorschriften naar de letterlijke tekst van artikel 18, lid 3, inderdaad tegelijk met de levering verstrekt zijn? Kan een verkoper door de montagevoorschriften separaat van de aflevering te verstrekken zich aan de werking van artikel 18, lid 3 onttrekken? Wanneer de montagevoorschriften na de levering door de producent aan de koper worden verstrekt, hoe is dan de positie van de consument?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Wetende dat mijn collega mevrouw Broekers hier vandaag met een hersenschudding het woord heeft gevoerd, vraag ik mij af hoe scherp de vragen zouden zijn geweest indien zij geheel gezond geweest was.

In juridisch Nederland wordt momenteel druk gewerkt aan het kennisnemen van het nieuwe erfrecht. Ondanks dat het feit dat dit op verzoek van deze Kamer wat later is ingevoerd dan oorspronkelijk de bedoeling was, is het grootste deel van de Nederlandse advocatuur pas ná 1 januari begonnen met zich te verdiepen in het nieuwe erfrecht. Dat heeft geleid tot hele bizarre cursussen die met veel humor gepaard gaan, iets wat je niet zou verwachten bij het nieuwe erfrecht. Zo wordt het overgrote deel van de wetgeving behandeld aan de hand van in hoofdzaak testamentaire clausules zoals de "Monica Lewinsky-clausule", de boedelbak- of Opel Mantra-clausule", de "Assepoester 1 en 2-bepaling", de "Yves Montand-bepaling" of de "sapcentrifugeregeling". Met andere woorden: zelfs van het erfrecht kun je nog een humoristische bezigheid maken.

Het is de vraag of dat ook kan met het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is. Ik zal vooral aandacht besteden aan artikel 5 van de richtlijn en dan in het bijzonder lid 3, dat ik in navolging van die cursusgevers over het erfrecht de "met zeepsop gewassen parkiet"-clausule kan noemen.

Ik begin met een aantal opmerkingen over het proces van Europese wetgeving. De toelichting in de

stukken is zeer summier. Memories van toelichting en stukkenwisseling zoals in Nederland ontbreken op Europees niveau vrijwel volledig. De toelichtingen moeten worden ontleend aan overwegingen die aan resoluties en rapporten voorafgaan. Zij zijn niet altijd even helder, al was het maar door de redactie ervan. Daarnaast hebben wij te maken met besluitvorming in de Raad van Ministers waarvan het resultaat weliswaar bekend wordt gemaakt, maar waarvan de voorgeschiedenis volledig geheim blijft. In het voorstel van de Europese Conventie staat overigens dat het verhandelde in de Raad van Ministers straks wel openbaar zal worden gemaakt. Dat is een belangrijke vooruitgang. Dit moet echter niet alleen gelden voor de vergaderingen van Raad van Ministers, maar ook voor de werkgroepen van de vertegenwoordigers van de lidstaten, want hierin wordt immers ook veel werk verzet.

Een ander probleem is dat de beginselen van wetgeving in Europees verband in feite ontbreken. De heer Brakke heeft hier uitvoerig op gewezen in zijn proefschrift "Voorwaarden voor goede EG-wetgeving". Hij heeft ervoor gepleit om deze beginselen op te nemen in een grondwet of een Europees handvest. Het is dus goed dat de Conventie overweegt, een Europees handvest onderdeel te laten zijn van een Europese grondwet, zodat wetgeving kan worden beoordeeld aan de hand van een aantal beginselen.

Het ontbreken van deugdelijke bronnen op Europees niveau werkt ook door in de implementatie. Het is de vraag wanneer de implementatie in de Nederlandse wetgeving richtlijnconform is. Het Hof van Justitie heeft in de zaak nummer 144/99 van de Europese Commissie tegen Nederland al eens uitgemaakt dat de situatie van het recht voldoende bepaald en duidelijk moet zijn, zodanig dat begunstigden in staat zijn om kennis te nemen van al hun rechten. Deze maatstaf geldt in het bijzonder op het gebied van consumentenbescherming. Mr Spits heeft in een artikel dat ik ook in de schriftelijke voorbereiding heb aangehaald, op grond van dit arrest de systematische wijze van implementatie in Nederland, die overigens ook in Duitsland wordt gehanteerd, afgewezen. Hij bepleit een vrijwel letterlijke invoeging. Ik ben het niet met hem eens. De wet kan alleen duidelijk zijn als de richtlijn duidelijk is. De richtlijn maakt echter geen onderdeel uit van een samenhangend civiel recht. Daarom ben ik het niet eens met de kritiek van Spits op het punt van de prijsvermindering zoals die door dit wetsvoorstel is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Uit de toelichting op de memorie van antwoord blijkt dat er weinig licht zit tussen de evenredige prijsvermindering zoals opgenomen in deze wet en de passende prijsvermindering zoals opgenomen in de richtlijn. Het is vaak de vraag wat precies de bedoeling is van de Europese wetgeving. Door de summier schriftelijke behandeling van wetgeving is de bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel en van de richtlijn ondoorzichtig. Een voorbeeld in de richtlijn is het begrip "consumptiegoed". In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie is sprake van "elk goed dat normalerwijze is bestemd voor eindgebruik of -verbruik met uitzondering van onroerend goed". Als gevolg van een amendement van het Europees Parlement is de definitie gewijzigd in: "elk roerend goed dat door een verkoper aan

de consument wordt geleverd, met uitzondering van onroerende goederen". In het gewijzigde voorstel van de Commissie dat hierop volgde, staat: "elk roerend goed dat door een verkoper aan een consument wordt geleverd". Het gemeenschappelijke standpunt van de Raad en de Commissie luidt vervolgens: "alle roerende lichamelijke zaken, behalve goederen die executoriaal of anderszins gerechtelijk worden verkocht en water en gassen die niet marktklaar zijn gemaakt in een bepaald volume of een bepaalde hoeveelheid". Alleen al dat laatste roept de vraag op waarover men het eigenlijk heeft en waarom dat niet is opgenomen in een toelichting. De opmerking over executoriale verkoop leidt overigens tot de vraag of verkoop door een curator actief uit de boedel een vorm van executoriale verkoop is in de zin van artikel 19 van Boek 7 en derhalve ook in de zin van de richtlijn. De parlementaire geschiedenis tot dusver zwijgt hierover, dus wil ik wil graag een antwoord op die vraag.

De punten die ik net heb genoemd, spitsen zich toe op de kwestie van het rechtsvermoeden in artikel 5, lid 3, van de richtlijn. Interessant is dat de commissie van het Europees Parlement voor economische en monetaire zaken en industriebeleid heeft geadviseerd om deze bepaling geheel te schrappen en dit bewijsvermoeden uit de richtlijn te halen. De commissie juridische zaken stelde voor om het rechtsvermoeden alleen van toepassing te laten zijn, wanneer de verkoper beter dan de koper in staat is om het gebrek aan overeenstemming te beoordelen.

De vraag is waarom deze voorstellen niet zijn overgenomen door het Europees Parlement of de Europese Commissie en belangrijker nog, ook niet door de raad. Mijn vraag aan de minister is of hij ons kan informeren waarom dit niet is gebeurd, gelet op het verhandelde in de raad van ministers.

Mijn overige vragen zijn gericht op de problematiek van dieren en levende have, waarover collega Broekers ook heeft gesproken. Uit de stukken blijkt nergens dat hieraan enige aandacht is besteed. Na het uitbrengen van het nader voorlopig verslag heb ik uit Duitsland vernomen dat in de onderhandelingen binnen de werkgroep van de raad geen aandacht is besteed aan levende have en planten. Is dat juist? Welk standpunt heeft Nederland hierbij ingenomen? Was Nederland voor het rechtsvermoeden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, heeft de Nederlandse regering stilgestaan bij de specifieke problematiek van levende have en planten?

Bij de nadere memorie van antwoord worden twee invalshoeken genoemd om tegemoet te komen aan bezwaren bij levende have en planten. De eerste is dat de deskundige verkoper wellicht door eigen onderzoek kan achterhalen wat er met een overleden dier is gebeurd. De tweede is dat, als een verkoper niet kan bewijzen dat het dier bij aflevering zonder gebreken was, hij wellicht feiten en omstandigheden kan stellen en bewijzen die in ieder geval voldoende twijfel zaaien bij de rechter.

Over beide invalshoeken maak ik een opmerking. De eerste oplossing impliceert dat de verkoper als het ware zelf een onderzoek moet doen op een kadaver, respectievelijk een soort sectie moet verrichten. Is dat inderdaad de bedoeling? Zo ja, is dat niet in strijd met

artikel 2, juncto lid 1, van de wet op de diergeneeskunde, waarin het slechts dierenartsen wordt toegestaan om als beroep onder andere een dier te onderzoeken?

Bij de tweede oplossing is de vraag of het wel reëel is om van consumenten en detaillisten in bijvoorbeeld dieren te verwachten dat zij het uiterst subtiële spel van stelplicht en bewijslastverdeling spelen zoals in de nadere memorie is uiteengezet, en dat ook nog zonder juridische bijstand, ten overstaan van de kantonrechter. Betekent dit niet dat van de kantonrechter een veel actievere houding wordt gevraagd in deze zaken? Wordt in dit opzicht niet een schijn van consumentenbescherming geschapen, zoals collega Broekers al zei, aangezien een consument in de praktijk met een zaak over een gebrekkig huisdier niet naar de kantonrechter gaat?

De richtlijn voorziet in een evaluatie per juli 2006. Is de minister bereid om bij de bespreking van deze evaluatie in de raad van ministers te bepleiten om artikel 5, lid 3, van de richtlijn te wijzigen en deze bepaling te schrappen of voor levende have en planten een categorale uitzondering te maken?

Minister **Donner**: Voorzitter. Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot implementatie van de richtlijn voor bepaalde aspecten van de verkoop van en de garantie op consumptiegoederen. Het doel van deze richtlijn is om tot een gemeenschappelijk niveau van consumentenbescherming te komen. Het gaat dus niet specifiek om het grensoverschrijdend verkeer, maar meer om het bereiken van een bepaald niveau in een gemeenschappelijke markt. Dit zeg ik even indirect en vooruitlopend op de specifieke vraag of de richtlijn wel effect heeft op het grensoverschrijdend verkeer. Het uitgangspunt van de richtlijn is dat de problemen en conflicten waarmee de consument wordt geconfronteerd bij de aanschaf van consumptiegoederen kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan overeenstemming tussen de goederen en de afgesloten overeenkomst: het conformiteitsvereiste.

De richtlijn beoogt derhalve om de wetgeving in de lidstaten met name op dat punt nader tot elkaar te brengen. Het belangrijkste onderdeel van de richtlijn daarbij is dan ook om de acties tot welke de consument in dat geval moet overgaan te harmoniseren. Het doel daarbij is herstel of vervanging. Andere aspecten van de aankoop door consumenten laat de richtlijn vrijwel ongemoeid. Te denken valt aan het recht op schadevergoeding, opschorting en de acties die de verkoper kan ondernemen. De richtlijn regelt dus bepaalde aspecten van overeenkomsten die vrijwel dagelijks door ieder van ons worden afgesloten. Het belang van de richtlijn is in dat opzicht dan ook evident. De gevolgen van de richtlijn voor de Nederlandse praktijk zijn minder groot, doordat wij sinds 1992 een moderne en gedetailleerde regeling van de koopovereenkomst kennen in titel 7.1 van het BW. De richtlijn noopt met name tot aanpassing van het "vermoeden".

Mevrouw Broekers vroeg of het wettelijk bewijsvermoeden hetzelfde is als een omkering van de bewijslast. Zij wijst daarbij met name het bewijs dat de

verkoper dient te leveren bij de verkoop van dieren. Wanneer het voor de verkoper onmogelijk is om te bewijzen dat het verkochte bij aflevering aan de overeenkomst beantwoordde, kan hij wellicht wel feiten bewijzen die het vermoeden van het tegendeel ontkrachten. Te denken valt aan de situatie waarin de verkoper kan bewijzen dat de overleden vogel niet goed werd verzorgd, bijvoorbeeld omdat de vogel ernstig is uitgemergeld. Dat kan voldoende twijfel zaaien, zodat kan worden vermoed dat de vogel bij de aflevering aan de overeenkomst heeft beantwoord. Daarbij wijs ik nog op artikel 22 van het Wetboek van Rechtsvordering. De rechter kan in het geval dat het tot een procedure komt op grond van dat artikel de koper bevelen om bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde op de zaak betrekking hebbende bescheiden over te leggen. De rechter kan de koper ook bevelen aan te tonen welk voedsel hij het dier heeft gegeven, zodat deze informatie aanknopingspunten kan bieden voor de bewijslevering door de verkoper. Met deze beantwoording geef ik indirect ook al een antwoord op de vraag van de heer Van de Beeten. In dit soort zaken kan van de rechter een actievere rol worden verwacht dan normaal.

Mevrouw Broekers heeft ook nog de situatie geschetst van het beestje dat dood en begraven is of van de plant die is weggegooid. Op dat moment kan de koper niet meer bewijzen dat het beestje dood is. Dan kan het ook vermist zijn of gestolen. Dat valt niet onder het vermoeden. De koper zal dus met het lijkje naar de winkel moeten gaan om aan te tonen dat het beest daadwerkelijk gestorven is binnen de termijn. Ik denk dat dit specifieke aspect gedekt wordt.

Tegelijkertijd kan dan uit de staat waarin de plant of het lijkje zich bevindt, een eventuele aanwijzing worden gevonden voor de vraag of er inderdaad een gebrek aan het begin was, dan wel een probleem van verzorging.

De discussie richt zich nu op dieren en het is zeker niet mijn bedoeling om daar bagatelliserend over te doen. Ik weet ook dat de betrokken branche zich zorgen maakt op dit punt. Daarom zeg ik voor alle duidelijkheid nog eens, dat Nederland zich van het begin af aan tegen het voorstel op dit punt heeft gekeerd, ook omdat Nederland deze omdraaiing van rechtsvermoedens niet juist vindt. Dat heeft er ook toe geleid dat Nederland zich op dit punt heeft onthouden, maar de consequentie van harmonisatie van wetgeving -- dat overigens in de meeste gevallen tot goede wetgeving leidt -- is nu eenmaal dat een aantal lidstaten overstemd kan worden. Het enkele feit dat Nederland overstemd wordt, is geen bewijs dat het resultaat slecht is. De mogelijkheid om lidstaten te overstemmen, geeft in veel gevallen juist de gelegenheid om betere wetgeving te realiseren.

Vervolgens de vraag of het waarschijnlijk is dat in het geval van planten, konijnen en huisdieren de koper naar de rechter zal stappen. Ik wijs er daarbij eerst op dat er al een geschillencommissie Groen is, waar kopers van planten in veel gevallen terecht zullen komen. Daarnaast is er bij de kantonrechter geen verplichte rechtsbijstand, zodat de koper slechts griffierecht verschuldigd is. Hierdoor kan het voor hem lonen om ook in zaken met een gering financieel belang naar de rechter te stappen. Of dat ook zal gebeuren, weet ik niet.

Dan de situatie dat een nepgouden ketting in Italië is gekocht. Ook in die situatie is het mogelijk dat het de moeite loont om naar de rechter te stappen. Wanneer immers een verstekvonnis wordt verkregen, is het met de nieuwe Europese executieverordening eenvoudiger om bij de Italiaanse rechter een exquator te verkrijgen. Men kan het vonnis dan met behulp van een deurwaarder eenvoudig in Italië ten uitvoer leggen. Voorts wijs ik erop dat er bij de EU een richtlijn en een verordening in voorbereiding zijn die zelfs het vereiste van de exquator afschaffen. Het gaat hier om de richtlijn kleine vorderingen en de verordening onbetwiste vorderingen, die beide op dit moment in behandeling zijn. De bedoeling van beide is om het ook op dat punt voor de consument eenvoudiger te maken. Uiteraard zal men nog steeds een stap moeten ondernemen naar de Italiaanse verkoper, maar ook in het grensoverschrijdend verkeer wordt het eenvoudiger.

