

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

*0: EK

*1: 2003-2004

*2: 9

*3: WordXP

*4: 9de vergadering

*5: Dinsdag 2 december 2003

*6: 13.30 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 67 leden, te weten:

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

en de heer Balkenende, minister-president, minister van Algemene Zaken, de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Donner, minister van Justitie en de heer Nicolai, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

**

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

Dees en Kox, wegens het bijwonen van een plenaire zitting van de Assemblée van de West-Europese Unie;

De Graaf, wegens verblijf buitenslands;

Leijnse, Middel en Schouw, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: Ingekomen zijn beschikkingen van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, houdende de aanwijzing van de heer E. van Thijn tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire vergadering van de Raad van Europa en de aanwijzing van de heer R. Rabbinge tot lid van de OVSE-Assemblée.

Deze aanwijzingen liggen op de griffie ter inzage. Ik stel voor, de aanwijzingen voor kennisgeving aan te nemen.

**

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: De overige 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**: Ik deel aan de Kamer mede dat ik op verzoek van de fractie van de Socialistische Partij heb aangewezen tot lid van de commissie voor Financiën de heer Van Raak en tot plaatsvervangend lid van de commissie voor Financiën de heer Kox.

**

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten (verbreding reikwijdte) (28236);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met afdelingen voor intensieve zorg en voor intensieve behandeling in justitiële jeugdinrichtingen (28462).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen** over drie moties, ingediend tijdens de behandeling van het wetsvoorstel inzake de bevrijdende verjaring, te weten:

- de motie-Van de Beeten c.s. inzake een onderzoek naar het geldende recht omtrent de reikwijdte van de artikelen 2 en 109 van Boek 6 Burgerlijk Wetboek (26824, A);

- de motie-Meulenbelt c.s. inzake een regeling voor asbestslachtoffers (26824, B);

- de motie-Meulenbelt c.s. inzake voortgangsrapportages over het overleg met belanghebbenden over een deugdelijke regeling voor asbestslachtoffers (26824, C).

(Zie vergadering van 25 november 2003.)

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

**

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik heb niet zozeer een stemverklaring, alswel de mededeling dat de

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

motie kan worden ingetrokken gelet op de toezegging van de minister van Justitie van vorige week.

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Van de Beeten c.s (26824, A) is ingetrokken, behoeft er niet meer over gestemd te worden.

**

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Mijn fractie zou om principiële redenen tegen de motie hebben gestemd, omdat wij vinden dat eerst een dergelijke vraag moet worden beantwoord ...

De **voorzitter**: Mevrouw Broekers, de motie is ingetrokken.

**

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): ... maar nu de motie is ingetrokken, zal ik de stemverklaring niet afleggen!

In stemming komt de motie-Meulenbelt c.s. (26824, B).

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

**

In stemming komt de motie-Meulenbelt c.s. (26824, C).

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

**

*B

!IGC!

Aan de orde is de voortzetting van:

- het debat over de Intergouvernementele Conferentie (IGC) inzake een Europese grondwet (29213, nrs. 1 en 2).

(Zie vergadering van 4 november 2003.)

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik voer het woord mede namens de fracties van de PvdA, de SP en D66.

Voorzitter. Tijdens het IGC-debat op 4 november hebben wij gesproken over wijzigingsvoorstellen inzake de ontwerpbegroting van de Europese Unie. Hierbij kwamen de begrotingsprocedure en het meerjarige financiële kader aan de orde. De voorstellen die toen op tafel lagen, waren "opgeborreld" tijdens een informeel Ecofin-overleg. Dit had in september plaatsgevonden aan de oevers van een romantisch Italiaans meer. Voor het debat had ik de voorstellen echter gehaald uit een stuk van het Italiaanse voorzitterschap van de IGC. Daarin stond vermeld dat beide voorstellen met steun van Nederland waren ingediend. De staatssecretaris heeft in het debat één en

andermaal gesteld dat de voorstellen zijn ingetrokken. Hij zei dat niemand zich hierover zorgen hoefde te maken. Dat waren geruststellende woorden, die wij natuurlijk graag wilden horen over dit onderwerp. Ik ben van nature toch al geen zorgelijk type, dus ik was met de woorden van de staatssecretaris erg tevreden.

Uit een brief van 20 oktober van de regering aan het Italiaanse voorzitterschap, die wij op de dag van het debat in ons postvak vonden, bleek dat de regering wel degelijk voorstellen had gedaan die volgens de staatssecretaris van tafel waren. Wij hadden toen dus toch zorgen. Kamerbreed zijn er vervolgens tien schriftelijke vragen gesteld. De antwoorden daarop namen de zorgen niet weg. Ik zal nu op slechts twee onderwerpen ingaan die in de vragen aan de orde zijn geweest. Het eerste is het karakter van de Ecofin-raad en het andere het budgetrecht van het Europees Parlement. Om het laatste gaat het naar onze mening echt.

In het eerste antwoord schrijft de staatssecretaris nogal verhullend dat de Ecofin-ministers tijdens hun informele bijeenkomst in Italië hebben kennisgenomen van het pakket aanbevelingen. Hoezo "kennisgenomen"? Dit klinkt nogal passief, terwijl er wel degelijk over is gediscussieerd. Een week later, na het debat van 4 november, was minister Zalm in de Kamer vanwege de algemene financiële beschouwingen. Ik heb hem er toen naar gevraagd. Hij heeft toen letterlijk gezegd dat in de informele Ecofin-raad geen formele conclusies zijn aangenomen. Wel is volgens hem over de IGC gediscussieerd. De hoofdlijn van de discussie is door de Italiaanse IGC-voorzitter omgezet in een voorstel. Zalm heeft in de discussie waarschijnlijk een rol gespeeld. De term "kennisgenomen" vind ik dan ook wel erg zwak.