Vervolgens de vraag in welke landen de richtlijn inmiddels is omgezet in wetgeving. Op dit moment zijn dat Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Finland, Griekenland, Italië en Zweden. Ik weet dit niet uit eigen kennis, zo kan ik u verzekeren.

Er is gevraagd hoe wij ons de evaluatie moeten voorstellen als de implementatie door een groot aantal landen nog niet is geschied. Nu de richtlijn inmiddels al vier jaar geleden is aanvaard, verwacht ik dat er straks meer lidstaten zullen zijn die de richtlijn hebben verwerkt. Er zal dus wel ervaring zijn op het moment dat het nodig is.

Tenslotte de vraag over de montagevoorschriften die met de levering van de zaak aan de koper zijn verstrekt. Bepalend daarvoor is niet zozeer de vraag of die voorschriften à la minute gelijktijdig zijn verstrekt, maar of de voorschriften daadwerkelijk van de verkoper afkomstig zijn. In de memorie van toelichting wordt hierover op blz. 20 opgemerkt, dat de koper zich op non-conformiteit kan beroepen indien de gebrekkige montagevoorschriften van de verkoper afkomstig zijn, of van diens voorschakel in het geval ze verpakt zijn in de doos waarin de zaak worden geleverd.

Door de montagevoorschriften later ter beschikking te stellen kan de verkoper zich dus niet aan de werking van artikel 18, lid 3, onttrekken. In artikel 18, lid 3, staat dan ook niet "bij de levering", maar: met de levering.

Ik kom nu toe aan de vragen van de heer Van de Beeten. Inderdaad krijgen sommige bepalingen in het recht zo hun eigen codevoorschriften. Mogelijk dat dit hierbij ook het geval zal zijn, mede gelet op de discussie. De heer Van de Beeten uitte zijn twijfels over het proces van de Europese wetgeving. Ik moet in alle eerlijkheid zeggen dat het criterium waaraan dat moet worden gemeten niet enkel en alleen dat is van de wetgeving zoals wij die hier hebben. Op dit moment zijn er 15 lidstaten. Dat worden er wellicht binnenkort 25. In dat proces krijgt men een eigen soort wetgeving, hetgeen zijn eigen normen zal stellen. Dat is tegelijkertijd een reden waarom men zich zou kunnen afvragen of het streven naar uniformiteit dat hieraan ten grondslag ligt wel het juiste streven binnen de Europese Gemeenschap is. Immers, juist daardoor wordt men gedwongen soms bepalingen te aanvaarden die minder bevredigend zijn. Dat is op dit terrein van de Europese

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

markt wellicht nog het minst omstreden, maar ik ben mij ervan bewust dat het een punt wordt daar waar het gemeenschapsrecht zich meer gaat begeven op terreinen als het strafrecht, omdat daar bepaalde eisen moeten worden gesteld aan bepalingen die worden vastgesteld. Soms moet je de vraag stellen of het proces beantwoordt aan de eisen die moeten worden gesteld om tot adequate wetgeving te komen.

Tegelijkertijd moet ik zeggen dat de waarborgen toch steeds zullen moeten worden gezocht in het proces zelf en in de keuze van de gevallen waarin men tot dit soort richtlijnen overgaat. Ik moet in alle eerlijkheid zeggen dat ik de grootst mogelijke twijfel heb of op dit soort terreinen iets kan worden opgelost met beginselen in een grondwet of een Europees handvest. Men ziet hoe wij zelf door middel van bijvoorbeeld de aanwijzingen voor de wetgevingstechniek proberen de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Ik kan verzekeren dat het in de tijd dat ik nog bij Wetgeving werkte een handzaam boekje was van ongeveer 30 aanwijzingen. Inmiddels is dat aantal vele malen vermenigvuldigd. Wij proberen het te hanteren, maar ik hoor regelmatig de klacht over de kwaliteit van de wetgeving zoals die door de Nederlandse overheid wordt geproduceerd. Beginselen en aanwijzingen zijn behulpzaam, maar zijn niet per definitie een garantie dat het resultaat ook goed is. Bovendien het is zoals de dichter zei: beauty is in the eye of the beholder. Wat de een een slechte wetgeving vindt, kan de ander een heel goede wetgeving vinden en in de praktijk zeer hanteerbaar.

Ik ben het geheel met de heer Van de Beeten eens dat het richtlijnconform uitvoeren niet inhoudt dat de richtlijn vrijwel letterlijk moet worden geïmplementeerd. Ik ben daar zelfs een groot tegenstander van, juist omdat ik meen dat richtlijnen vanuit een andere omstandigheid worden geschreven en zich daardoor vaak niet per definitie lenen voor overname in nationale wetgeving. Om dezelfde reden moeten wij niet al te enthousiast steeds maar verwijzen naar teksten van richtlijnen. Ook dat stemt tot enig nadenken. Het levert bovendien grote problemen op omdat dan eigenlijk de Nederlandse rechter bij iedere vraag die zich met betrekking tot de tekst zal voordoen een vraag moet doorsturen aan het Europese Hof ter verduidelijking, waarmee impliciet wordt aangegeven dat er een onduidelijkheid ontstaat.

Ik ben het dus met u eens dat in dit geval de passende prijsvermindering juist is vertaald door het in het wetsvoorstel gehanteerde begrip evenredige prijsvermindering.

Verder is gevraagd wat de bedoeling is van Europese wetgeving. Het is een oude klacht over het wetgevingsproces in de Europese Gemeenschap dat er anders dan wij gewoon zijn, geen uitgebreide schriftelijke toelichtingen worden gegeven op de tekst. In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat dit in wezen de redding is geweest van het harmonisatieproces. Als men het ook nog eens eens moest zijn over de uitleg en de bedoeling van alle bepalingen die men aanvaardt, dan zou er aanzienlijk minder worden aanvaard. Dit is een kenmerk van het gemeenschapsrecht. Dit is ook het belang dat de Europese rechter derhalve heeft gegeven naar de uitleg van "effet utile", het nuttig effect van bepalingen en niet zozeer heeft

gekozen voor de historische uitleg naar de bedoeling die daarmee ooit heeft bestaan. Het wordt ten dele ondervangen door het mechanisme van raadsverklaringen. Die kunnen onder omstandigheden op sommige punten tot verduidelijking leiden.

De specifieke vraag over de curator en de executoriale verkoop moet naar mijn mening ontkennend worden beantwoord. In een aantal gevallen is de curator bevoegd al voor de laatste fase van het faillissement, de executoriale fase, boedelbestanddelen onderhands te vervreemden, bijvoorbeeld op grond van artikel 176 Faillissementswet in het geval van bederfelijke waren, of op grond van artikel 101 Faillissementswet in het geval de rechter-commissaris daarvoor toestemming heeft verleend. In de praktijk gaat de curator ook vaak snel over tot het vervreemden van boedelbestanddelen. In die situatie vindt de verkoop derhalve niet plaats in de executoriale fase en is er derhalve geen sprake van een executoriale verkoop.

Ik kom nu op de vraag naar de inschakeling van de commissies en de vraag waarom de voorstellen niet zijn overgenomen. Beide commissies hebben advies uitgebracht aan de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Consumentenbescherming. Die heeft over het richtlijnvoorstel op 26 januari 1998 verslag uitgebracht aan het Europees Parlement. In dit verslag zijn de voorstellen voor artikel 5, lid 3 van de richtlijn die waren opgenomen in de adviezen van de beide andere commissies, niet overgenomen. In dit verslag wordt niet aangegeven waarom die adviezen niet zijn overgenomen. Door die gang van zaken zijn de Europese Commissie en de Raad niet toegekomen aan de vraag om zich uit te spreken over die voorstellen van de beide commissies. Wel is het zo dat er in de Raad is gesproken over schrapping van het bewijsvermoeden. Dit was op voorstel van Nederland, Duitsland en Denemarken. Dit voorstel heeft het niet gehaald.

Tijdens de onderhandelingen heeft Duitsland bepleit om de koop en verkoop van vee van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten, maar Duitsland heeft dit punt uiteindelijk laten vallen. Hieruit en uit de afwijzing van het Nederlandse voorstel blijkt ook dat onder ogen is gezien dat de richtlijn ook van toepassing is op de koop en verkoop van dieren en dat dit ook altijd de bedoeling is geweest. Dit geldt derhalve ook voor het wettelijke bewijsvermoeden. Zoals gezegd heeft Nederland zich hiertegen verzet en juist tegen dit element van de richtlijn; Nederland heeft gepleit voor de schrapping ervan. Omdat daarvoor onvoldoende steun bestond, is het bewijsvermoeden gehandhaafd en heeft Nederland zich onthouden bij de stemming. Dit punt is later aan de orde gekomen in de SER die advies heeft uitgebracht over de richtlijn. Een meerderheid van de SER heeft de omkering van de bewijslast afgewezen, onder meer vanwege het mogelijk misbruik dat dit in de hand werkt.

Dat deel was van mening dat de rechter van geval tot geval moet afwegen op welke partij de bewijslast rust. Kortom, voor dit onderdeel bestond zeker geen enthousiasme of steun in Nederland, maar het is een consequentie van het besluit over de richtlijn.

Gevraagd is of de richtlijn impliceert dat er nu plotseling een machtiging wordt verleend in strijd met de

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

Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990. Dat is niet het geval, want dan wordt de tekst wat al te letterlijk gelezen.

Ik heb al gewezen op de mogelijke betrokkenheid van de rechter in het proces. Zeker indien in de praktijk de vrees die ook hier is uitgesproken bewaarheid wordt, ben ik alleszins geneigd dat punt opnieuw aan de orde te stellen ten tijde van de evaluatie van de richtlijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik heb gesproken over het bewijsvermoeden, genoemd in artikel 18, lid 2. Volgens de minister heb ik iets gevraagd over omkering van de bewijslast. Dat heb ik evenwel niet gedaan. Ik heb gewoon uiteengezet hoe een en ander in elkaar zit, want dat had de minister keurig gedaan in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord. In mijn schriftelijke vragen heb ik dat punt dus reeds naar voren gebracht. De minister geeft een grafisch idee van de arme koper die met het lijkje van de kat langs de dierenwinkel moet gaan, zodat uitgezocht kan worden waaraan het arme beestje is overleden. Eerst moet de verkoper echter in de gelegenheid worden gesteld om zoveel twijfel te zaaien, dat er niet vanuit kan worden gegaan dat de zaak bij aflevering niet voldeed aan wat was overeengekomen. Pas als hij daarin slaagt, komt de last bij de koper om te bewijzen dat het beest is doodgegaan aan iets waarvan al sprake was bij aflevering van de zaak. Dat punt is volgens mij niet helemaal naar voren gekomen.

Het verhaal van de gouden kettingen in Italië was slechts een voorbeeld. Dat iemand een racepaard koopt in Italië zal ongetwijfeld voorkomen. Daarbij is sprake van heel andere bedragen dan bij die nepgouden ketting. Ik ben blij te vernemen dat dan met een exequatur gemakkelijker iets verkregen kan worden. Het gaat hierbij niet om kleine of onbetwiste vorderingen.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Nadat ik de minister heb aangehoord, stel ik voor om de desbetreffende bepaling de "uitgemergelde-parkietbepaling" te noemen. Dat is misschien de beste benaming waaronder zij straks door het leven kan gaan, hoewel wij het hierbij soms over dode dieren hebben.

Ik kan de minister volgen als hij zegt dat het misschien maar goed is dat er niet te veel eisen zijn gesteld aan de duidelijkheid van de wetgeving. Ik doel daarmee op de toelichting over de ware bedoelingen van richtlijnen die uit parlementaire geschiedenis, respectievelijk geschiedenis van de raadsbesluitvorming hadden kunnen blijken. Dan waren wij er wellicht nooit toe gekomen.

Ik kan mij dat zeker vanuit het historisch perspectief goed voorstellen. Dat geldt ook voor zijn uiteenzetting dat met name van de rechter werd verwacht dat hij teksten van richtlijnen en verordeningen interpreteerde. Daarbij moest de rechter met name het effeet utile in de gaten houden.

Mijn probleem is echter dat wij nu te maken hebben met een Europese Unie en niet langer met een Europese Economische Gemeenschap. Het effeet utile heeft altijd sterk in het perspectief gestaan van de sociaal-economische integratie van Europa. De nadruk zou nu echter eens wat minder op de economie gelegd moeten

worden bij de beantwoording van de vraag waar wij met Europa naar toe willen. Dat geldt ook voor de regelgeving en discussies over het strafrecht. Sociaal-economische belangen spelen natuurlijk nauwelijks een rol bij het strafrecht, behalve in gevallen van fraude of eurovalsemunterij. Er zijn heel andere waarden aan de orde dan de toenemende integratie op economisch gebied. Naar mijn idee moet daarom het wetgevingsproces in Europa op een andere manier worden ingericht en moet er veel meer rekening gehouden worden met de noodzaak om helder inzicht te geven in de bedoelingen van de Europese wetgever.

Gelet op de ontwikkelingen in de Europese Conventie blijkt dat aan te slaan. Ik bepleit desalniettemin dat de Nederlandse regering dat inbrengt via de regeringsvertegenwoordiger tijdens de Conventie en in het kader van de discussies in Europa over het resultaat van de Conventie. Naast de voorstellen van het Presidium van de Conventie kan het Handvest daarbij een rol spelen. Het zou goed zijn als de Nederlandse regering zich daarvoor zou inzetten. Het gaat mij daarbij niet om de richtlijnen voor de regelgeving zoals wij die in Nederland kennen, maar om een klein aantal beginselen en het bieden van inzicht in de verhandelingen tijdens het wetgevingsproces door openbaarmaking van de stukken die gewisseld zijn bij de besluitvorming. In titel 1 van de concept-grondwet staan een stuk of vier beginselen, waaronder de subsidiariteit, die ik hierbij van belang acht. Het in acht nemen van deze beginselen en het betrekken van meer openheid over het wetgevingsproces zou een goede zaak zijn en hoeft zeker niet te leiden tot meer prejudiciële beslissingen voor het Hof van Justitie.

Tot slot wil ik de kwestie van de onderhandse verkoop door de curator aansnijden. Met mijn vraag probeerde ik de minister ertoe te verleiden te zeggen dat onderhandse verkoop door de curator niet valt onder artikel 17 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Dit zou erop neerkomen dat de beperkingen voor deze onderhandse verkoop niet gelden en dat de curator niet kan worden geconfronteerd met het rechtsvermoeden van deze richtlijn. Maatschappelijk gezien lijkt het mij onwenselijk dat een curator in het kader van de afwikkeling van de boedel kan worden lastiggevallen met problemen rond garanties enzovoort. Ik zie in de parlementaire geschiedenis van artikel 17 van Boek 7 ook geen aanleiding om te concluderen dat het optreden van de curator moet worden beschouwd als een normale verkoop, want zo'n verkoop heeft wel degelijk het karakter van een executoriale verkoop. Ik kan mij voorstellen dat de minister mij niet direct tegemoet komt, maar ik wil wel opmerken het goed zou zijn dit punt mee te nemen in het kader van de herziening van het insolventierecht. De minister heeft juist een commissie in het leven heeft geroepen om zich over het insolventierecht in het algemeen te buigen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Minister **Donner**: Voorzitter. Volgens mij ben ik met mijn uitweiding over artikel 22 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingegaan op het punt dat mevrouw Broekers naar voren heeft gebracht. De verkoper

zal inderdaad op een gegeven moment in het licht van hetgeen hij ziet de twijfels moeten zaaien.....