De opstelling die de minister van Financiën toen heeft gekozen is pikant, omdat de voorstellen lijnrecht ingaan tegen twee belangrijke posities die de Nederlandse regering heeft ingenomen inzake de ontwerpgrondwet van de Europese Unie. Dat is voor ons de kern van de zaak. De eerste positie is dat het IGC-resultaat zo dicht mogelijk bij het ontwerp van de Conventie moet blijven. De tweede positie, die de regering onder meer met onze steun heeft ingenomen, is geformuleerd in de IGC-brief van de regering van 16 september jl. Daarin staat dat het een goede zaak is dat de positie van het Europees Parlement aan kracht heeft gewonnen. Dit is onder meer gebeurd, doordat het Europees Parlement volledig budgetrecht heeft gekregen en doordat het recht van medewetgeving aanzienlijk is uitgebreid. Dat is goed en doet recht aan de doelstelling van de Conventie de Unie democratischer te maken, zo valt in de brief te lezen. Wij hebben de twee posities van de regering altijd ondersteund. De voorstellen die toen zijn opgeborreld en nu blijkbaar worden gehandhaafd – zo constateer ik op grond van de antwoorden van de staatssecretaris – vinden wij echter toch zorgwekkend.

Het kernpunt is het budgetrecht van het Europees Parlement.

Blijkens het antwoord op vraag 4 houdt de regering vast aan haar opvatting dat de institutionele balans wel in evenwicht dient te worden gehouden bij de jaarlijkse begroting. Dat is een nogal eufemistische

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

redenering voor: het budgetrecht, zoals dat nu in de ontwerpgrondwet is vastgelegd in artikel 310, moet van tafel. Als er verschil van mening is over de hoogte van een begrotingspost tussen Raad en Europees Parlement heeft het Europees Parlement niet meer het laatste woord. Dat is nu wel het geval. De essentie van het budgetrecht is natuurlijk wie het laatste woord heeft over de begroting en de onderscheiden posten in die begroting. Ik vind dat VVD-fractievoorzitter Van Aartsen het mooi heeft gezegd tijdens een bijeenkomst van de Europese liberalen, enkele weken terug in Amsterdam. Hij zei daar dat wij allen weten dat het budgetrecht tot het hart van ieder parlement behoort. Zo is het natuurlijk ook. Erkent de staatssecretaris dat het wijzigingsvoorstel van de regering met betrekking tot het beruchte artikel 310 het budgetrecht van het Europees Parlement aantast?

In de antwoorden die de staatssecretaris heeft gegeven, is ook sprake van een veelzeggende verandering van woordgebruik. In de door mij geciteerde notitie van de regering juicht de regering het volledige budgetrecht van het Europees Parlement nog toe, maar nu heeft de staatssecretaris het alleen nog over een volledige medewetgevende rol. Dat is iets anders. Een volledige medewetgevende rol verwijst naar de medebeslissingsprocedure, de co-decisie, waarbij het Europees Parlement en de Raad een wet kunnen verwerpen. Het volledige budgetrecht betekent dat het Europees Parlement het laatste woord heeft over alle jaarlijkse uitgaven die binnen de grenzen van de meerjarenbegroting vallen. Al sinds het Verdrag van Brussel van 1975 heeft het Europees Parlement het laatste woord over de niet-verplichte uitgaven en het recht om de begroting te verwerpen. Ziet de staatssecretaris met mij in dat co-decisie iets anders is dan budgetrecht? Erkent hij ook dat schuivende woordgebruik? Ziet hij ook in dat het in theorie en in de praktijk onverenigbaar is om in één zin te spreken over zowel medewetgeving als budgetrecht?

Als de staatssecretaris vervolgens stelt dat het al geruime tijd staand beleid is van de Nederlandse regering om die wijziging door te zetten om zo het budgetrecht aan het Europees Parlement te ontfutselen, dan moet ik dat bestrijden. Ik heb het nagezocht in de verschillende brieven. Het ging wel heel vaak over het behoud van het veto met betrekking tot de financiële perspectieven, maar wat dit punt betreft kom ik niet verder dan die eufemistische zin uit de brief van september. Als het voorstel zou worden overgenomen in de definitieve Grondwet, dan wordt het Europees Parlement teruggeworpen naar een ver verleden, waarin het democratische gat nog aanmerkelijk groter was dan nu. Dan wordt 30 jaar begrotingsrecht, dat in de volle openbaarheid door het Europees Parlement wordt uitgeoefend, vervangen door de achterkamertjespolitiek van de ministers van Financiën. Er blijkt ook een groot wantrouwen uit tegen het financiële beleid van het Europees Parlement. Dat zou een gat in de hand hebben, maar dat wordt niet geboekstaafd door de feiten. Het Europees Parlement heeft voor 2003 een begrotingsruimte van ruim 118 mld euro, waarvan het 97 mld heeft benut. Die angst is dus niet terecht. Het is begrijpelijk dat het Europees Parlement op 20 november een resolutie heeft aangenomen, waarin wordt gesteld dat het veranderen van

de grondwetsartikelen met betrekking tot de begroting een grote en onaanvaardbare stap achteruit zou betekenen. Die resolutie is ook door verreweg de meeste Europarlementariërs ondersteund, onder andere door de Europarlementariërs van het CDA.

De staatssecretaris kan mij wederom geruststellen, want uit de stukken die het Italiaanse voorzitterschap heeft geproduceerd voor het conclaaf van Napels dat dit weekend is gehouden, blijkt dat het voorzitterschap geen voorstellen heeft gedaan om de bepalingen in de ontwerpgrondwet te wijzigen, omdat, zoals het schrijft, daarmee de institutionele balans van de begrotingsprocedure wordt verstoord. Ik heb uit de krant van gisteren begrepen dat de heer Nicolai tevreden is over de resultaten van het conclaaf, omdat de Nederlandse voorstellen zijn overgenomen. Het ligt voor de hand om te vragen of dit ook geldt voor dit voorstel. Of is het voorstel van het Italiaanse voorzitterschap zoals dat in die stukken was neergelegd, ongewijzigd gebleven en is er dus geen voorstel in de geest van wat Nederland wilde in de stukken terechtgekomen? Dat is natuurlijk een relevante vraag voor de uitkomst van dit debat. Mij slotvraag is of de regering bereid is om niet langer voorstellen te doen of te ondersteunen die in artikel 310 het budgetrecht van het Europees Parlement ondergraven. Ik kijk met belangstelling uit naar de antwoorden van de staatssecretaris.