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb u niet verweten dat u niet op mijn punt zou zijn ingegaan, maar ik heb gezegd dat dit allemaal al uitvoerig was behandeld bij de schriftelijke voorbereiding. Het punt dat u naar voren bracht, heb ik niet als zodanig hier aan de orde gesteld. Ik heb iets anders aan de orde gesteld, waarop ik uiteindelijk in de loop van uw betoog wel min of meer antwoord heb gekregen. Het eerste deel van uw beantwoording was echter niet direct een antwoord op de vraag die ik had gesteld. Sterker nog, dit antwoord was al eerder gegeven bij de schriftelijke behandeling.

Minister **Donner**: U krijgt dit antwoord dan nu als bonus erbij!

De heer Van de Beeten had het over de wetgeving in het kader van de EEG en de EU. De wijze waarop het wetgevingsproces kan worden verbeterd, heeft zonder meer de aandacht. Hij noemde elementen die daartoe eventueel kunnen bijdragen. Het is niet zo dat door de ontwikkeling van de Europese economische gemeenschap naar de Europese Unie de problematiek op dat punt wezenlijk wijzigt. Wel ligt hierin de reden waarom richtlijnen, anders dan bijvoorbeeld Nederlandse wetgeving, doorgaans voorafgegaan worden door vele bladzijden overwegingen. Deze treden in de plaats van een toelichting en hiermee wordt getracht invulling te geven aan de bedoeling van de richtlijn, teneinde de rechter houvast te geven. Daarom geeft het Hof van Justitie volgens vaste jurisprudentie aan dat de overwegingen bij een richtlijn mede bepalend kunnen zijn voor de uitleg daarvan. Bij verklaringen ligt dat anders; deze kunnen de teneur van een bepaling nooit bijkleuren, maar hooguit tot uitleg strekken. Het gaat niet alleen om een procedurekwestie, maar ook om het bespreken van wettelijke bepalingen vanuit een geheel andere achtergrond en om het beoordelen van de wijze waarop deze in de eigen wetgeving passen. Uit mijn eigen praktijk bij het onderhandelen over verdragen herinner ik mij dat over de bepaling dikwijls sneller overeenstemming was bereikt dan over de toelichting op die bepaling. Daarbij bleek pas dat men met dezelfde bepaling totaal verschillende zaken beoogde. In internationaal verkeer is het vaak heel wenselijk om dit zo te laten en een en ander niet al te nadrukkelijk uit te spreken, omdat je er anders niet uitkomt. De punten die van de zijde van de Kamer naar voren zijn gebracht met betrekking tot de Europese Conventie, heb ik genoteerd en deze punten hebben de aandacht.

Wij proberen in de toelichting bij wijze van uitleg de onderhandse verkoop te brengen onder het begrip van de executoriale verkoop. Wij hebben daarbij te maken met een uitzondering op gemeenschapsrecht. Het zal derhalve een vraag zijn van gemeenschapsrecht of ook het onderhandse deel kan worden gebracht onder de uitleg van het begrip executoriale verkoop, zoals dat in de richtlijn wordt gebruikt. Dat is een vraag voor het Europese Hof van Justitie, waarop ik op dit moment in wezen geen gezaghebbend antwoord kan geven. Daarom geldt de uitleg die ik heb gegeven.

Meer kan ik u op dat punt niet als antwoord geven. Het valt wellicht te proberen te zijner tijd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De theepauze zal na afhandeling van het volgende wetsvoorstel plaatsvinden.

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (27775).

De beraadslaging wordt geopend.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten) (27775).

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. De fractie van het CDA liet al eerder weten, in te kunnen stemmen met de strekking en de inhoud van dit voorstel. Wij hebben bij de schriftelijke voorbereiding een aantal vragen opgeworpen. De regering heeft die onbekrompen en consciëntieus beantwoord en daarvoor past dank. Dit geldt bijvoorbeeld voor de antwoorden op de vragen met betrekking tot het bewerken en beschikbaar houden van financiële gegevens door de beheersorganisaties, de verhouding tussen de secretaris, de minister en het college en de kwestie van de nevenfuncties. Desalniettemin liggen er nog wat losse eindjes die de regering vandaag aan elkaar moet kunnen knopen. Daarover zal ik nog spreken. Het is immers een klassieke taak van deze Kamer om de aren die op de juridische akker zijn achtergebleven na de bewerking in de Tweede Kamer, te rapen of te lezen.

Wij hopen dat u ons veroorlooft dat wij daarover vooraf een algemene opmerking maken. Met dit wetsvoorstel wordt toezicht op monopolies, in casu op de collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten beoogd. Een goede overheid behoort in ieder geval toe te zien op de monopolies die substantieel en ingrijpend kunnen doordringen in het leven van mensen en hun geldelijke vermogens. Het is als zodanig de zoveelste manifestatie van de ambitie van de wetgever om dit toezicht zo te organiseren dat ook deskundigheid en betrokkenheid vanuit de geledingen waarop dat toezicht betrekking heeft, kan worden gemobiliseerd en ten nutte

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

gemaakt. Hiervoor wordt dikwijls, zo ook hier, de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan gekozen.

Daarna begint dikwijls de discussie of het geconstrueerde evenwicht tussen de overheid (hier de minister) en de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving adequaat is, zeker indien -- wat hier gelukkig het geval nog niet is -- dingen uit de hand zijn gelopen. Dan roept de een "meer minister"; "juist minder minister" is het recept van de ander. De regering kiest in dit wetsvoorstel, in deze concrete situatie, in deze toezichtverhouding voor een vrij forse afstand. Dit blijkt met name uit het voorgestelde artikel 6 waarin de aanwijzingsbevoegdheid niet aan de minister wordt toegekend, maar aan het College van Toezicht. Het lijkt van belang om -- en dit debat is ook gaande -- toetsstenen en ijkpunten te vinden die behulpzaam kunnen zijn om in het algemeen in zelfstandige bestuursorganen de gewenste overheidsinvloed en de gewenste zelfbepaling en zelforganisatie van de samenleving of delen daaruit in de organisatie van dat zelfstandig bestuursorgaan te belichamen. Dit is voor een deel een politiek-ideologische kwestie, zeker ook voor christen-democraten. Voor een deel zijn er wellicht ook algemene toetsstenen te vinden. De regering noemt in de laatste categorie bij de schriftelijke voorbereiding een vijftal toetsstenen. Allereerst de aard van de controle en de materie waarop de controle wordt uitgeoefend. Is die controle privaatrechtelijk van aard, dan indiceert dit afstand. Verder wordt de mate van complexiteit of ingewikkeldheid van het desbetreffende terrein genoemd alsmede de aard van de belangentegenstellingen op dat domein en het element van de geschillenbelichting, als dat ook een onderdeel is van het takenpakket van het toezichthoudend orgaan. Wij moeten dit debat hier niet voeren, nu het zonder twijfel terugkomt bij de grote debatten rond het fenomeen van de zelfstandig bestuursorganen of de quango's, zoals de Angelsaksische variant naar ik meen vaak wordt genoemd. Wij menen dat, gelet op de specifieke aard van de toezichtrelatie die in dit concrete wetsvoorstel is neergelegd, de gekozen mate van distantie zeker gerechtvaardigd is.

Nu wil ik het hebben over de losse eindjes, waarover ik net nog sprak. Het eerste punt, waarop wij ook in de schriftelijke voorbereiding zijn ingegaan, is het volgende: na amendering van de artikelen 3 en 6 door de Tweede Kamer staat vast dat er slechts een aanwijzing kan worden gegeven indien het college een advies heeft uitgebracht. Dit geldt ook voor het onthouden van goedkeuring van de besluiten, genoemd in artikel 3, lid 1 a tot en met e. Dit advies is als het ware de slagboom die omhoog wordt getrokken teneinde de weg vrij te maken voor zo een onthouding van goedkeuring of een aanwijzing als bedoeld in artikel 6, lid 3.

Onze fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding gevraagd, of dat advies nu als besluit moet worden gekwalificeerd. De regering antwoordde dat het advies niet gericht is op enig rechtsgevolg en dan ook geen besluit is in de zin van artikel 1, lid 3 AWB. Wij houden toch nog enige twijfel. Het advies is een sine qua non, het is een noodzakelijke beslissing die moet worden genomen

alvorens overgegaan kan worden tot een aanwijzing of tot onthouding van de goedkeuring. Is het feit dat het college van toezicht ook van de aanwijzing kan afzien na het advies nu beslissend? In de oude regelingen rond bestuursdwang werd een waarschuwing toch ook gezien als een besluit? Het is wellicht zo dat tegen het besluit om het advies vast te stellen niet opgekomen kan worden omdat de beheersorganisatie op dat moment niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Misschien meent de regering -- hoewel wij daar twijfels over hebben -- dat het advies een voorbereidingshandeling is in de zin van artikel 6, lid 3 AWB. Dat neemt echter niet weg dat zo'n advies wel als besluit zou kunnen worden gezien, omdat het gericht op het ontgrendelen van het aanwijzingswapen. Dit klemt te meer omdat de bewoordingen van lid 3 aangeven dat de beheersorganisatie het advies in zijn geheel moet slikken en wel binnen een bepaalde termijn, wil het gevrijwaard blijven van een gelijkkluidende aanwijzing. Er zijn rechterlijke uitspraken bekend (ik verwijs naar Stroink/Ten Berge) die ernaar tenderen dat een advies dat feitelijk een bindend advies is toch kan worden gezien als een besluit. In ieder geval zou het goed zijn indien de regering aan alle twijfel een eind kan maken. Is de regering van opvatting dat voor zover relevant hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 van de AWB niet van toepassing zijn voor de vaststelling van het advies en ook niet hetgeen daarin bepaald is met betrekking tot zienswijzen, bekendmaking en dergelijke? Wij zouden hierop graag een nadere toelichting willen krijgen.

De regering heeft overtuigend toegelicht waarom het bepaalde in artikel 2, tweede lid onder f, namelijk dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld; toch enige meerwaarde bezit. Wij meenden dat dit niet het geval was, maar zoals het is uitgelegd, klopt het. Het gaat vooral om de eenvoud van procedures. Een Canadese componist bijvoorbeeld kan deze bepaling gemakkelijker inroepen dan de grondrechten zoals die in de nationale constitutie of in internationale verdragen zijn neergelegd.

Wij zijn nog niet overtuigd van de actieve openbaarmakingsplicht die aan de collectieve beheersorganisaties is opgelegd, een plicht die overigens op een geheel ander domein, namelijk dat van de verhouding tussen het college van B&W en de gemeenteraad of tussen provinciale staten en gedeputeerde staten, op dit moment nogal wat problemen lijkt op te leveren.

Waar gaat het dan om? In het wetsvoorstel gaat het in artikel 5 om twee gevallen die moeten worden gemeld aan het college. Bij de schriftelijke voorbereiding is daaraan een aantal gevallen toegevoegd. Verder wordt vastgesteld dat in de toekomst het college en de beheersorganisaties kunnen afspreken dat ook andere gevallen onder de actieve openbaarmakingsplicht vallen. Het probleem bij wezenlijke besluiten is dat daarnaast wordt aangenomen dat de beheersorganisaties een zekere verplichting hebben om ook in andere gevallen sommige zaken openbaar te maken. Ik verwijs naar de gemeenten en provincies waar dit zoveel problemen oplevert. Er kan onzekerheid ontstaan over wat daar wel en niet toe behoort. Dit kan ertoe leiden dat de beheersorganisatie het zekere voor het onzekere neemt en al haar besluitvorming bij het college over de heg deponeert. Bureaucratisering en

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

vertraging zijn het gevolg en de zelfstandigheid van deze organisaties komt dan wellicht onder druk te staan. Wellicht zitten we er naast, maar we zouden het op prijs stellen indien de regering scherp wil letten op de actieve openbaarmakingsplicht, buiten de voorgeschreven gevallen.

Een ander los eindje is voor ons nog artikel 7, lid 2. Dat artikel betreft de verdeling van taken binnen het college.

De regering antwoordt op onze vraag ter zake dat de taakverdeling bedoeld in artikel 7, lid 2, eerste zin, geen mandaatverhouding inhoudt. Het college van toezicht blijft immers collectief verantwoordelijk. Wij vinden dat antwoord niet afdoende, omdat de bevoegdheid bij mandaat uiteraard altijd uit naam van het college wordt uitgeoefend en bezwaarschriften inzake de wijze van uitoefening bij dat college worden ingediend. Ook in gemeenten is het college collectief verantwoordelijk. Artikel 168 scheidt desondanks de mogelijkheid om afzonderlijke wethouders te mandateren. Wij dachten even dat artikel 7 deze mogelijkheid ook schiep. De regering zegt echter dat dit geen mandaatverlening is, maar dat het artikel de mogelijkheid scheidt de taken binnen het college te verdelen. Het verdelen van taken lijkt ons echter zo'n natuurlijk recht van elk bestuur, dat dit niet in regels hoeft te worden vastgelegd. De suggestie werd gewekt dat het college de mogelijkheid kreeg om afzonderlijke leden te mandateren. Kan de minister hier helderheid over geven?

Het laatste punt betreft het antwoord van de regering op de vraag in hoeverre het college van toezicht kan interveniëren in het kader van het preventieve toezicht op repartitiereglementen. De regering gaat wel in op de omvang van voor collectieve doeleinden gereserveerde gelden, maar niet op de besteding ervan. De regering zegt dat de toetsing van de omvang van deze gelden terecht marginaal dient te zijn. In de memorie van antwoord staat dat een reservering van 60% echt te gek is, maar dat 5 tot 10% moet kunnen. Kan de minister toelichten in welke gevallen het college zijn terughoudendheid dient te laten varen? Welke bestedingen zijn globaal aanvaardbaar en welke niet?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De bijdrage van de VVD-fractie aan het debat over dit wetsvoorstel kan kort zijn, want de memorie van antwoord heeft veel gewenste nadere informatie verschaft. Mijn fractie heeft nog enkele praktische vragen. Volgens artikel 7, lid 1, bestaat het college van toezicht uit drie of meer personen. Een college van drie personen lijkt wat mager. Hoeveel leden acht de minister wenselijk gezien de toch vrij omvangrijke en verantwoordelijke taak van het college? Heeft de minister een bepaalde ideale omvang voor ogen?

Het college van toezicht heeft tot taak toezicht uit te oefenen op de inning en de verdeling van de vergoedingen door de collectieve beheersorganisatie. Deze taak heeft een zware financiële component. Deelt de minister de mening van de VVD-fractie dat het zeer gewenst is dat in ieder geval een van de leden van het college een accountancyachtergrond heeft?

In het wetsvoorstel ontbreekt een registratieplicht voor nevenfuncties van de leden van het college van

toezicht. De minister stelt in de memorie van antwoord dat het wetsvoorstel voldoende bepalingen bevat om de onafhankelijkheid van de leden van het college te waarborgen en dat voor een verderstrekkende registratieplicht van nevenfuncties het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt afgewacht. Zoals bekend, is de behandeling van deze wet aangehouden. De VVD-fractie is om verschillende redenen geen voorstander van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Transparantie inzake nevenfuncties is echter gewenst. Is de minister bereid te bewerkstelligen dat de leden van het college ook zonder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen reeds thans mogelijke nevenfuncties registreren?

Om zijn taken naar behoren en effectief te kunnen uitvoeren zal het college een beroep moeten kunnen doen op ondersteuning. Mijn laatste vraag is op welke ondersteuning het college kan rekenen en wat de omvang daarvan zal zijn.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen over het wetsvoorstel. De heer Dölle heeft een inleiding gegeven over de positie van zelfstandige bestuursorganen, maar ik denk dat dit niet het kader is om hierop in te gaan. Hij heeft ook een aantal specifieke vragen gesteld. De eerste was of een advies van het college moet worden beschouwd als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Uitsluitel geven op de vraag of dat wel of niet zo is, kan ik niet, want het is aan de rechter om te beslissen of er onder deze omstandigheden sprake is van een besluit.

Tegelijkertijd merk ik in algemene zin op dat er naar mijn gevoel geen sprake is van een besluit. Als het een besluit is, moet het gaan om een handeling die op enig rechtsgevolg is gericht, maar dat is hier niet het geval. Er is wel een voorbereidende, procedurele stap, maar niet een handeling op zichzelf, zoals een waarschuwing of het opplakken van mededelingen, zoals wij bij tal van vergunningen hebben. Dat zijn typisch procedurele stappen, maar hier gaat het om een advies dat naar mijn mening in de meeste gevallen op zichzelf staat en voldoende zal zijn.

Het is niet zo dat iedere stap wordt gevolgd door een aanwijzing. Er is alleen gezegd dat er geen aanwijzing gegeven kan worden dan wanneer er eerst een advies is gegeven. In die zin ontgrendelt het advies de mogelijkheid van de aanwijzing, maar daarmee kun je niet zeggen, zoals bij de aanzegging bestuursdwang, dat het om een noodzakelijke stap gaat die daaraan voorafgaat. Om die reden is er in dit geval naar mijn mening geen sprake van een besluit, omdat er geen sprake is van een handeling die is gericht op een rechtsgevolg. Derhalve zijn naar mijn mening de hoofdstukken 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht hier niet van toepassing.

Dan kom ik op de vraag naar de mogelijkheid van onnodige bureaucratie bij het college, omdat men geneigd zal zijn alles aan te merken. Dat is uiteraard niet de bedoeling. Het is zeker niet de bedoeling dat een organisatie alle informatie maar bij het college over de heg

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

deponeert. Daarom zijn er in artikel 5 van het wetsvoorstel en in de gewisselde stukken over het wetsvoorstel preciseringen aangebracht.

Bovendien denk ik dat dit nader wordt vormgegeven in het overleg tussen het college en de organisaties, die duidelijkheid willen over wat zij wel of niet moeten geven. Dat geeft een instrument om in te kaderen wat er gegeven moet worden. Ik zeg de heer Dölle gaarne toe dat dit een onderdeel zal zijn van de evaluatie van de wet, wanneer daar aanleiding toe is. Zoals gezegd verwacht ik niet dat dit een wezenlijk probleem zal zijn.

Ik ben het niet met de heer Dölle eens dat het bepaalde in artikel 7, lid 2, moet worden gezien als basis voor een mandateringsverhouding. Het is duidelijk dat er in de wet de bevoegdheden zijn toegekend aan het college. In een bepaling in artikel 2 wordt uitdrukkelijk gesteld dat het college verantwoordelijk blijft voor de uitoefening van deze taken. Deze is opgenomen, omdat er anders bij de controle procedurele onduidelijkheid kan zijn of alle handelingen feitelijk met het volledige college verricht moeten worden.

Dat zou tot een onwerkbaar situatie leiden. Met deze bepaling is het niet mogelijk dat een van de leden de formele bevoegdheden van het college alleen uitoefent. Daarom zijn vitale onderdelen van het toezicht in de wet, de artikelen 2, 3 en 6, uitdrukkelijk voorbehouden aan het college als geheel. De aard van deze bevoegdheden verzet zich ook tegen mandaatverlening in de zin van artikel 10:3 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht.

Mij werd gevraagd naar de rol van het toezicht van het college ten aanzien van de besteding van gelden voor collectieve doeleinden. Het uitgangspunt van deze operatie is dat de geïnde gelden aan de rechthebbenden worden uitgekeerd, zoals uit verdragsverplichtingen als het Tripsverdrag volgt. De reserveringen moeten daarom de instemming hebben van de rechthebbenden die ook in eerste instantie de omvang bepalen van het gebruik van bepaalde bestedingen voor collectieve doeleinden. Het college heeft slechts een marginaal toetsende rol en het zal de wens van rechthebbenden daarbij willen en moeten respecteren. Mocht de besteding of de omvang van de besteding van de voor collectieve doeleinden gereserveerde gelden de publieke taak van een organisatie in het gedrang brengen, dan zal het college uiteraard corrigerend moeten optreden. Denk bij legitieme collectieve doeleinden aan de uitkering van beurzen aan jong muziek- of filmtalent; de organisatie van stages; publieksacties ter bevordering van het Nederlandse lied of boek; voorlichting over auteursrechten of naburige rechten en subsidies voor vertalingen of conferenties. Terecht zijn er kanttekeningen gemaakt bij wezensvreemde subsidies als de sponsoring van voetbalverenigingen. Ik weet niet of het boekenbal zou moeten worden gesponsord.

Of de bezetting met drie personen voldoende is, hangt af van de tijd die de leden van het college beschikbaar hebben voor hun werkzaamheden en van de omvang van de ondersteuning die zij krijgen. Voor de slagvaardigheid van het college acht ik drie personen wenselijk, zeker om mee te beginnen. Als de samenwerking met de organisaties eenmaal is geseteld, kan dat ook de efficiënte omvang blijken te zijn. Het is

echter ook mogelijk om in de tussentijd met een college van vijf leden te gaan werken. Men moet zich zeker niet voorstellen dat het grote gezelschappen worden. Het ligt ongeveer in die orde van grootte. Ik ben het er helemaal mee eens dat er ten minste één accountant in het college moet zitten, vooral ook gelet op de taken.

Dan kom ik op de registratieplicht van nevenfuncties. Het lidmaatschap van het college zelf zal in een aantal gevallen waarschijnlijk al een nevenfunctie zijn voor de betrokkenen. Ik laat de algemene regeling van de registratie van nevenfuncties in de Wet op de zelfstandige bestuursorganen nu even in het midden. De registratie van nevenfuncties -- denk aan nevenfuncties in de rechterlijke macht -- heeft met name zin omdat de betrokkene, bijvoorbeeld een rechter, met allerlei zaken geconfronteerd kan worden. Veel bepalender voor deze functie van het college is de eis dat er geen nevenfuncties vervuld mogen worden die onverenigbaar zijn met het functioneren als lid van het college.

Nieuwe nevenfuncties moeten worden gemeld conform artikel 15, derde lid, van het wetsvoorstel. Verder moet het college ertegen waken dat zijn leden de besluitvorming kunnen beïnvloeden als zij daarbij een persoonlijk belang mochten hebben. Dit is vastgelegd in artikel 2:4, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister wijst er al op dat het lidmaatschap van het college van toezicht een nevenfunctie kan zijn en in een aantal gevallen ook zal zijn. Ik had mij misschien ook wat helderder moeten uitdrukken, door te zeggen dat het gaat om hoofd- en/of nevenfuncties. Zelf ben ik sterk de mening toegedaan dat er bij dit soort functies die in het openbaar bestuur, de rechterlijke macht of daartussenin een heel belangrijke rol spelen, een maximale transparantie in hoofd- en/of nevenfuncties moet zijn. Het kan het daglicht verdragen, dus waarom worden die niet gewoon bekend gemaakt? Ik begrijp uit de beantwoording van de minister dat hij dit eigenlijk wel met mij eens is.

Minister **Donner**: Laat ik dat maar in het midden laten. Ik heb uitgelegd waarom hier in ieder geval artikel 8 van het wetsvoorstel bepalend is, waarin staat dat er geen nevenfuncties vervuld mogen worden die onverenigbaar zijn met de functie. Misschien moeten wij de betreffende bepalingen loskoppelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen want dan kunt u de algemene bepaling steunen zonder dat u de wet hoeft te steunen.

Gevraagd is op welke ondersteuning het college kan rekenen en wat de omvang daarvan zal zijn. Het is de bedoeling dat het secretariaat op het departement van Justitie wordt ondergebracht. Ik ga er voorsnog van uit dat daardoor het tijdsbeslag voor de leden een dag per week zal zijn. Als een goed functioneren van het college dat nodig maakt, is uitbreiding natuurlijk mogelijk. Je moet immers ook bepaalde personen als lid van het college kunnen krijgen, en die zullen waarschijnlijk zeggen dat zij wel wat anders te doen hebben als zij te horen krijgen dat ze drie dagen per week bezig zullen zijn met het lidmaatschap van het college. De praktijk zal moeten

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

uitwijzen wat het juiste optimum op dit terrein is en bij mij bestaat de bereidheid om daarop in te zetten.

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Er zijn vele vragen beantwoord, maar ik wil op drie punten terugkomen.

Ik dank de minister voor zijn toezegging om bijzonder te letten op een mogelijke bureaucratisering. Wij vreesden dat er, naast de twee in de wet genoemde gevallen, naast de gevallen die in de schriftelijke voorbereiding aan de orde zijn geweest en buiten de nog te maken afspraken tussen college en beheersorganisaties, nog vele andere zaken aanwezig zouden kunnen zijn binnen die beheersorganisaties, die achteraf wezenlijk blijken te zijn. Dat was ook steeds het probleem bij gemeenten. Om dat te voorkomen, zette men maar zoveel mogelijk bij het college neer. De minister deelt onze vrees op dit moment nog niet. Wij blijven die vrees wel enigszins houden, maar de evaluatie zal het leren. Dat wachten wij dus af.

In de tweede plaats heeft de minister nadrukkelijk gezegd dat het advies geen besluit is, ook niet een besluit in de zin van een besluit waartegen niet kan worden opgekomen, maar wat wel valt onder de leden twee en drie. Het karakter van het amendement is misschien wat merkwaardig, maar hebben wij het nu goed begrepen dat het advies als geheel in de aanwijzing begrepen moet zijn? Kan men dus niet bijvoorbeeld de punten 1, 3, 6 en 7 eruit lichten en die in de vorm van een aanwijzing bij de beheersorganisatie neerleggen? Moet het inderdaad steeds het totale advies zijn?

Het merkwaardige aan deze via het amendement binnengekomen bepaling vonden wij dat zo'n advies van A tot Z in de aanwijzing moet zitten. In die zin vermoeden wij dat het een advies was dat op eenzelfde wijze zou kunnen worden gekwalificeerd als bijvoorbeeld de aankondiging dat een structurele subsidie zal worden afgebouwd, dus als waarschuwing in het voormalige bestuursdwangrecht. Die aankondiging hoeft niet te worden uitgevoerd. De minister heeft terecht opgemerkt dat de rechter daar natuurlijk over gaat. Wij nemen voor kennisgeving aan dat hij ons vermoeden bepaald niet deelt.

Het punt van de mandaatkwestie begrijpen wij nog niet goed. De minister zegt dat het college collectief verantwoordelijk blijft. Dat geldt ook in geval van mandaat. Dat kan dus niet het beslissende punt zijn. De minister heeft gezegd dat zo'n college bestaande uit drie of meer mensen onder wie een accountant, uiteraard niet alle feitelijke handelingen gezamenlijk kan verrichten. De een voert deze taak uit en de andere die. Het gaat dus niet om bevoegdheden, maar om taken. Dat leek ons zo vanzelfsprekend dat het ook had gekund als het niet in de wet was opgenomen. Vandaar ons vermoeden dat in plaats van taak ook bevoegdheid zou kunnen worden gelezen, maar dat is nadrukkelijk ontkend. Een college kan dus bepaalde domeinen niet mandateren aan een commissaris.

Kortom, de evaluatie wachten wij af en over het advies vragen wij nog commentaar van de minister. De bepaling in artikel 7, lid 2, is een overbodige omdat die bij ons tot het kennelijke misverstand heeft geleid dat er een mandaatsverhouding uit zou kunnen worden gedestilleerd;

een mandaatsverhouding die normaal niet zou kunnen bestaan, omdat tussen de leden van het college geen ondergeschiktheidsverhouding bestaat. Wij lezen in artikel 7, lid 2, een wettelijke basis voor die mandaatsverhouding. Kennelijk is evenwel niks anders bedoeld dan vast te leggen dat mensen hun taken mogen verdelen, ook bij feitelijke handelingen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik kom even terug op de nevenfuncties. Ik meende te begrijpen dat de minister het geheel met mij eens was over het openbaar maken van hoofd- en/of nevenfuncties van personen die functies bekleden als lid van een college van toezicht als wij vandaag behandelen. Het bleek niet helemaal zo te zijn.

Of wij achter de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen staan of niet, over de openbaarmaking van de nevenfuncties is men het volgens mij eens. Ik vraag de minister of hij daarop vooruitlopend bereid is te bewerkstelligen dat bij dit college van toezicht de nevenfuncties reeds kunnen worden geregistreerd. Ik heb al bij interruptie laten blijken dat ik de mening ben toegedaan dat het ongelooflijk belangrijk is dat dergelijke zaken bekend zijn en dat wij daar met ons allen transparant over zijn.

Minister **Donner**: Mijnheer de voorzitter. De heer Dölle heeft naar aanleiding van artikel 6, derde lid, gevraagd of de aanwijzing volstrekt identiek moet zijn aan het voorafgaande advies. Dit zou berusten op een wel heel bijzondere lezing van dat derde lid die ik vooralsnog niet onderschrijf. Ik zou eerst een rechterlijke uitspraak moeten horen voordat ik tot die conclusie zou kunnen komen.

Wat zijn vraag over artikel 7, tweede lid, betreft, hoop ik dat onze gedachtewisseling hier duidelijk moge maken dat het niet de bedoeling is, in ieder geval op dit moment, dat het tweede lid kan worden gelezen als een mandaatsverhouding. Of het daarmee een overbodige bepaling is, is iets waarover ik geen uitspraak wil doen nu de bepaling eenmaal is opgenomen, omdat die uitspraak een reflectie zou zijn op de werkzaamheden van de wetgever tot nu toe.

Ik lees er geen mandaatverhouding in. Dit is ook niet de bedoeling. Daarom wordt bij uitstek de term taken gebruikt en wordt er niet gesproken over bevoegdheden.

Ik kom nu op de problematiek van de publicatie van nevenfuncties. In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat ik verwacht dat het tot overkill zal leiden als iedereen die maar ergens een functie bij de overheid heeft, al zijn nevenfuncties moet publiceren. In dit geval gaat het om de onpartijdigheid van het college. Derhalve geldt artikel 8, namelijk dat er geen nevenfuncties mogen zijn die de onafhankelijkheid van het functioneren als lid van het college in het gedrang kunnen brengen. De minister kan additionele informatie vragen om daarvan verzekerd te zijn. In het kader van artikel 15 kan nadere informatie worden gevraagd. De publicatie van nevenfuncties kan relevant zijn als een lid van het college een functie heeft bij de NOS, maar dit is naar mijn mening onvereenigbaar met artikel 8. Als betrokkene echter ook in het bestuur van

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

een ziekenhuis zit of lid is van de kerkenraad, is het "Prinzipienreiteri" om te menen dat er in al die gevallen publicatie mag worden verlangd. Gelet op het feit dat sommige mensen daartegen weerstand voelen, zou dit ook een belemmering kunnen vormen om adequate mensen voor dit college te krijgen. Ik hoed mij om hierover in het algemeen een uitspraak te doen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De voorzitter: Gedurende de theepauze zal de commissie Justitie vergaderen, waarna om vijf uur precies het college van senioren zal vergaderen. De theepauze zal zolang duren als de vergadering van het college van senioren nodig maakt.

**

De vergadering wordt van 16.55 tot 17.20 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers (28627).

De beraadslaging wordt hervat.