*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Mevrouw de Voorzitter. Al in het IGC-debat van 4 november jl. is door staatssecretaris Nicolai duidelijk gemaakt dat de Nederlandse regering zeer hecht aan unanimitieit van besluitvorming over de financiële perspectieven. Voor de VVD-fractie is dit een zeer wezenlijk punt. Wij zijn daarin nog gesterkt door de laatste treurige ervaringen rond de handhaving van het Stabiliteitspact. Daarbij gaat het toch in wezen om begrotingsdiscipline, dus over het beheersen van de uitgaven. Nederland is, zoals wij hier allemaal weten, verreweg de grootste nettobetaler. Het is een echt Nederlands belang om greep op de uitgaven van de Europese Unie te hebben en de huidige topositie als nettobetaler tot rechtvaardige proporties terug te brengen. Vanuit de unanimitieitsbesluitvorming over de financiële perspectieven is het dan ook volstrekt logisch en consistent om greep te houden op de jaarlijkse uitgavenontwikkeling binnen de begroting van de EU. Wij moeten realistisch zijn; de toetreding van 10 landen, overwegend met een achterstand in ontwikkeling ten opzichte van de huidige EU-landen, zal bij de jaarlijkse begrotingen een stevige druk op de uitgaven leggen richting verhoging. Dat moeten wij in de hand houden, gegeven wat ik zojuist heb gezegd. Daarom zijn wij het volstrekt eens met de stelling van de regering, neergelegd in de regeringsnotitie Nederlandse inzet in de IGC van 16 september 2003 in paragraaf 3.3 op pagina 7 onder de kop "Terreinen waarop Nederland wensen heeft c.q. mogelijkheden voor verbetering ziet". Dat komt erop neer dat de regering voor een grotere rol is voor het Europees Parlement bij de financiële bepalingen in het Verdrag en de jaarlijkse begrotingsprocedure. De regering steunt het voorstel in het ontwerpverdrag tot het opheffen van het onderscheid tussen verplichte en niet-

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

verplichte uitgaven, zodat het Europees Parlement de volledige zeggenschap over de totale EU-begroting krijgt. Wat de regering – en dat geldt ook voor mijn fractie -- hierbij van belang vindt, is dat “in de jaarlijkse begrotingsprocedure de institutionele balans beter zou kunnen worden gewaarborgd door meer zekerheden voor de Raad in te bouwen in het geval er geen akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement tot stand komt”. Dat komt erop neer dat de Raad volwaardig kan blijven meespreken over de begroting. In het ontwerpverdrag art. III 310 kan de Raad niet meer op een volwaardige manier meeonderhandelen met het Europese Parlement. Dit acht mijn fractie met de regering een ongewenste situatie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik betreur uw opvatting, maar wij hoeven het niet overal over eens te zijn. Ik heb de heer Van Aartsen niet voor niets geciteerd met de uitspraak dat het budgetrecht tot het hart van ieder parlement behoort. Ik constateer dat u dat met deze opstelling weggeeft. Het is dus niet langer zo dat het parlement als laatste zeggenschap heeft, als er een verschil van mening bestaat over twee begrotingsposten. U begrijpt dat u dat weggeeft met uw opstelling?

De heer **Hoekzema** (VVD): Zoals u weet, kan het parlement de gehele begroting aanvaarden dan wel wegstemmen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is een paardenmiddel, dat bent u met mij eens.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ja, maar ik constateer het hier toch. In het overige kent u het uitgangspunt van mijn fractie. Wij willen greep op de uitgaven houden vanuit de positie waarin ons land verkeert, namelijk die van forse nettobetalers. Dat is een wezenlijk uitgangspunt voor de verdere opstelling die ik nog duidelijk zal maken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U bent banger dan u hoeft te zijn, want de jaarlijkse begroting moet natuurlijk blijven binnen de meerjarige financiële perspectieven die in een gezamenlijke wetgevingsprocedure tot stand komen. U suggereerde even dat de budgetprocedure in stand moet blijven zoals de regering dat wil, omdat anders in enig jaar de financiële perspectieven wat overstegen kunnen worden vanwege het gat in de hand van het Europese Parlement, maar dat is geen terechte uitgangspunt. Het jaarlijkse budget moet binnen de meerjarige perspectieven blijven.

De heer **Hoekzema** (VVD): Dat constateert u, maar voor mijn fractie is van belang de ruimte tussen het plafond van de financiële perspectieven en de jaarlijkse begroting. Onze positie is dat de uitgaven in de hand moeten worden gehouden. Ik vervolg mijn betoog.

Mijn fractie acht het dus met de regering een ongewenste situatie dat de Raad in een onevenwichtige positie zou komen te staan.

De heer **Kohnstamm** (D66): De heer Hoekzema maakt duidelijk dat de positie van Nederland als nettobetalers voor hem de basis vormt voor deze redenering. Hij zegt dat wij het ons vanwege deze positie niet kunnen veroorloven,

vanuit het Nederlandse belang, om de bepaling III 310 onverkort te laten bestaan. Als de nettobegrenzingsdiscussie zou zijn afgerond, zou de VVD-fractie dan onverkort hetzelfde standpunt innemen?

De heer **Hoekzema** (VVD): U begint uw zin al met "als" en u weet ook dat een verbetering van de betalingspositie van Nederland nog lang niet is binnengehaald. Terecht heeft de regering gezegd dat zij eerst wil binnenhalen dat er een unanimitéitsbeslissing valt ten aanzien van het meerjarenperspectief. Als dat eenmaal het geval is, zou dat de basis kunnen zijn om verder te strijden voor een betere betalingspositie. Als -- en ik zeg zeer nadrukkelijk: als -- de betalingspositie van Nederland eenmaal in overeenstemming komt met de rechtvaardigheid en de verdere positie van Nederland, dan is er ook een andere situatie vanuit het belang van Nederland om de uitgaven in de hand te houden.

Ik vervolg mijn betoog. Mijn fractie vindt om een aantal redenen dat er een ongewenste situatie ontstaat. Er moeten tussen het plafond van de Financiële Perspectieven en de begroting voldoende marges overblijven om financiële tegenvallers te kunnen opvangen en meevallers te kunnen incasseren. Dat is uiterst belangrijk voor Nederland als nettobetalers. Dat is steeds de rode lijn in mijn betoog. Wij vinden het met de regering van groot belang dat de Raad volwaardig kan meespreken over de totale hoogte van de betalingskredieten die in de EU-begroting worden ingeschreven. Deze betalingskredieten bepalen de hoogte van de afdrachten van de lidstaten. De ervaring leert dat op dit terrein de standpunten van de Raad en het Europees Parlement ver uiteen liggen. Als het Europees Parlement het alleen voor het zeggen had gehad, waren de afdrachten voor Nederland hoger geweest dan wanneer het was geregeld in een politiek akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement.

Mijn fractie vindt het van belang dat er een institutioneel evenwicht bestaat tussen de Raad en het Europees Parlement inzake de vaststelling van de begroting, zodat de uitgaven in de hand kunnen worden gehouden. De Nederlandse regering heeft met onder andere het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Spanje en Portugal een soort tiebreakmechanisme voorgesteld. Dit houdt in dat bij het uitblijven van een akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement over de begroting of onderdelen daarvan, het laagste bedrag, dus of het voorstel van het Europees Parlement of het voorstel van de Raad, wordt ingeschreven of het bedrag uit de voorgaande begroting indien de voorgestelde bedragen hoger zijn. Dit mechanisme is neutraal omdat het noch de Raad noch het Europees Parlement bevoordeelt.

Het Europees Parlement heeft het laatste woord inzake het vaststellen of verwerpen van de begroting in haar geheel. Dit is natuurlijk voor de Raad een forse stimulans om tot een politiek akkoord te komen. Het is voor de VVD-fractie essentieel dat het evenwicht tussen de Raad en het Europees Parlement wordt behouden. Dit is immers van groot belang voor de beheersing van de uitgaven voor Nederland als nettobetalers.

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

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het Europees Parlement constateert dat als de Nederlandse regering haar zin krijgt en de passage dus wordt veranderd in de Grondwet, de positie van het Europees Parlement met betrekking tot het recht op het vaststellen van het jaarlijkse budget verslechtert. Erkent de heer Hoekzema dat?

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik constateer dat zowel verplichte als niet-verplichte uitgaven dienen te worden beoordeeld door het Europees Parlement. Dat is een duidelijk winstpunt. Wij staan hier ook om het belang van Nederland in het ontwikkelingsproces van Europa in de gaten te houden. Zo lang Nederland geen goede betalingspositie heeft en wij dus grote sommen geld netto uitgeven, is het van belang dat het evenwicht tussen de Raad en het Europees Parlement volledig overeind blijft en dat het mechanisme dat ik zojuist beschreef, wordt gehanteerd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U geeft geen duidelijk antwoord op mijn vraag, mijnheer Hoekzema. Bent u het met mij eens dat het een achteruitgang van het budgetrecht van het Europese Parlement betekent als dit voorstel werkelijkheid zou worden? Dat het de positie van het Parlement verzwakt?

De heer **Hoekzema** (VVD): Het Europees Parlement heeft in de situatie die ik schets een volledig medebeslissingsrecht. Ik vind dat dit het beste past bij de uitgangspositie die mijn fractie kiest, namelijk een goede greep te houden op de uitgaven op alle gebieden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als een dergelijke grondwetsherziening ook in dit land zou worden doorgevoerd en het begrotingsrecht van de Kamer zou worden vervangen door een co-decisieovereenkomst waarbij regering en Kamer het met elkaar eens moeten zijn, zou dit dan de instemming hebben van de heer Hoekzema en zijn fractie?

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik denk dat u appels met peren vergelijkt, mijnheer Jurgens. De goed uitgebalanceerde situatie in Nederland is natuurlijk niet te vergelijken met het ontwikkelingsproces zoals wij dat zien met betrekking tot de Europese Unie. Vooral de uitbreiding geeft ons aanleiding om niet overdreven hard te lopen en te bekijken welke invloed de toetreding van de tien landen heeft op de ontwikkeling van de uitgaven. Wij nemen op dit moment een voorzichtige positie in.

De heer **Jurgens** (PvdA): De uitspraken van de heer Hoekzema doen mij zeer denken aan de uitspraken van minister-president Van Hall aan het adres van de heer Thorbecke. De heer Thorbecke verdedigde tegenover koning Willem II (waarvan het portret overigens ten onrechte boven de voorzitter hangt) het begrotingsrecht als wezenlijk element van de macht van het parlement. Thorbecke had de vooruitziende blik dat aan de hand van dat begrotingsrecht de ministeriële verantwoordelijkheid en de andere machtselementen van het parlement zouden kunnen worden ontwikkeld. Dit parlement heeft zijn macht te danken aan de vastlegging van het begrotingsrecht in 1848. Door dit het Europees Parlement te ontzeggen,

ontneemt de heer Hoekzema het Europees Parlement de mogelijkheid om eenzelfde ontwikkeling in gang te zetten als hier in dit huis en aan de overzijde 150 jaar geleden tot stand is gekomen. Hij moet zich dat wel bewust zijn!