Minister Donner: Voorzitter. Ik dank de leden vooral voor hun woorden van waardering voor wat het personeel in Zeist heeft gerealiseerd. Ik kan die waardering geheel onderschrijven. Een jaar geleden is het oorspronkelijke wetsvoorstel op een dinsdag in de Kamer besproken en de maandag daarop stroomden de eerste personen in in de faciliteiten. In het afgelopen jaar is enorm veel gepresteerd. De werkelijkheid is inmiddels wezenlijk van een hoger niveau dan de wet zou toestaan. Ook dat is vooral aan het personeel te danken. Zij probeerde de uitvoering van de wet leefbaar te maken voor de mensen die eronder vielen. Ik zeg niet dat die uitvoering niet leefbaar was, maar zij is in elk geval leefbaarder geworden.

Verschillende leden hebben gevraagd wat het succes van de wet is. Was de wet nodig? Dat is de verkeerde vraag. De wet is uitsluitend een instrument om het beleid waarmee de invoer van harddrugs via Schiphol kan worden bestreden, mogelijk te maken. Wat daar nodig was, konden wij niet uitvoeren binnen het normale gevangenisregime. Vanwege de snelheid waarmee het moest gebeuren, is de noodwet gepasseerd. Zij is absoluut een doorslaand succes. Van de eerste dag af aan is er namelijk van gebruik gemaakt. Inmiddels zijn er op basis van de wet meer dan duizend cellen gerealiseerd om het beleid mogelijk te maken. Daardoor hebben wij mensen kunnen onderbrengen, die wij onder het gewone gevangenisregime hadden moeten afstoten.

In wezen gaat het om de vraag of het beleid juist en zinvol is geweest. Om dat beleid uit te voeren was de wet immers nodig. Als zij er niet zou zijn gekomen, zou het beleid onmiddellijk gestaakt moeten worden of zouden op andere wijze mensen uit het normale gevangenisregime

moet worden ontslagen. De vraag is zeer pregnant, want als er vandaag niet wordt besloten over het onderhavige wetsvoorstel, moet de inrichting in Zeist volgende week worden gesloten. De oorspronkelijke wet eindigt namelijk aanstaande zaterdag. Moeten wij de instroom van cocaïne via Schiphol aanpakken of niet? Moeten wij doen of onze neus bloedt of niet?

De invoer van drugs via Schiphol is geen klein delict. Zo langzamerhand komt men met kilogrammen tegelijk binnen. Het beeld dat de bolletjesslikkers met kleine hoeveelheden binnenkomen is verkeerd, want het gaat om substantiële hoeveelheden. Er is wel gezegd dat het probleem van de bolletjesslikkers 3% van de invoer van cocaïne in Nederland omvat. Als dat het geval zou zijn, zou de Nederlandse markt overstroomd zijn en zou het gebruik groter zijn, want er is in één jaar 6000 kilogram gepakt.

Is de cocaïne-invoer slechts een onschuldige bezigheid? Een groot deel van de criminaliteit waarmee ik dagelijks te maken heb, vindt onder meer zijn oorzaak in verslavingsproblemen die op deze wijze worden gestimuleerd. Als wij mensen ergens tegen moeten beschermen, dan is het tegen het op deze wijze verslaafd raken aan harddrugs. Dat laat onverlet dat er andere vormen van verslaving zijn, maar hiervoor geldt hetzelfde als voor kinderen die met een rapport thuiskomen. Een onvoldoende betekent niet dat zij ook een tweede of een derde onvoldoende mogen hebben. Ook de laatste onvoldoende bestrijd je, zeker ook omdat daarmee de overgang in gevaar komt.

Je mag de ogen niet sluiten voor de drugsproblematiek. Via Schiphol komt waarschijnlijk een substantiële stroom cocaïne het land binnen. Voor een deel hebben wij dat ondervangen. Ik kan u geen absolute mededelingen doen over het succes van het beleid, noch kan ik u voorhouden: nog even de tanden op elkaar, want volgend jaar of over twee jaar gaat het beter. In het licht van de ontwikkelingen wordt het beleid voortdurend aangepast. Er is sprake van actie en reactie. Inderdaad gaat het onder meer om steeds grotere hoeveelheden, maar er doen zich nog veel weersinwekkender ontwikkelingen voor ten aanzien van de wijze waarop mensen de drugs onder dwang binnenkrijgen. De nadruk moet niet alleen liggen op de bescherming van de Nederlandse samenleving, maar ook op de bescherming van de mensen die erbij betrokken zijn. Daarom is het essentieel om hier met alle mogelijke middelen en zo effectief mogelijk tegen op te treden. Het gaat ook om de bescherming van de samenleving op de Antillen, want als wij niet optreden worden deze mensen economisch steeds afhankelijker van de handel in drugs. Zo'n ontwikkeling is wel de laatste die wij kunnen gebruiken.

Dat deze ontwikkeling zich voordoet en dat de maatregelen die wij nemen, hoewel niet succesvol, effectief zijn, blijkt uit het feit dat is gevraagd waarom er na anderhalf jaar nog geen scanapparatuur op de vliegvelden overzee staat. Iedereen laat zich spreekbuis maken van de mensen die er belang bij hebben dat deze apparatuur er niet staat. Het heeft geen anderhalf jaar geduurd voordat er een scan kon worden gemaakt. Het scanapparaat dat oorspronkelijk dienst deed, is buiten

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

gebruik gesteld door middel van een bomaanslag op het kantoor van de arts die het apparaat gebruikte. Binnen twee weken hadden wij gezorgd voor een nieuw scanapparaat. Het gebruik daarvan werd vervolgens onmogelijk gemaakt door berichten over ineffectiviteit die werden gereflecteerd in Kamervragen. Waarschijnlijk was het apparaat, dat werkte met echoscopie, juist té effectief. Onmiddellijk daarop is er een nieuw scanapparaat geleverd. Twee weken geleden zei men in de Kamer echter dat Nederland ondeugdelijke apparatuur stuurde. De apparatuur was echter volstrekt deugdelijk en wordt ook gebruikt in Nederlandse ziekenhuizen. Sindsdien hebt u alleen nog maar in de krant kunnen lezen dat de apparatuur wél deugdelijk is. Ik herhaal dat er mensen zijn die er belang bij hebben dat de apparatuur niet werkt.

Wij hebben een aantal weken 100% controle gehouden op Schiphol. Nadat op Hato 30 à 35 mensen geweigerd waren, haalden wij hier nog zo'n 50 mensen met bolletjes, drugs op lichaam of drugs in de koffer uit het vliegtuig. Hieruit blijkt dat de apparatuur effectief is. De drugskoeriers stromen dus met honderden het land binnen. In de eerste twee maanden van dit jaar hebben wij al 400 mensen vastgenomen. Er is dus alle reden om dit beleid door te zetten. Wij moeten echter niet verblind doorgaan met het steeds maar vastzetten van mensen. Sinds oktober vorig jaar heb ik aangegeven dat er een verschuiving in gang is gezet naar een meer stofgerichte benadering.

Juist vanwege dit soort moeilijkheden is het niet een kwestie van eenvoudigweg aldaar controles uitoefenen. Wij hebben te maken met twee samenlevingen, die beide hun eigen agenda hebben en er spelen hier wel degelijk allerlei belangen. Wij hebben er alle belang bij om ons in de publieke sfeer niet al te zeer de spreekbuis te maken van degenen die er belang bij hebben dat er niet effectief wordt opgetreden.

Er wordt wel degelijk ook gekeken naar de organisaties die achter de smokkel zitten. Het zijn geen grote organisaties, die in een keer worden opgerold. In de krant stond vandaag weer een bericht over het oprollen van een organisatie op dit terrein, die overigens niet vanuit de Antillen opereerde. Het gaat dikwijls om kleinere organisaties. Wij voeren hier overleg over, maar ik zal daarover nu niet meer zeggen. Het probleem heeft overigens niet alleen te maken met de Antillen, maar hangt ook samen met de wijze waarop in Nederland de politie is georganiseerd. Als je iets wilt ondernemen, duurt het soms eindeloos lang. Dat is een van de argumenten waarom dit kabinet meent dat er een nationale recherche moet komen, zodat wij effectiever kunnen optreden.

Ten slotte zijn de internationale verplichtingen waaraan Nederland moet voldoen, van belang voor het beleid. Het is belangrijk dat wij de internationale reizigersstromen naar de Nederlandse luchthavens bewaken, want anders dreigen die stromen al te gemakkelijk ondergeschikt te worden gemaakt aan criminele belangen. Wij moeten proberen dit zo goed mogelijk tegen te gaan. Ik zal de laatste zijn om te beweren dat wij het probleem op dit moment al onder de knie hebben. Ik tracht ook door andere maatregelen het gebruik van de luchtwegen naar Nederland voor dit soort

transporten te verhinderen. Als dit wetsvoorstel wordt afgewezen, omdat het onderwerp wordt beschouwd als van ondergeschikt belang, geven wij in wezen te kennen dat onze deur open staat en dat wij niets aan het probleem doen. Dat is met het oog op alle belangen die erbij betrokken zijn, de slechtst denkbare keuze.

Een jaar geleden heeft men waarschijnlijk met andere uitgangspunten en aannames het wetsvoorstel aanvaard. Ook al zouden wij het met de kennis die wij nu hebben op een andere wijze aanpakken, vind ik dat wij het nu weer zouden moeten doen. Het is altijd gemakkelijk praten met kennis achteraf. Dit geldt ook voor de vraag of het wellicht een experimenteerwet is geworden, zoals de heer Holdijk het uitdrukte. Met kennis achteraf zou die indruk kunnen ontstaan. Het is zeker niet zo, dat de indruk is gewekt dat de regeling maar voor hooguit twee jaar zou gelden door verlenging met telkens een jaar. De achterliggende gedachte was wel dat een doortastende aanpak de drugssmokkel onaantrekkelijk zou maken en dat deze daardoor zou ophouden. Oorspronkelijk was het voorstel, de wet voor een jaar te aanvaarden, maar deze iedere keer bij algemene maatregel van bestuur met een jaar te kunnen verlengen. Op advies van de Raad van State is deze bepaling weggelaten. In alle eerlijkheid beken ik dat ik nog lid was van de Raad van State toen dat advies werd opgesteld. Ook bij deze wet was het wederom aanvankelijk de bedoeling de werking ervan bij algemene maatregel van bestuur te verlengen totdat er een definitieve regeling tot stand zou zijn gekomen. Ook dit element is uit de wet weggelaten, mede omdat de nood in het gevangeniswezen inmiddels zo hoog is dat wij dit soort voorzieningen daarin meer regulier zullen moeten onderbrengen. Ik neem hiermee een risico.

Ja, tot op zekere hoogte neem ik een risico. Er werd met verontwaardiging gezegd dat een halfjaar na aanvaarding van de wet reeds de verlenging aan de orde was. Het feit dat de werkingsduur van de wet over vier dagen al afloopt, bewijst dat het verstandig is geweest om er toen al aan te beginnen, gelet op de tijd die dit soort processen duurt. Het wetsontwerp tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet teneinde het gebruik door meer personen van cellen mogelijk te maken, ligt nu bij de Raad van State. De wijziging die nodig is om het regime uit de noodwet te introduceren binnen het gewone gevangenisregime, is een kwestie die per AMvB wordt geregeld. De voorbereiding is inmiddels zo ver dat de ontwerp-AMvB nog deze maand in het kabinet behandeld zal worden. In die zin neem ik dat risico inderdaad. Ik ga er vanuit dat het mogelijk moet zijn.

Ter afronding van dit punt kom ik terug op de vraag waar het beleid zich nu op richt. Het richt zich in de eerste plaats op de bron. Ik overleg regelmatig met mijn collega met name op de Nederlandse Antillen, minister Ribeiro. Het is niet alleen een kwestie van het verschuiven van de controles daarheen. Dat is één aspect, dat ook minister-president Ys heeft gesuggereerd als een mogelijkheid. Maar het is niet afdoende, omdat het simpelweg niet mogelijk is om vluchten helemaal te controleren. Dat gebeurt ook daar op basis van profielen. Het gebeurt mede op bepaalde lichaamstrekken die men dan heeft, maar ook deze zijn doorgaans beter waar te

nemen nadat iemand negen uur in een vliegtuig heeft gezeten zonder een slok te drinken dan wanneer hij in Curaçao op het vliegtuig stapt. Controle aan de bron is ook maar matig effectief. U kent de cijfers die ik u aangaf. Nadat daar 30 of 35 mensen geweigerd waren, bleken hier nog steeds 40 à 50 in het vliegtuig te zitten. Bij die hoeveelheden voldoen zelfs de faciliteiten niet die wij nu hebben en dreigen er opstoppingen. Ook dat is een reden om ermee verder te gaan. Men wil toch dat deze mensen met een dagvaarding worden weggestuurd; anders houdt het inderdaad alleen maar in afpakken en wegsturen. Dat zou een uitnodiging betekenen om het zo snel mogelijk weer te doen, om te kijken of je het een tweede keer wel haalt. Een tweede punt van aanpak blijven de transportlijnen en het ontzeggen van de luchtwegen voor dit transport. Een derde benadering blijft de controle op Schiphol en de aanpak van de ontvangers hier in Nederland.

De vraag naar de wet is in feite de vraag naar de doorvoerbaarheid van het gekozen beleid. Een ding is immers duidelijk: in deze hoeveelheden kunnen wij deze personen niet opvangen binnen het gewone gevangenisregime. Dat is een kwestie van plaats, maar het is ook een kwestie van kosten. In het normale gevangenisregime zijn de kosten per persoon per dag 250 tot 280 euro. Dat zijn ook de kosten voor het gevangenispersoneel. Voor de noodvoorzieningen liggen de gemiddelde kosten bij 155 euro per persoon per dag. Dat zijn ook nog bedragen die maken dat je dat niet zomaar doet.

Het bijbouwen van cellen in het gewone gevangeniswezen zou in die tijd qua kosten zo disproportioneel zijn geweest dat wij niet effectief konden optreden. Ik wijs erop dat de in oktober ingezette beleidswijziging nodig was, omdat dat wij geen cellen meer hadden om mensen in op te sluiten, hetgeen het grootste knelpunt in de effectiviteit van de aanpak vormde. Dit komt mede doordat er in de tijd dat de wet werd aanvaard, dus in maart vorig jaar, op basis van de hoeveelheid drugs die meegenomen zou worden, vanuit kon worden gegaan dat er voor een gemiddelde straf ongeveer gedurende 200 dagen een cel nodig zou zijn per persoon. Daarop is ook gewezen. Inmiddels ligt dit gemiddelde op 400 dagen per persoon, gelet op de straffen. De straffen zijn verzaamd, omdat de meegenomen hoeveelheden groter zijn geworden. Derhalve blijft het alleszins nodig om de capaciteit te vergroten. Zoals gezegd is de situatie in het gevangeniswezen zodanig, dat wij ook los van deze tak van criminaliteit het voorgestelde regime zullen moeten introduceren in het gewone gevangeniswezen. Dan komen wij met de beperkte middelen die er zijn toch tenminste in de richting van de aantallen die wij nodig hebben. De situatie was eerder ook al zo, maar nu wordt dit onderkend.

Daarom is er tot nu toe geen principieel standpunt ingenomen over het advies van de heer Bomhoff. Dat kwam er namelijk in wezen op neer, nog afgezien van de twee onderdelen waar de heer Van de Beeten op wees, dat hij eigenlijk adviseerde, de rechtsstaat op te heffen teneinde het probleem van het gevangeniswezen effectief onder controle te krijgen. Dit is ook de reden waarom je economen doorgaans niet naar vragen over de rechtsstaat

moet laat kijken, maar dit aan juristen over moet laten. Over zijn overige twee aanbevelingen ten aanzien van de in stand te houden marge merk ik op dat wij die nog niet eens bij benadering halen. Zolang wij die niet halen, kunnen wij maar beter met de oude, gebrekkige prognoses werken. Die wijzen erop dat er meer behoefte bestaat aan het bijbouwen dan mogelijk is voor de beschikbare bedragen. Dit probleem moet in de komende tijd ook in de kabinetsformatie aan de orde komen. Er spelen wat dit betreft namelijk enkele vragen.

De heer Holdijk vroeg of de problematiek is onderschat. Ik kan het rustig zeggen, omdat ik er persoonlijk niet bij betrokken was, maar ik denk dat uit de feiten een zekere mate van onderschatting blijkt, ook bij de verschillende leden van de wetgever die de wet hebben aanvaard. Dat is echter niet gebeurd in die zin dat het idee bestond dat het probleem binnen een jaar zou zijn opgelost. Ik heb er al op gewezen dat vanaf het begin een mechanisme van voortzetting was voorzien. Waren de doelstellingen destijds ambitieus? Misschien wel, maar zoals aangegeven blijven zij dat ook nu, gewoon omdat de toestand dat vergt.

Ik heb al gezegd dat de tijdelijke wet niet heeft geleid tot een effectieve drugsbestrijding. Ook het onderhavige wetsvoorstel maakt een effectieve drugsbestrijding niet mogelijk. Dat moet gebeuren door een effectief optreden. Ik heb aangegeven hoezeer het beeld dat een simpele oplossing mogelijk is, bijvoorbeeld door eenvoudig ergens te gaan controleren, een onderschatting van de werkelijke aard van het probleem is. Voorlopig kunnen wij nog niet zeggen dat het voldoende is geweest.

Mevrouw Tan vroeg of er vanwege de drugsdelicten een verdringing plaatsvindt. Inderdaad heeft voor de directe aanpak een verdringing plaatsgevonden, maar inmiddels is door het plan van aanpak en de uitbreiding bij de douane een betere situatie geschapen.

De problematiek in Haarlem is niet ontstaan als gevolg van de drugsdelicten. Natuurlijk zijn deze niet bevorderlijk geweest voor het oplossen van de problemen die de rechtbank Haarlem al had vóór die tijd. Er was een vrij grote prop van achterstallige zaken. Zowel in het kader van het beleid van het OM als in het kader van de aanpak van de bolletjesslikkers is er extra personeel naar Haarlem gestuurd om dat probleem aan te pakken. Met het beleid om de aandacht vooral te richten op een dagvaarding hoop ik dat het in ieder geval geen extra complicatie blijft binnen Haarlem. Ik zeg niet dat de problematiek in Haarlem per definitie daarmee is opgelost.

De heer Holdijk vroeg of er nog andere alternatieven zijn. Ik heb reeds aangegeven dat wij ons al lang niet meer uitsluitend richten op de persoonsgerichte benadering met gevangenisstraf als instrument van afschrikking. Gelet op de herkomst van de personen is overdracht van strafvervolgning ook geen oplossing. Het beeld blijft enigszins bestaan dat het vooral gaat om de Antillen. Dat is echter onjuist, wij hebben ook te maken met aanvoer vanuit andere landen. Ook het personeel dat daarvoor gebruikt wordt, is afkomstig uit andere landen. Dat maakt de typering moeilijker. Het is geen kwestie van alternatieven, er zal veel méér moeten gebeuren. Ook de

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

grensbewaking op de Nederlandse Antillen is onderwerp van discussie. Wij moeten ons realiseren dat Nederland vanwege de Nederlandse Antillen de facto grenst aan Venezuela en Colombia. Er zit slechts een klein stukje zee tussen. Daar begint het probleem en het zal onder meer aldaar moeten worden aangepakt, maar ook deze kwestie kan niet in één klap worden veranderd.

Ik heb reeds aangegeven gezegd dat er intensief contact plaatsvindt over de stand van zaken op de luchthavens op de Antillen met mijn collega Ibero. Daarnaast is er het tripartiete overleg. In dat kader krijg ik volgende week collega Kroes van Aruba op bezoek. Minister Remkes is onlangs op de Antillen geweest en heeft ook aandacht gevraagd voor dit punt. De informatie-uitwisseling tussen de teams op Hato en Schiphol is op dit moment goed. Ik verheel u echter niet dat op de Antillen nog steeds krachten spelen en er sprake is van een vrij grote druk om o.a. de scan weer onveilig, ongezonder of ondeugdelijk te verklaren en te komen met een scan die nog mooier en beter is. Ik hoop dat die druk kan worden weerstaan. Een echt afdoende pre-flight controle is niet mogelijk op de Nederlandse Antillen.

Mevrouw Tan heeft gevraagd naar de detentie op de Nederlandse Antillen. In de Bonaventuragevangenis zijn de omstandigheden aanzienlijk verbeterd. Dat is mede het gevolg van een Nederlandse bijdrage van 80 mln gulden. De Commission for the prevention of torture was dan ook redelijk tevreden. Ik weet niet of dat nu onmiddellijk de beste aanbeveling is. Er wordt niet gemarteld. Deze commissie had eerst een negatief oordeel maar is nu tevreden met de situatie.

Op Sint Maarten is de situatie kritischer. Daarover wordt al gesproken met de Antillen. Naarmate het optreden op Hato effectiever is, vindt er een verschuiving plaats naar Bonaire. De heer Ribeiro zegt dat hij op dit moment nog geen scan nodig heeft. Als hij echter aangeeft dat deze wel nodig is, kan deze vermoedelijk binnen twee weken daar staan. Hierover zijn reeds afspraken gemaakt, maar er moet ook rekening worden gehouden met de interne politieke situatie.

Een groot aantal sprekers erkent, ook naar aanleiding van het bezoek, dat de situatie in de noodopvang in Zeist aanzienlijk is verbeterd. De burgemeesters van Soest en Zeist hebben ingegrepen in verband met problemen met de brandveiligheid van de locatie, maar bij mijn bezoek aan Zeist hebben zij ceremonieel de gebruiksvergunning voor de gebouwen aan mij overgedragen. Na alle inspanningen die zijn verricht, is het vermoedelijk in dat opzicht een van de veiligste penitentiaire inrichtingen. Dit is overigens geen uitnodiging om bij de andere nu ook een onderzoek in te stellen. In de regel zijn de inrichtingen veilig.

Het plaatsen van meer personen op één cel vraagt specifieke aandacht van het personeel. De ervaring in Zeist is dat het gebruik van meerpersoonscellen niet nadelig is voor het personeel. Dit kan samenhangen met de speciale selectie van het personeel. Sommige mensen die aanvankelijk met grote tegenzin uit het gewone gevangeniswezen naar Zeist kwamen omdat zij dachten dat het opsluiten van meer personen op een cel niet zou

werken, erkennen nu echter ook dat dit wel mogelijk is als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Er is gevraagd naar het gebruik van zespersoonscellen, met name voor de detentie van vrouwen. Ik zeg de Kamer toe dat aan het einde van deze maand zal worden gestopt met het detineren van zes personen in één ruimte, tenzij dit tijdelijk noodzakelijk is vanwege de instroom. Overigens lijkt de detentie juist op die afdelingen het minst op opsluiten, omdat de deuren een groot gedeelte van de dag openstaan. Men kan gewoon in- en uitlopen en contact hebben met andere gedetineerden. Het is echter de bedoeling om over te gaan op het opsluiten van vier gedetineerden op één cel. De voorwaarde is echter dat de PvdA voor stemt, want anders wordt weer teruggegaan naar zes!

Vanwege de algemene situatie in het gevangeniswezen en vanwege de kosten, zie ik mij genoodzaakt de regimes in elkaar te schuiven. In dat opzicht is dat een verbetering voor de situatie van de koeriers.

De bedoeling van de noodcapaciteit voor deze hele categorie van kortgestraften is een regime, waarin je niet met arbeid werkt, maar met heel beperkte faciliteiten. Daardoor worden mensen inderdaad langer in zo'n situatie gebracht.

Ik heb al gezegd dat het personeel hierin verbetering tracht te brengen. Ik heb begrepen dat er binnenkort een begin wordt gemaakt met sportfaciliteiten. Er wordt geprobeerd om het voortdurend te verbeteren, maar je kunt voor deze categorie niet volledig werken met werkplaatsen en met arbeid, omdat je dan met hetzelfde aantal mensen tot aanzienlijk hogere prijzen komt.

Dan kom je bij de vraag waar de grens is. Er wordt gezegd: als je dat niet kunt garanderen, mag je het hele instrument niet toepassen. Ik ben mij ervan bewust dat die grens er is, maar ik vind dat in deze situatie wat het zwaarst is, het zwaarst moet wegen. Ik moet eerst wat doen aan de aanpak van de instroom via Schiphol en niet zeggen dat ik die laat lopen, totdat ik gevangenispenningen kan betalen op een niveau waar ik anderen op zet. Nogmaals, het probleem van twee standaarden wordt ondervangen door het op te nemen binnen het normale gevangenisregime.

Ik geef de heer Rosenthal toe dat je een groot risico neemt, als je voor een wetsvoorstel twee jaar de tijd neemt. Het is een bepaling in één artikel in de Penitentiaire beginselenwet om meerpersoonsgebruik toe te staan. Voor het overige is het een kwestie van de algemene maatregel van bestuur. Ik hoop ook op medewerking van deze Kamer, omdat ik dacht dat dit risico niet bovenmatig is.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd om informatie over de stand van de wetgeving. De Tweede Kamer heeft het hele veiligheidsprogramma tot groot project verklaard. In dat kader vindt rapportage plaats. De stand van zaken komt binnenkort in het wetgevingsoverzicht bij de begroting, maar ik zeg gaarne toe om de Kamer een jaar voordat deze wet afloopt, per brief in te lichten over wat de stand is van de vervangende bepalingen, om de integratie mogelijk te maken.

Er is een aantal vragen gesteld over het personeel. Mevrouw Tan vroeg hoe het zat met de training van het

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

personeel dat wordt gebruikt in de inrichting in Zeist. In overleg met de arbeidsinspectie zijn de opleidingen voor het personeel gezien en aangepast. Die aanpassing houdt verlenging in. Deze wordt inmiddels aan de medewerkers gegeven.

De arbeidsinspectie heeft schriftelijk laten weten dat zij thans geheel akkoord is met de opzet van het opleidingspakket. Dat houdt in een beveiligingsdiploma, een diploma bedrijfshulpverlening of EHBO, een verkorte BBO, basisberoepsopleiding van het reguliere gevangeniswezen, twee weken stage, een dag communicatietraining en zes maanden extra begeleiding op de werkvloer om betrokkene voor te bereiden op de werkzaamheden.

Er is gevraagd of er extra maatregelen nodig zijn vanwege het celgebruik door meer personen. In Zeist is hiervoor op dit moment voldoende personeel aanwezig. Dit is een punt geweest in het overleg met de bonden over de vrijwillige invoering bij andere inrichtingen. Ik moet zeggen dat het overleg over de maatregelen geheel tot overeenstemming leidde en dat er niet meer maatregelen op het wensenlijstje van de bonden waren.

Zij bleven desondanks tegen het gebruik van cellen door meer personen. Dat was een politiek punt. Ik wens mij daar niet bij neer te leggen. Ik heb volledig begrip voor de zorg voor het personeel, maar niet voor een principiële weigering. Het is aan de politiek om daarover te beslissen. Daarom wordt, indien het zin heeft, de uitspraak van de rechter zeker bestreden om het alsnog mogelijk te maken.

Het personeel van Securicor is iets duurder dan gewoon personeel door de heffing van 19% BTW. Door een andere habitus kun je echter voor hetzelfde aantal gevangenen met minder personeel toe, waardoor het goedkoper is om Securicor in te schakelen. Inmiddels zijn circa 60 detentietoezichthouders van het particuliere beveiligingsbedrijf doorgestroomd naar het reguliere gevangeniswezen. Zoals aangegeven is van Securicor gebruik gemaakt, omdat in de korte tijd die beschikbaar was het eigen personeel niet voldoende kon worden uitgebreid. Het inhuren van personeel is een succes gebleken. Over het geheel genomen is gebleken dat het inhuren van personeel niet duurder is dan het inschakelen van eigen personeel.

Er is gevraagd naar het onderzoek dat volgde op het in september met een rapport afgeronde onderzoek. Er is een nulmeting gedaan en er zal zeker, als er aanleiding toe is in het kader van de bespreking over de wijziging van het gevangenisregime, een vervolgonderzoek plaatsvinden. Voor dit wetsvoorstel heeft geen vervolgonderzoek plaatsgevonden, omdat dit wetsvoorstel al in gang was gezet toen het andere onderzoek in september nog moest beginnen. Voor deze besluitvorming heeft geen nader onderzoek plaatsgevonden, omdat het wetsvoorstel toen al bij de Kamer lag. Ten principale is vervolgonderzoek niet noodzakelijk. Het ministerie is nauw betrokken bij het functioneren van de noodvoorziening; de monitoring vindt dus plaats, ook door de commissies van toezicht. De Raad voor strafrechttoepassing en jeugdbescherming houdt eveneens toezicht op het geheel. Het is niet de beste aanwending van het beperkte budget om dan ook nog die onderzoeken te doen.

Ik heb gewezen op de vragen naar aanleiding van het rapport-Bomhoff. Ik hoop binnenkort nader in te vullen wat de huidige algemene problematiek van het gevangeniswezen is. Ik zal dat meedelen in een brief aan de Tweede Kamer. De problematiek is zodanig dat een marge van 30% leegstaande cellen nodig is om vervroegd heenzenden helemaal te voorkomen en dat is vooralsnog niet aan de orde. Ik wijs erop dat er ook bij de bolletjesslikkers geen sprake is van heenzending op de manier waarop wij daar tot nu toe over gesproken hebben. Ik wijs daarop omdat de terminologie soms verwarrend is. Er is steeds sprake van een dagvaarding. Als daar aanleiding toe is, vindt executie van de opgelegde straf plaats, zeker als het gaat om personen die in Nederland zijn.

Het is dus zeker geen heenzending in die zin, dat wij er verder niets meer aan doen.

Mevrouw De Wolff heeft mij nog gevraagd naar de situatie op Schiphol. De rechtsgrond voor de weigering is uiteindelijk de bevoegdheid van de vervoerder om iemand te weigeren. De aanleiding om van die bevoegdheid gebruik te maken is inderdaad informatie die door de politie wordt verstrekt op basis van een profiel van bepaalde reizigers. Het verstrekken van die informatie berust op artikel 2 van de Politiewet. Inmiddels heeft de Hoge Raad bepaald, dat ook het preventief optreden van de politie behoort tot de taakuitoefening en in dit geval gaat het om de preventieve toepassing van bevoegdheden. Verder heeft de rechter in kort geding nog onlangs de toepassing daarvan op Schiphol gebillijkt als een juiste toepassing in die situatie.

Ik hoop dat mevrouw De Wolff mij ten goede houdt dat ik niet inga op de precieze criteria die worden gehanteerd bij het eventueel geven van een negatief reisadvies. Ze berusten op zaken als: wat is bekend over het motief, wat is bekend over de situatie en wat is meer in het algemeen de context waarin iemand naar de Antillen reist?

Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat er bepaalde onbedoelde effecten zijn. Wel wijs ik erop dat, hoewel er al zo'n 1500 tot 1900 negatieve reisadviezen zijn afgegeven, dit in slechts één geval heeft geleid tot een geschil. Door voortdurend te kijken hoe het werkt, probeer ik de negatieve effecten te ondervangen, maar vooralsnog gaat het op dit punt bevredigend.

*N

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn doorwrochte en minutieuze beantwoording van alle vragen.