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik heb nadrukkelijk aangegeven dat de Europese Unie zich in een ontwikkelingsproces bevindt. Ik heb ook gezegd dat er nu een nieuw element aan dat ontwikkelingsproces wordt toegevoegd, namelijk het feit dat een tiental nieuwe landen tot de EU wordt toegelaten. U zult het met mij eens zijn dat dit een proces is waarbij met name met betrekking tot de ontwikkeling van de uitgaven een grote mate van voorzichtigheid betracht moet worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Toch weer Van Hall! Hij hield Thorbecke voor dat met de uitbreiding van het kiesrecht allerlei mensen invloed zouden krijgen op de inhoud van de begroting en dat dit niet wenselijk was. De grote massa zou gaan meebeslissen over de begroting; degenen die geen belasting betaalden, zouden begrotingsrecht kunnen uitoefenen ten nadele van degenen die wél belasting betalen. De heer Hoekzema gebruikt precies dezelfde argumenten als 150 jaar geleden het geval was. Echt, mijnheer Hoekzema, u moet de vaderlandse geschiedenis eens goed bekijken en het Europees Parlement de gelegenheid geven om dezelfde macht te gaan uitoefenen die dit parlement heeft gekregen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Wij hebben hier natuurlijk wel te maken met verschillende landen binnen de Europese Unie die op een gegeven moment hun positie helder dienen te verdedigen. Ik heb gezegd dat Nederland op dit moment te veel afdrachten moet doen aan Europa en dat willen wij eerst goed geregeld hebben.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Jurgens haalde mij de woorden uit de mond. De heer Hoekzema neemt de financiële toestand van een gebied op een bepaald moment als criterium voor het bouwen van een staatsrechtelijk huis voor een heel lange periode. Dat vind ik een heel rare manier van argumenteren: de financiële positie in een bepaald jaar ligt dan ten grondslag aan iets langdurigs, iets bijna universeels, als een staatsrechtconstructie.

De heer **Hoekzema** (VVD): Dat kunt u vinden. Wij zitten in een ontwikkelingsproces richting de Europese Unie. De verschillende lidstaten dragen geld af aan de EU, waarbij Nederland een onrechtvaardig hoge bijdrage levert. Wij vinden het in het belang van Nederland dat dit eerst wordt rechtgezet.

De heer **Van Raak** (SP): Toen Nederland zijn eerste Grondwet kreeg, bestond het ook uit een groot aantal gebieden die zeer divers waren, waarin een soort eenheid moest worden gecreëerd, waarbij de Grondwet overigens een heel grote rol speelde. Maar los daarvan: als u consequent bent in uw redenering, moet u ook zeggen dat, als het op een bepaald moment slecht gaat met de financiën, het staatsrechtelijk huis moet worden aangepast. Moeten er rechten worden ontnomen als het slecht gaat met de financiën?

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

De heer **Hoekzema** (VVD): Nee, u spreekt in zeer algemene termen over "als het slecht gaat met de financiën". Dat kan op verschillende manieren het geval zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een slechte begrotingspositie, ten gevolge van eigen beleid. Nee, het gaat hier om het samenspel binnen de Europese Unie tussen de landen, waarbij in het verleden een situatie is ontstaan waarin Nederland toch wel heel forse afdrachten moet plegen, die niet in overeenstemming zijn met de positie van Nederland. Dat wensen wij eerst gecorrigeerd te hebben.

*N

De heer **Van der Linden** (CDA): Voorzitter. Er is onduidelijkheid ontstaan over de beantwoording van de aanvullende schriftelijke vragen door de staatssecretaris. Het betreft met name het budgetrecht van het Europees Parlement. Als de lidstaten dezelfde begrotingsdiscipline hadden gehanteerd als de Europese Unie, hadden we de discussie over de stabiliteitscriteria niet hoeven te voeren. Met andere woorden: de Europese Unie mag tot voorbeeld strekken voor veel, zo niet alle lidstaten. Als wij kijken naar de bijdrage van Nederland daaraan, zijn wij decennialang een groot netto profiteur geweest, en als wij vandaag de dag naar het totaal kijken, zijn we het land met de hoogste exportquote. Het aandeel van het nationaal product dat wij exporteren, is in geen enkel andere EU-land groter. Van dat aandeel gaat 80% naar de Europese Unie. Wij zijn netto exporteur, zelfs naar de toetredende landen. Wij zijn dus een groot ontvangend land als het gaat om de voordelen van de EU. Als je kijkt naar de tegenvallers, zie je dat de extra betalingen aan de EU ongeveer overeen komen met de tegenvaller van de Betuwelijn.

Daarmee wil ik niet zeggen dat wij op het punt van de bijdrage aan de EU geen discussie moeten hebben. Ik vind die discussie terecht. De inzet van de regering voor een netto begrenzer heeft onze steun. Uit het gesprek met Lamberto Dini, afgelopen week in Rome, bleek dat hij daar ook voor voelt. Maar dan moet het probleem van Nederland toch zijn opgelost? Ik wil hier geen onduidelijkheid laten bestaan over de positie van het CDA. Het moge duidelijk zijn dat de CDA-fractie van oordeel is dat een versterking van de positie van het Europees Parlement een wezenlijk element is in de vergroting van het democratisch gehalte van de EU. Het begrotingsrecht is een moeizaam verworven recht, dat functioneert vanaf de jaren zeventig.

Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Platvoet over de uitspraken van de fractievoorzitter van de VVD. Het budgetrecht van het parlement is het hart van de democratie. Degenen die enigszins medisch onderlegd zijn, weten dat je een hart niet over twee lichamen kunt verdelen. Het budgetrecht moet bij het Europees Parlement liggen. Deze lijn heeft de Nederlandse regering al die jaren gevolgd en het CDA heeft deze lijn altijd gesteund.

De staatssecretaris heeft gesteld dat de regering versterking van de rol van de Commissie en vergroting van

de rol van het Europees Parlement wenst. Voor de CDA-fractie is dit een van de belangrijke criteria voor de beoordeling van de uitkomst van de IGC. Wij gaan nu niet op de stoel van de regering zitten, die de onderhandelingen over de Europese Grondwet voert. De regering heeft de resultaten van de Conventie toegejuicht en tot uitgangspunt van de inzet van de onderhandelingen gemaakt. Wij hebben de regering daarin gesteund en dat blijven wij doen. De regering heeft wel aangegeven, op enkele punten wijzigingen in de tekst na te streven. Ik zal het debat niet opnieuw voeren. Ik maak slechts enkele opmerkingen aan de hand van de actualiteit.