Ik wil graag eerst kort ingaan op een commentaar van de heer Kohnstamm die verwees naar standpunten van Wouter Bos tijdens de formatie. Daarin wordt benadrukt dat voor de PvdA -- vorig jaar was dat ook het geval in het debat -- beheersbaarheid en veiligheid een zeer belangrijke voorwaarde vormen, voordat kan worden begonnen met na te denken over meermansdetentie. Gisteren, tijdens de bezichtiging in Kamp Zeist, was dat voor mij dan ook een belangrijk aandachtspunt. Ik heb mij op dat punt een heel eind laten overtuigen door wat wij in Zeist gezien hebben,

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

met name waar het gaat om de overgang van de gevaarlijke situaties in de twee barakken naar de nieuwbouw en de verdergaande beweging die kennelijk in de planning zit, volgens de informatie die wij van de mensen in Zeist hebben gekregen.

In de beantwoording van de minister is van belang dat de beheersbaarheid en de veiligheid gewaarborgd worden, doordat de opleidingen van het personeel kennelijk op een zodanig niveau zijn gebracht dat de Arbeidsinspectie haar fiat eraan verleent. Van belang is ook de aangekondigde overgang van de noodwet naar het reguliere systeem. Het is belangrijk om daarbij ook in de gaten te houden om welke aantallen het gaat. Ik meen mij toch sterk te herinneren dat wij vorig jaar spraken over detentie van maximaal vier personen op één cel.

Ik ben er een beetje van geschrokken dat er het afgelopen jaar blijkens de informatie die wij hebben gekregen sprake is geweest van acht op een cel en zes op een cel. Uiteraard zijn wij dankbaar voor de toezegging dat de vrouwendetentie van zes naar vier zal gaan. Als er wordt gedacht aan het structureel maken van een ander regime is het van belang te weten wat het maximum aantal personen is dat op een cel zal worden gezet. Ik weet niet of het haalbaar is, maar het zou natuurlijk het mooiste zijn als het maximum twee werd, maar zeker niet meer dan vier mag ik hopen.

Vervolgens is van belang hoe het zit met het dagprogramma. De minister heeft uiteengezet wat de budgettaire situatie is. Daarin zit toch ook ontwikkeling. Hij heeft aangegeven hoe het budgettaire zit met de inzet van de mensen van Securicor en het reguliere personeel. Als de zaak straks wordt geharmoniseerd, kunnen er dan ook langs die weg meer middelen worden vrijgemaakt om iets meer te doen aan een dagprogramma? Of blijft dat tot de onmogelijkheden behoren?

Een derde zeer belangrijk aandachtspunt in het kader van het structureel maken van de voorzieningen is om welke termijnen het gaat. Het probleem is steeds dat het de bedoeling was dat het kort zou zijn. De minister heeft aangegeven dat het langer is geworden door de grotere aantallen en zwaardere straffen. Negen maanden is en blijft erg lang voor groepsdetentie, zeker als het gaat om bijvoorbeeld vier personen op een cel.

Wij zijn uiteraard ook heel blij met de toezegging van de minister naar aanleiding van de vraag van de heer Van de Beeten. Het is verheugend dat wij over een jaar informatie krijgen, maar het is jammer dat de minister niet ingaat op ons verzoek om nader onderzoek, omdat hij dat te duur vindt gegeven de krapte van het budget. Ik begrijp best dat de minister op de centen let, zeker waar wij dat geld graag zouden besteden aan dagprogramma's, maar nader onderzoek hoeft toch niet meteen kapitalen te kosten.

Ik heb er goede nota van genomen dat er grote druk staat op het overleg met de Koninkrijkspartners en dat er veel aandacht aan wordt besteed door de regering. Ik heb er ook nota van genomen dat de zaken beter gaan in Bon Futuro, de gevangenis. Ik heb de minister niet gehoord over hoe het zit in het huis van bewaring Rio Canario. Wat wij hebben gezien van Rio Canario was zeer

deplorabel. Is er bij de Koninkrijkspartners aandacht voor dat soort voorzieningen?

Nogmaals, de toezeggingen zijn door ons in dank aanvaard. Dat geldt zowel de toezegging dat wij over een jaar schriftelijk informatie zullen krijgen als de toezegging dat eind van de maand niet meer structureel zes personen op een cel zullen zitten, maar dat kan worden uitgegaan van een maximum van vier, onder het beding dat de fractie van de Partij van de Arbeid instemt. Zeker een van de fractiegenoten is zeer gevoelig voor deze chantage en wordt daardoor over de streep getrokken. In meerderheid stemt de fractie van de Partij van de Arbeid in met het voorstel, maar twee van de fractieleden handhaven hun bezwaren en zullen niet met het wetsvoorstel instemmen.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. Dank aan de minister voor zijn systematische en heldere uiteenzetting in eerste termijn. Ik wil terugkomen op twee punten.

Het eerste is meer een bevestiging in de richting van de minister. Hij hoeft dus niet onmiddellijk op te schrijven wat ik ga zeggen. Wij hebben zeer gewaardeerd dat de minister vooral aan het begin en het einde van zijn betoog heeft benadrukt dat het bij deze problematiek niet alleen gaat om effectiviteit in de strikte zin van het woord, maar dat wij hier ook nog te maken hebben met principezaken en met een principiële kijk op wat er ten aanzien van onze rechtsorde op dit punt aan de orde kan zijn.

Dit sluit aan bij een opmerking van de heer Van de Beeten in eerste termijn. Hij citeerde uit een recent rapport van de WRR en sprak over het ongemak dat onze samenleving op dit ogenblik voelt over de wijze waarop wij het opportuniteitsbeginsel in het strafrecht plegen toe te passen. Overigens is bij de WRR dan geen sprake van drugsdelicten, maar van geweldsdelicten. De vraag is of er ten aanzien van bepaalde delicten niet meer nadruk zou moeten worden gelegd op de verkenning van het legaliteitsbeginsel ten aanzien van de categorie strafbare feiten. Dit speelde bij mijn fractie van meet af aan een rol toen dit thema aan de orde werd gesteld. Ik heb in eerste termijn al gezegd dat ons dit ook voor een deel terugvoert naar de problematiek die vanaf het einde van de jaren tachtig tot in de jaren negentig aan de orde was, namelijk de problematiek van doorleveren, doorlaten en de bijzondere opsporingsmethoden die daarop werden toegepast.

Mijn tweede vraagpunt heeft betrekking op de inpassing van dit onderwerp in de Penitentiaire Beginselenwet. De minister heeft mij niet geheel kunnen overtuigen met zijn opmerking dat het risico is weggenomen. Het risico blijft, want het gaat natuurlijk niet alleen om het tijdstraject dat de minister wil volgen, maar ook om de vraag of hij straks een meerderheid voor deze wet in de Tweede en Eerste Kamer zal vinden. Als dit laatste onverhoopt niet lukt, zit de minister net zo klem als hij bij wijze van spreken nu zou zitten. Dit risico blijft dus bestaan.

De minister bracht terloops ter sprake dat hij voornemens is om bij de inpassing in de Penitentiaire Beginselenwet het element van de meerpersoonscellen op

te nemen. Een aantal andere zaken waarover wij hebben gesproken, zal hij echter opnemen in een algemene maatregel van bestuur. Heb ik dit goed begrepen? Welke punten zullen in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld? Ik ben van mening dat de wetsystematiek erom vraagt dat springende punten in de formele wet worden meegenomen.

Op deze punten hoor ik graag de reactie van de minister. Overigens moge duidelijk zijn dat mijn fractie van meet af aan con amore heeft ingestemd met dit wetsvoorstel. De mededelingen van de minister in zijn betoog in eerste termijn hebben ons alleen maar gesterkt in de steun die wij aan die wetsvoorstel willen verlenen.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie dank ik de minister voor zijn reactie op onze inbreng in eerste termijn. Ik kan hoofdzakelijk volstaan met een slotconclusie van onze kant.

Ik zou het echter op prijs stellen als de minister nog zou willen ingaan op de vraag die ik aan het slot van mijn inbreng in eerste termijn heb gesteld, namelijk over de medewerking van de luchtvaartmaatschappijen en de eventuele belangen die daarbij in het geding kunnen zijn.

Ik heb in eerste termijn de nadruk gelegd op onze bedenkingen tegen de tijdelijke wet, althans tegen het beleid dat ten grondslag ligt aan die wet. Die bedenkingen berusten voor een deel op andere overwegingen dan de bedenkingen van andere fracties.

Zo heb ik het speciale regime dat voor deze noodvoorzieningen geldt niet ter discussie gebracht. Overigens voeg ik daaraan graag toe dat wij de verbeteringen die ook in dit wetsvoorstel zijn voorzien op dat punt, verwelkomen.

Naast de bedenkingen moge hopelijk opnieuw duidelijk zijn geworden dat onze fracties geen laisser-passerbeleid voorstaan. Er is geen sprake van dat wij de ogen sluiten voor de problemen. Wij bagatelliseren ze ook niet en wij maken ons -- hoewel de opmerking van de minister daarover misschien niet direct in onze richting bedoeld was -- zeker geen spreekbuis van bepaalde dubieuze belangen die hier ook werkzaam zijn. Het laatste zij overigens onderkend.

Voor mij was het een openbaring om te horen dat van het begin af aan het voornemen heeft bestaan de werkingsduur van de Tijdelijke wet bij KB te verlengen, wellicht telkens met een jaar. Mogelijk is mij in het hele proces iets ontgaan, maar dit was nieuws voor mij. Als ik dat geweten zou hebben, zou het geen verrassing zijn geweest dat er binnen een halfjaar nadat de wet in werking was getreden, een voorstel tot verlenging van de wet kwam. De minister zei terloops dat ik met enige verontwaardiging over dat feit gesproken had; ik meende althans dat hij op mij duidde. Het was niet zozeer verontwaardiging, als wel verbazing, omdat ik niet wist dat van het begin af aan de bedoeling bestond die ik zojuist heb weergegeven.

Op 21 januari jl. hebben wij gediscussieerd over het eventuele controversiële karakter van het nu voorliggende wetsvoorstel. Onze fracties waren toen de

mening toegedaan dat een voorstel tot verlenging van de uitdrukkelijk beperkte werkingsduur van een wet binnen de bevoegdheden, wellicht zelfs binnen de plichten van een demissionair kabinet kan vallen. Dat geldt te meer wanneer stilzitten in dezen onvermijdelijk tot ongewenste gevolgen zou hebben geleid. Ik doel op gevolgen die zijn weergegeven in het antwoord van de minister op 21 januari op vragen van ons medelid de heer Van de Beeten. Die gevolgen zouden zijn opgetreden als de werkingsduur van de wet niet zou zijn verlengd. Niet zozeer de inhoudelijke overwegingen die aan de wet ten grondslag liggen en het beleid daarin vervat, als wel de ongewenste gevolgen van het niet-verlengen liggen ten grondslag aan ons voornemen om onze steun aan het wetsvoorstel te geven.

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn inbreng. Mijn eerste termijn stond in het teken van de vraag of de wet effectief is geweest. Nu het antwoord daarop driewerf "neen" luidt, kan het niet verbazen dat mijn fractie tegen het wetsvoorstel wenst te stemmen. Aan het begin van zijn betoog heeft de minister een retorisch ten minste boeiende opening verschaft door te zeggen dat de vraag verkeerd was.

De bedoeling van de wet was om zonodig veel drugskoeriers op te kunnen vangen en vast te kunnen zetten en in die zin is de wet een groot succes. Ik citeer de minister van Justitie zoals opgetekend in de Handelingen van 5 maart 2002. "Wanneer zal de noodwet tot resultaat hebben geleid? Dat is het geval als de problematiek van de drugskoeriers op Schiphol is teruggedrongen tot een omvang die hanteerbaar is in het normale stelsel. Als het er 10, 20 of misschien 25 zijn kunnen wij dat aantal opvangen binnen het reguliere stelsel. Ik heb de indruk dat naarmate wij de acties intensiveren het economisch minder aantrekkelijk zal worden voor criminele organisaties om drugskoeriers via Schiphol te zenden."

Het zal duidelijk zijn dat mijn fractie tegen dit wetsvoorstel stemt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik zal mijn tweede termijn niet beëindigen met een klaroenstoot, zoals de heer Kohnstamm, maar ik wil nog enkele inhoudelijke zaken aan de orde stellen.

De heer **Kohstamm** (D66): Als de minister in zijn antwoord op vragen van de heer Van de Beeten de Handelingen en de bedoeling van de wet zoals hier is gepasseerd, onrecht aandoet, moet de heer Van de Beeten het mij niet euvel duiden dat ik met een klaroenstoot eindig.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw Tan heeft gevraagd om een extern onderzoek naar het functioneren van deze speciale opvangaccommodaties. Ik ondersteun dit omdat onderzoek beoordeling mogelijk maakt van het wetsvoorstel dat de minister voornemens is aan de beide Kamers voor te leggen. Ik wil dat illustreren aan de hand van de ervaring die ik gisteren heb opgedaan in het penitentiair centrum Zeist. Ik heb twee unit-directeuren gevraagd naar de samenstelling van de populatie. Kom je deze mensen ook elders in het gevangeniswezen tegen

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

voor andere feiten? Het antwoord was dat dit niet het geval is bij de vrouwelijke, maar wel bij de mannelijke gedetineerden. Deze mannelijke gedetineerden kom je zowel in Zeist als elders in het gevangeniswezen tegen als recidivisten. In dit geval gaat het dus niet om "first offenders" die zich hebben laten verleiden door bijzondere omstandigheden of om iets extra's bij te verdienen en van wie je niet al te veel gedragsproblemen hoeft te verwachten zodat zij gemakkelijker voor langere tijd met meer personen op een cel kunnen worden ondergebracht.

Ik kom nu terug op het punt van de veiligheid, de bejegening, de vrijetijdsbesteding en het risico van het ontstaan van stresssituaties. Wij hebben nu een jaar ervaring opgedaan met deze wet. Mensen hebben nog niet veel langer dan 9 maanden vastgezet. Als het wetsvoorstel dat de minister voornemens is in te dienen met zich mee zou brengen dat mensen ook 12, 18 of 24 maanden met meer personen op een cel zouden kunnen worden ondergebracht, heb ik wel degelijk behoefte aan nader onderzoek naar de ervaringen met de gedetineerden die in het kader van de noodwet gedurende een dergelijke langere tijd met meer personen op een cel hebben moeten verblijven. Ik ben geïnteresseerd in de gedragsproblemen die dat met zich mee zou kunnen brengen, problemen in de sfeer van de bejegening en de mogelijke risico's die daar voor het personeel van een dergelijke inrichting uit voortvloeien. Wil de minister zo'n onderzoek nog eens overwegen? Wellicht kan hij dan ook de laatste twee leden van de PvdA-fractie nog over de streep trekken. Ik laat het aan hem over om daar een voorwaarde van te maken, maar ik beveel het nadrukkelijk aan.

Mijn tweede punt betreft de kwestie van de prognoses. Ik wil erop wijzen dat de heer Bomhoff de rechtsstaat niet heeft willen opheffen. Ik heb geconstateerd dat de passage in de memorie van antwoord een iets te vrije vertaling is van het rapport van Bomhoff. Los daarvan zegt de minister dat hij bij toepassing van de aanbevelingen op de prognosesystematiek aan financieel onhaalbare aantallen komt, omdat hij het bij de huidige gebrekkige prognoses al niet kan bijbenen.