Inmiddels heeft het Italiaans voorzitterschap compromisvoorstellen voorgelegd, die zeer dicht bij de resultaten van de Conventie blijven. Wij staan daar dan ook positief tegenover. Gelukkig geldt dit ook voor de Europese Commissie en voor het Europees Parlement. De Italiaanse voorzitter heeft met nadruk gezegd dat hij geen wijzigingen in de bevoegdheden van het Europees Parlement ten aanzien van de Europese begroting wenst aan te brengen. Bravo! Fratinni en Dini hebben dit de afgelopen week nogmaals benadrukt. Donderdagavond en vrijdag zullen wij een bijeenkomst organiseren van leden van de delegaties van de nationale parlementen. Op die bijeenkomst zullen wij onze positie stevig verankeren. De CDA-fractie steunt het Italiaans voorzitterschap ook op dit punt.

In de brief van de regering over de ICG is niets opgenomen over het begrotingsrecht van het Europees Parlement. De Tweede en Eerste Kamer hebben uitgebreid gedebatteerd over de uitkomsten van de Conventie. Daarbij is met geen enkel woord gerept over artikel 310, noch door de regering, noch door een van de fracties. Ook de VVD-fractie heeft tijdens dat debat niet geopperd om artikel 310 te wijzigen. Uiteraard staat het deze fractie vrij om op andere gedachten te komen. Ik geef alleen de volgorde der dingen weer en tegen die achtergrond is het verrassend dat wij nu met dit voorstel worden geconfronteerd.

De budgettaire positie van het Europees Parlement is voor de CDA-fractie een van de decisieve beoordelingspunten. De regering weet dat aantasting van die positie voor de CDA-fractie niet aan de orde kan zijn. Wij hebben geen behoefte aan een nadere uitspraak van de Kamer daarover. De CDA-fractie neemt in dit opzicht een zeer helder standpunt in.

*N

Staatssecretaris **Nicolaï**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng. Het standpunt dat deze Kamer inneemt ten aanzien van de positie van Europees Parlement bij de jaarlijkse begroting, neemt de regering al sinds haar aantreden in. Het vorige kabinet had hetzelfde standpunt en dit is ook tijdens de Conventie ingebracht.

Zoals gezegd en aangegeven in de schriftelijke beantwoording, heeft deze Kamer dat vooral kunnen zien in het stuk van september. De heer Platvoet duidde dat al aan. De kern van de discussie is de vraag of de Nederlandse regering bij de Ecofin-discussie opeens een ander standpunt heeft ingenomen over de rol van het

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

Europees Parlement. De heren Platvoet en anderen hebben daar, ook in het debat dat hieraan voorafging, op gewezen. Het antwoord op deze vraag is en blijft volmondig "nee". Ik wil dat hier met alle kracht herhalen omdat er blijkbaar toch nog behoefte is aan extra verduidelijking op dit punt. De mening over het versterken van de rol van het Europees Parlement bij de begroting van de Europese Unie is dezelfde gebleven. Wij blijven op die positie. De verwarring die rond het Ecofin-voorstel is ontstaan, begrijp ik overigens wel, maar ik hoop dat ik het voorgaande zowel mondeling als schriftelijk goed heb aangegeven, en daarmee de Eerste Kamer juist heb geïnformeerd.

De heer Platvoet vroeg op één punt om een nadere verduidelijking van de gang van de zaken. Het gaat daarbij om het karakter van de Ecofin-raad en de status van de conclusies die daar zijn getrokken. Hem en anderen is blijkbaar duidelijk wat de status is van de conclusies in de IGC: die status is, simpel gezegd, afwezig. Hij vroeg wel of "kennis nemen van" niet een beetje weinig was, omdat de Ecofin-raad er toch over heeft gesproken. De Ecofin-raad heeft inderdaad over deze punten gesproken. Dat heeft geleid tot een stuk dat aan het voorzitterschap is aangeboden. Dat stuk is niet behandeld en daarover is ook niet besloten. Dat is de kern. Dat stuk correspondeert niet eens adequaat met de weergave van de discussie in de Ecofin-raad. Dus zelfs dat was al een stap verder dan hetgeen in de Ecofin-raad aan de orde is geweest.

Ik geef hiervan een voorbeeld. Nederland hechte en hecht aan het instemmingsrecht dat het Europees Parlement heeft bij de meerjarenbegroting, de financiële perspectieven. De minister van Financiën hechte daar in die Ecofin-raad ook aan. Toch werd Nederland opgevoerd bij de landen die zouden vinden dat dit instemmingsrecht van het Europees Parlement moest worden losgelaten en dat in dezen met het adviesrecht kon worden volstaan. Ik hoop dat de status van de Ecofin-discussie nu ook voor de heer Platvoet duidelijk is.

Dan kom ik op het belangrijkste, namelijk het inhoudelijke standpunt. De heer Platvoet vraagt zich af of dit in strijd is met het algemene standpunt van het kabinet. Het kabinet pleit er immers voor om in principe zo dicht mogelijk bij de resultaten van de conventie te blijven. Dat wil het kabinet nog steeds. Naarmate meer ter discussie wordt gesteld en naarmate meer overhoop dreigt te worden gehaald, wordt het belangrijker dat wij ons realiseren dat wij in principe zo dicht mogelijk bij het conventieresultaat willen blijven. Vanaf het begin hebben wij daar twee algemene uitzonderingen op gemaakt. 1. De Nederlandse regering wilde zonder meer vier punten voor elkaar krijgen. Ik zal die punten niet opnoemen. Zij zijn bekend en nu niet aan de orde. Daar hebben wij ons sterk voor gemaakt en dat lijkt tot resultaat te leiden. 2. Daarnaast vonden wij nog een aantal punten erg belangrijk, maar om te voorkomen dat wij voorop zouden lopen met het ontrafelen van het resultaat, hebben wij besloten om deze punten niet actief in te brengen, om bij deze punten niet het voortouw te nemen. Worden deze punten geagendeerd door het voorzitterschap, of worden zij door andere landen naar voren gebracht, dan zullen wij niet nalaten om daar alert, goed en snel op in te spelen. Dat is dus net een nuanceverschil. Dit onderwerp, de rol van het Europees Parlement bij de jaarlijkse begroting, zit in deze tweede

categorie. Het is een punt dat wij wel belangrijk vinden, maar waarbij wij niet het voortouw willen of zullen nemen.