Als dat zo is, hebben wij nog steeds te maken met een ernstig probleem. Hij voorziet eigenlijk dat wij ook bij de huidige prognoses, waarop het beleid kennelijk wordt gebaseerd, in de komende jaren met belangrijke tekorten aan cellencapaciteit te maken krijgen. Dit is een verkapte waarschuwing aan de Kamer dat er nieuwe noodsituaties zouden kunnen ontstaan. Bedoelt de minister dit inderdaad zo? Ik vind dat de Kamer daarover dan nader geïnformeerd moet worden, alsmede over de consequenties voor het vervolgingsbeleid. Wat voor capaciteitsproblemen zouden er opnieuw kunnen ontstaan als mensen voorlopig worden gehecht of een straf opgelegd krijgen? Ik heb begrepen dat dit los staat van de problematiek van de bolletjesslikkers en andere drugskoeriers.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Evenmin als de heer Holdijk voelde ik mij aangesproken toen de minister het had over degenen die geneigd zijn de problematiek van de drugsimport te bagatelliseren. Wel

heb ik, net als vorig jaar, vraagtekens geplaatst bij dit wetsvoorstel. Vorig jaar heb ik de effectiviteit van de maatregel in twijfel getrokken. Die twijfel is terecht gebleken, want de effectiviteit van de maatregel grenst aan nihil. Mijns inziens was het de bedoeling dat een jaar lang een noodwet van kracht zou zijn. In dat jaar zou de regering de gelegenheid hebben maatregelen te nemen om de noodsituatie welke tot die wet leidde, tot een einde te brengen. Indertijd waren er verschillende oplossingen denkbaar die tot het aflopen van die noodsituatie hadden kunnen leiden. Zo zou de wet preventief kunnen werken; door het oppakken van meer drugskoeriers zou de handel worden ontmoedigd en zou het probleem aan de bron kunnen worden opgelost. In de reguliere detentiefaciliteit had naar een oplossing gezocht kunnen worden en men had cellen kunnen bijbouwen om de reguliere capaciteit te vergroten. Verder zouden wij in dat jaar een zinnige discussie hebben kunnen voeren over de strafmaat voor dit type delict. Wij kunnen twisten over de vraag of een gevangenisstraf van 30 maanden voor de import van een bepaalde hoeveelheid, die ongetwijfeld niet in de maag, maar op andere wijze is vervoerd, reëel is. Zou detentie van 20 of 24 maanden in hetzelfde geval niet ook een redelijke strafmaat zijn? In wezen maakt het niet zoveel uit of iemand vier of vijf kilo met zich meedraagt, maar het is wel van invloed op de strafmaat. Ook op die manier zou iets aan de capaciteitsnood kunnen worden gedaan.

Mijn fractie blijft met de regering van mening verschillen over de wenselijkheid van de voortzetting van de noodwet. Er is een grote discrepantie tussen de beide regimes, te weten het PBW-regime en dat onder de werking van de noodwet, hoewel deze minder groot is dan zich een jaar geleden liet aanzien. Ik heb geconstateerd dat de verblijfsduur van drugsdelinquenten langer is dan was geprognosticeerd. Wij blijven problemen houden met het delen van cellen door meer personen, hoewel die bezwaren niet van buitengewoon principiële aard zijn. De minister heeft met een grote slag om de arm toegezegd dat het delen van cellen door zes personen wordt afgeschaft en dat een cel hooguit door vier personen zal worden gedeeld. Ik vraag mij af hoe waardevol deze toezegging is, als er straks toch weer een veel grotere instroom van drugskoeriers blijkt te zijn, waardoor de minister zich zal moeten beroepen op de slag die hij om de arm heeft gehouden.

Vorig jaar heb ik een punt gemaakt van de resocialisatie. Toen werd opgemerkt dat het ging om mensen die, nadat zij hun straf hebben uitgezeten, uit Nederland verdwijnen, omdat het grotendeels mensen betreft die niet in Nederland wonen.

Uit een brief van de minister van december maak ik op dat 80% van de populatie waar wij het over hebben, in Nederland woonachtig is. Dat roept opnieuw de vraag op of het niet raadzaam is, voor deze groep een zwaar accent te leggen op resocialisatie. Ik acht dat zeer wenselijk en denk dat de verblijfskosten per persoon per dag daarmee niet van 155 euro naar 280 hoeven te stijgen.

De **voorzitter**: Daarmee is de behandeling in tweede termijn van de kant van de Kamer voltooid.

**

Minister **Donner**: Ik kom terug op de vraag naar de effectiviteit van de wet. Nogmaals, deze wet dient om een beleid mogelijk te maken. De vraag die ik u ook in eerste termijn heb voorgelegd, is: kiest men ervoor om dat beleid nu te schrappen? Dat is met deze wet de keuze en dat is het gevolg van het niet-aanvaarden van de wet. Ik pretendeer zeker niet dat het beleid tot nu toe het effect heeft gehad dat men wellicht een jaar geleden ervan had verwacht. Tegelijkertijd heeft men een jaar geleden zeker ook niet verwacht dat men in een jaar van de kwestie af zou zijn en dat daarmee de zaak rond zou zijn. In die zin is het volstrekt onterecht en misplaatst om nu de termijn van een jaar toe te passen op het bereikte resultaat. Dat levert een vertekend beeld. Ik denk ook niet dat er in de Handelingen van een jaar geleden de indruk is gewekt dat de zaak na een jaar gereduceerd zou zijn tot 25 bolletjesslikkers op Schiphol.

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. De noodwet werd voorgesteld met de bedoeling om binnen een jaar te expireren. De noodwet zou er binnen een jaar voor zorgen dat het hetzij opgelost zou zijn, hetzij binnen de reguliere systemen kon worden opgelost. Dat was de intentie van de noodwet, anders maak je niet een noodwet voor een jaar. Als je denkt dat je het binnen een jaar niet oplost, maak je een noodwet voor langer.

In de Handelingen van een jaar geleden staat: "de minister stelt zichzelf de vraag, wanneer zal de noodwet tot resultaat hebben geleid?" De noodwet, dus een jaar. Hij geeft het antwoord: "dat is het geval als de problematiek van de drugskoeriers is teruggedrongen tot een omvang die hanteerbaar is in het normale stelsel. Als het 10, 20 of misschien 25 zijn, kunnen wij dat aantal opvangen binnen het reguliere stelsel. Ik heb de indruk dat naarmate wij de acties intensiveren, het economisch minder aantrekkelijk zal worden voor criminele organisaties om drugskoeriers via Schiphol te zenden." Hier is geen syllabe buitenlands aan. Nu kan afgerekend worden met de vraag wat de effectiviteit van de wet is. Die was nul komma nul, in plaats van dat men er heel veel heeft kunnen vastzetten. Het terugdringen is niet gerealiseerd. Je kunt hooguit zien dat er minder bolletjesslikkers zijn en meer drugskoeriers. Ook kun je zien dat de drugskoeriers met meer drugs proberen Nederland binnen te komen. Het is echt gewoon een vergissing.

Minister **Donner**: Natuurlijk kan de heer Kohnstamm zijn eigen vragen beantwoorden als hij er eerst zelf een beperking in leest van een jaar. Ook uit de schriftelijke stukken is gebleken dat de minister heel duidelijk in de Kamer heeft aangegeven dat hij zeker niet de illusie had dat een confrontatie met de noodzaak tot verlenging uitgesloten zou zijn. Daarom heeft hij ook geen toezegging gedaan. Wanneer men eerst dat element erin gaat lezen, dan wordt het makkelijk om er een conclusie uit te trekken. Ik geef aan dat het resultaat niet is wat er indertijd van werd verwacht. Dat betekent niet dat het daarom niet effectief is. Het gaat erom de instroom onder controle te krijgen. Dat is een belang vanuit diverse oogpunten. Daar probeer ik mij blijvend voor in te zetten.

Daarom heb ik de noodwet nodig. Als de noodwet echter om die reden wordt afgewezen, zegt u met zoveel woorden dat wij de drugs maar moeten laten binnenstromen.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dit heb ik niet gezegd. Ik ga het nu ook niet herhalen. De minister moet de Handelingen van een jaar geleden maar nazien. Ik heb ook helemaal geen zin in een discussie daarover. Het gaat mij om de opzet van deze wet. De opzet was, ervoor te zorgen dat het aantal drugskoeriers naar Schiphol zou verminderen. Nu geef ik direct toe dat er een verlengingsmogelijkheid in de wet was opgenomen. In de wetsgeschiedenis is gespeculeerd op de mogelijkheid dat er één jaar of misschien een kortere verlengingstermijn aan verbonden moest worden, voordat zo een tijdelijke wet in het reguliere systeem moest worden beoordeeld. De minister kent nu een totaal andere motivatie aan de verlengingswet toe dan aan de onderliggende, oorspronkelijke, tijdelijke wet. Dit is op zich zijn goed recht. Ik vind het alleen niet zo chic in het debat.

Minister **Donner**: Ik zal de vragen van mevrouw Tan beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld. Het is nog steeds de bedoeling -- ook in geval van een duurzamere situatie -- is om een persoon naar een éénpersoonscel over te plaatsen als het strafrestant ten tijde van de veroordeling meer dan drie maanden is. Binnen de bestaande voorzieningen zijn dergelijke cellen echter niet voorhanden. Derhalve is het niet mogelijk. Er is steeds bekeken of overplaatsing van langer veroordeelden mogelijk was. Het is dus de bedoeling om die mogelijkheid te scheppen en niet om maandenlang meer mensen in een cel te houden. Tegelijkertijd moeten wij ons echter hoeden voor het beeld dat een situatie met één op een cel door iedereen wordt geprefereerd. In de ontstane situatie gaven sommigen wel degelijk de voorkeur aan meer mensen op een cel. Met een reduceren naar twee op een cel wordt uitgegaan van een getalsmatig idee: hoe minder hoe beter. Bijvoorbeeld de bonden geven mij te kennen dat zij liever drie op een cel zien dan twee op een cel, omdat daarmee vaak de spanning in een cel kan worden voorkomen.

Het monitoren van de kwaliteit van de voorzieningen is nu in wezen wel afgerond. Ik wil echter graag overwegen in hoeverre de vraag wat de effecten van het regime met twee op een cel op langere termijn zijn in het programma van het WODC kan worden opgenomen. De vraag wanneer er voordelen zijn en wanneer nadelen is terecht. Misschien blijkt het regime wel zo prettig te zijn, dat wij over een tijdje op alle niveaus omschakelen. Er mag echter niet een verkeerd beeld ontstaan, namelijk dat wij met alle ruwweg 13.000 cellen naar het systeem van twee op een cel gaan. Gelet op de mensen waarvoor dat mogelijk is, de ruimte die wij hebben en op de eisen van het personeel, kom ik vooralsnog hooguit op 1000 cellen die daarvoor geschikt kunnen worden gemaakt. Ik krijg er dan 1000 plaatsen bij. In het gevangeniswezen zal niet plotseling alles omvallen, zodat wij daar twee keer zoveel personen kwijt kunnen. De voorzieningen zijn daar niet op berekend. Het geheel moet nog geleidelijk groeien.

Ik moet een slag om de arm houden. Vooral snog voorzie ik geen noodsituaties, maar ik weet niet hoe het gaat. Mevrouw De Wolff leest dat ik vanaf april een noodsituatie afkondig. Ik denk dat dit niet het geval zal zijn.

Rio Canario is een politiecellencomplex en geen huis van bewaring. Op dit moment staat dit complex leeg in afwachting van een verbouwing. Nederland heeft toegezegd om behulpzaam te zijn bij de ombouw. Op korte termijn zal er een aanvraag bij Binnenlandse Zaken worden ingediend om het gebouw aan te passen aan de geldende eisen.

De heer Rosenthal sprak over het WRR-rapport, de toepassing van het legaliteitsbeginsel en geweldsdelicten. Bij geweldsdelicten is er weinig verschil tussen het opportunititeitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel omdat wij op dit moment al op percentages van 70 tot 80 zitten van alle gevallen die vervolgd worden, althans bij de echte geweldsdelicten. Daar maakt het dus weinig verschil uit.

Volgens de adviezen die ik inmiddels gekregen heb op het wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet kunnen op dit moment reeds méér personen op één cel. Als wij dat echter doen, roept een ander segment even hard dat het nog lang niet kan binnen wet. Ik wil de wet dan ook maar aanpassen op dit punt. In de Penitentiaire beginselenwet zijn de elementen die verder geregeld moeten worden om het regime in te voeren zoals nu wordt voorgesteld, reeds gedelegeerd aan de Kroon om bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Er is dus geen aanleiding om dat verder te doen. Ik zal echter nogmaals bekijken of het alles omvat. Ik lees in mijn papieren dat artikel 3 van de Penitentiaire maatregel de duur van de dagprogramma's bepaalt. Het is een AMvB die dat bepaalt.

De medewerking van de desbetreffende luchtvaartmaatschappijen is tot nu toe goed. De ene keer verloopt het wat gemakkelijker dan de andere keer. Op de Antillenroute hebben wij te maken met twee luchtvaartmaatschappijen: de KLM en de DCA. De ene keer werkt de ene maatschappij wat makkelijker mee dan de andere, maar over het algemeen valt deze problematiek heel wel te bespreken ook omdat deze luchtwegen anders onder verdenking komen.

Mevrouw Tan heeft gevraagd, of er bij de harmonisatie meer ruimte komt voor de introductie van een programma. Dat zal moeten blijken. Nogmaals, het betreft een geheel ander segment, namelijk de kortgestraften. Is daarvoor een dagprogramma nodig, ook gelet op de kosten daarvan? Daarbij speelt ook de vraag, of er voor die categorieën sprake moet zijn van resocialisatieprogramma's omdat het daarbij om kortere termijnen gaat. Bij drugskoeriers zijn de termijnen inderdaad langer. Nogmaals, er wordt al lange tijd gekeken naar wat er verder mogelijk is. Als de resocialisatie met name plaatsvindt op de Nederlandse Antillen, ligt die in wezen buiten ons bereik. Als het gaat om gevangenisstraffen die in Nederland uitgezeten, is daarop de reclassering van toepassing en eventueel ook resocialisatie.

Ik benadruk dat ik allerm minst pretendeer dat er met tevredenheid kan worden gekeken naar de ontwikkelingen van de afgelopen tijd. Met dit instrument kunnen niet alle problemen worden opgelost. Ik ben echter toch van mening dat ons streven gericht moet zijn op greep krijgen op de problematiek. Dat is in het belang van de Nederlandse samenleving, van de Antilliaanse samenleving en van de mensen die het aangaat. In dat kader heb ik deze wet nodig.

Ik ben de heer Van de Beeten nog een antwoord schuldig op zijn vraag over de prognoses van het gevangeniswezen. Ook uit de brief over de modernisering van het gevangeniswezen blijkt dat wij ons ten volle bewust zijn van de problematiek in het gevangeniswezen. Er zullen echter niet veel zaken meer bijkomen. In de meerjarencijfers van het gevangeniswezen is echter uitgegaan van een afname van de aantallen. De verwachting was dat toepassing van het beleid daartoe zou leiden. Zoals iedereen weet, wordt er al sinds Kaïn en Abel gemoord en worden mensen in de gevangenis gezet. Toch worden de gevangenis niet afgeschaft, omdat opsluiten geen succes heeft. Het blijft nodig.

Wij blijven proberen, tegemoet te komen aan de wensen. In de brief over de modernisering van het sanctiewezen staat dat het mogelijk is om met de middelen die er nu zijn uitgetrokken en eventueel nog wat extra middelen, 5000 extra plaatsen te creëren. Hieronder valt ook de mogelijkheid van elektronisch huisarrest. Dit betekent ten dele echter ook dat cellen die anders zouden worden gesloten, worden opgehouden. Het grootste probleem zijn de kosten van het benodigde personeel en niet de kosten van de stenen. Het openhouden van asielzoekerscentra, zoals werd gesuggereerd, is geen oplossing. Het is een voortdurend punt van aandacht. Ik heb een brief aan de Tweede Kamer in voorbereiding waarin ik aangeef hoe ik op korte termijn de problematiek denk op te lossen. Als er wezenlijke risico's zijn, hoop ik daar duidelijkheid over te kunnen geven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks en D66 en de leden Jurgens en Le Poole wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.
**

Sluiting 19.10 uur