De heer Platvoet vroeg of deze regering een sterke rol van het Europees Parlement nastreeft. De regering wil zeker onverkort en principieel een sterke rol van het Europees Parlement. Dat was een van haar belangrijkste rode draden in de conventie en dat is en blijft een van de belangrijkste rode draden in de regeringsconferentie die nu plaatsvindt. Wij zullen pal blijven staan voor de verworvenheden die nu in de conventie zitten ten aanzien van het instemmingsrecht bij de meerjarenbegroting -- dat is winst voor de greep van het parlement op de meerjarenbegroting -- en, de grootste uitbreiding van de betrokkenheid van het Europees parlement, bij het volle budget. Dat is de grote winst; het is misschien wel een van de belangrijkste punten van deze conventie. Daar staan wij pal achter. Uiteraard hoort daarbij ook het ultieme recht van het verwerpen van een jaarlijkse begroting.

Als wij concreter kijken naar hoe de rol van het Europees Parlement bij de jaarlijkse begroting ingevuld moet worden, verschillen de meningen. Als ik de heer Platvoet en anderen goed begrijp, nemen zij een andere positie in dan de regering. De kern van de discussie is of dat leidt tot een kleinere rol van het Europees Parlement, met minder budgetrecht en minder bevoegdheid, zoals de heer Platvoet suggereert. Hij zei dat de positie van het Europees Parlement wordt teruggedraaid naar dertig jaar geleden. Hoe je het ook wendt of keert, de invloed, macht of bevoegdheid van het Europees Parlement op het gebied van financiën neemt door dit pakket per saldo aanzienlijk toe, maar niet op alle punten. Dat zal ik dadelijk toelichten.

De heer Platvoet vroeg ook waarom ik mij zorgen maak dat het Europees Parlement zich niet zal houden aan de financiële budgettaire kaders. Mijn ervaring van anderhalf jaar en vele jaren daarvoor is dat er bijna een vaste rolverdeling is tussen Raad en Europees Parlement bij de jaarlijkse begroting, waarbij het Europees Parlement altijd een beetje meer geld wil uitgeven en de Raad, waar de landen in zitten, altijd een beetje minder geld wil uitgeven. In het huidige samenspel werkt dat, omdat zij van elkaar afhankelijk zijn. Het Europees Parlement heeft de bevoegdheid voor de ene helft en voor de andere helft niet. Dat wordt in de nieuwe situatie anders. Gelukkig, zeggen wij erbij, maar dan is er wel een risico.

Dit brengt mij op de kern van de discussie. Het Europees Parlement heeft nu de bevoegdheid om bij drievijfde meerderheid af te wijken van de begroting in de voorstellen en het standpunt van de Raad. Het krijgt die bevoegdheid dan over de hele linie. Dan zit er bij het Europees Parlement geen logische, natuurlijke rem op die bevoegdheid.

Waarom is het belangrijk om daar bij het Europees Parlement wel een rem op te zetten? Dat is omdat het Europees Parlement niet geheel vergelijkbaar is met het nationaal parlement. Er is een wezenlijk financieel, budgettair verschil tussen het Europees Parlement en het nationaal parlement. De heer Jurgens heeft hierover ook een opmerking gemaakt. Bij de Europese begroting werkt men met een meerjarenbegroting voor zeven jaar of iets korter, als dat anders wordt afgesproken. Daarbinnen

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

wordt een plafond per jaar afgesproken, waarover het Parlement zeggenschap heeft. Er zit een vrije ruimte tussen het jaarlijks te besteden budget en die meerjarenbegroting. Dat is een manier van omgaan met de begroting die wij nationaal niet kennen. Dat betekent dat het Parlement in de voorstellen van de Conventie de mogelijkheid krijgt om de ruimte tussen de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting naar believen te besteden.

Wat is het bezwaar? Dat jaarlijkse bedrag is op een lager niveau gesteld dan de meerjarenbegroting, omdat daarmee ruimte wordt gehouden voor onvoorziene ontwikkelingen en om te zorgen dat er sowieso niet meer geld wordt uitgegeven dan nodig is. Het probleem is dat er bij het Europees Parlement geen rem meer is om te beschikken over die marge, als de bevoegdheid die het nu voor de helft heeft, voor het geheel van toepassing is.

De heer **Van der Linden** (CDA): Waarom denkt de staatssecretaris dat het in de afgelopen jaren voor de niet-verplichte uitgaven wel goed heeft gefunctioneerd, maar dat dit in de toekomst niet goed functioneert?

Staatssecretaris **Nicolai**: Dat probeerde ik net te zeggen. Het Parlement is nu in feite afhankelijk van de Raad voor het deel waarover het geen budgetrecht heeft. In die zin hebben zij elkaar meer nodig. In het voorstel van de Conventie heeft het Europees Parlement de Raad niet meer nodig. Het Parlement kan dan doen wat het wil, mits het onder die meerjarenbegroting blijft en drievijfde meerderheid haalt.

De heer **Van der Linden** (CDA): Dat zijn twee mitsen die in ieder parlement een sluis zijn. Die eerste sluis kennen wij niet, want wij kennen begrotingstekorten en die kent men in de Europese Unie niet. Ik vind dat de heer Nicolai weinig vertrouwen uitspreekt in de verantwoordelijkheidsbeleving van het Europees Parlement, terwijl dat vertrouwen in de afgelopen jaren bij de niet-verplichte uitgaven wel degelijk is waargemaakt.

Staatssecretaris **Nicolai**: De heer Platvoet had het ook over wantrouwen. Ik wantrouw het Europees Parlement niet, want dan zou ik mij niet zo hebben ingespannen voor versterking van de rol van het Europees Parlement. Ik constateer wel dat in de rolverdeling het Parlement altijd meer wil uitgeven dan de Raad. De heer Van der Linden zal dat met mij eens zijn. Het is ook niet zo vreemd, want de Raad staat voor de nationale belangen die erachter zitten, namelijk het niveau van de opdrachten. Het Europees Parlement staat voor de Europese zaak. Het Europees Parlement behoudt, ook als je de lijn van de regering volgt, de bevoegdheid om nog steeds geheel naar believen te schuiven, mits de uitgaven niet hoger zijn. Als de heer Van der Linden gelijk heeft als hij zich afvraagt waar de regering zich zorgen over maakt, omdat het Parlement zich heus wel aan de jaarlijkse plafonds zal houden, dan kan het Parlement doen wat het wil. Het probleem doet zich alleen voor als het Europees Parlement over de jaarlijkse begroting heengaat. Als het onder die begroting blijft, kan het volgens deze procedure gewoon de dienst uitmaken.

De heer **Van der Linden** (CDA): De lidstaten bepalen de totale marge, te weten 1,24%. Vervolgens bepalen de lidstaten met het Europees Parlement de financiële meerjarenramingen. De lidstaten hebben twee duidelijke sluisen waardoor het geld gekanaliseerd wordt. Het begrotingsrecht van het Parlement bestrijkt een jaar. Vervolgens heeft de Ecofin het laatste woord. Daar komt het op neer.

Staatssecretaris **Nicolai**: Nee, de heer Van der Linden kent de procedure. Deze opmerking beschouw ik als retoriek. De kern is dat Raad en Europees Parlement gelijkwaardig zijn. Men kan bezwaar hebben tegen gelijkwaardigheid en een voorkeur hebben voor een doorslaggevende stem van het Europees Parlement. De heer Van der Linden kent de procedure goed genoeg om het met mij eens te zijn dat dit leidt tot een evenwichtige positie van Europees Parlement en Raad.

De heer **Van der Linden** (CDA): Die laatste stelling deel ik niet. In uw voorstelling van zaken zegt u dat als men het niet eens is, steeds het laagste bedrag ingevuld zal worden. Er is dan geen sprake van evenwicht, maar van een dictaat van degene die het laagste bedrag invult en dat zal altijd de Raad zijn. De Raad heeft dus het laatste woord en niet het Parlement.

Staatssecretaris **Nicolai**: Ik wil de heer Van der Linden niet te zeer tegenspreken, al was het maar, omdat ik het zeer eens was met al zijn opmerkingen over de rol van het Europees Parlement. Ik merk enige tegenstrijdigheid op als hij zegt dat het laagste bedrag natuurlijk altijd van de Raad zal komen en niet van het Europees Parlement. Anderzijds zegt hij dat wij niet bang hoeven zijn dat het Europees Parlement meer wil uitgeven.

De heer **Van der Linden** (CDA): U hebt zo-even zelf gezegd dat de Raad altijd lager zal zitten. Ik ben van uw hypothese uitgegaan.

Staatssecretaris **Nicolai**: Precies. Het Europees Parlement zal altijd aan de hoge kant zitten met de uitgaven. Zou de waarheid ook in dit geval niet in het midden liggen? Zou er geen mechanisme moeten zijn dat dit bewerkstelligt?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, want de essentie van het budgetrecht in een parlementaire democratie is dat het parlement dat recht uiteindelijk uitoefent. Dat is iets anders dan de co-decisie die u bepleit. U moet het met mij eens zijn dat als gebeurt wat u wilt en artikel 310, lid 8 wordt gewijzigd, het budgetrecht van het Europees Parlement daarmee ten principale wordt ondergraven. Dat moet u toch toegeven? Dat is toch logica?

Staatssecretaris **Nicolai**: Ik heb al een paar keer aangegeven dat ik het met die stellingname wezenlijk oneens ben, omdat naar mijn mening de bevoegdheid van het Europees Parlement per saldo in deze voorstellen aanzienlijk toeneemt.

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

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het gaat mij niet om de verplichte uitgaven, maar om het uitoefenen van het budgetrecht op de jaarlijkse begroting. Dat is de kern van de zaak.

Staatssecretaris **Nicolaï**: De heer Platvoet heeft gelijk dat het Nederlandse regeringsstandpunt minder ver gaat dan het Conventievoorstel om de huidige bevoegdheid van het Europees Parlement voor de helft van de begroting onverkort voor het geheel te handhaven. Ons standpunt is minder vergaand voor de budgetbevoegdheid van het Europees Parlement dan het Conventievoorstel.

De heer **Van der Linden** (CDA): Omdat het om een hoger bedrag gaat, is het oneigenlijk, te stellen dat de systematiek van het budgetrecht zodanig gewijzigd wordt dat het Parlement niet meer het laatste woord heeft. De Nederlandse regering heeft in het verleden nooit de koppeling gelegd tussen het laten vervallen van de verplichte uitgaven en het daarvoor inruilen van het budgetrecht van het Europees Parlement en het hebben van het laatste woord. Een dergelijke koppeling is oneigenlijk. Zelfs tot enkele jaren geleden hebben het Nederlandse parlement en de Nederlandse regering gepleit voor het laten vervallen van de verplichte uitgaven met behoud van het budgettaire systeem zoals dat toen was en nu is.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik heb aangegeven dat dit kabinet van aantreden af aan van mening is dat de uitbreiding over de volle breedte dient samen te hangen met deze beperking van de rol van het Europees Parlement. Dat is ook geformuleerd in het stuk dat in september naar beide Kamers is gestuurd.

Ik voeg er tot slot het volgende aan toe. Iedereen wil meer democratie en meer democratische controle, ook op het geld. Het citaat van de heer Van Aartsen, die gezegd heeft dat het budgetrecht van het parlement het hart is van het parlement, onderschrijf ik ten volle. Dat is niet het punt. De vraag is in welke mate dat op Europees niveau en in welke mate dat op nationaal niveau gelegd moet worden. Wij zijn het erover eens dat het budgetrecht de kern is van parlementaire werk, zowel hier als in Brussel. Ik ben principieel van mening dat het Nederlandse parlement de belangrijkste vinger in de pap moet hebben bij de vraag hoeveel Nederland betaalt aan Europa. Ik vind niet dat het Europees Parlement kan uitmaken dat Nederland meer moeten betalen aan Europa. Ik vind dat het Europees Parlement, binnen het budget dat het Nederlands parlement besloten heeft af te dragen, de doorslaggevende stem mag hebben bij de verdeling. Op dat vlak heeft het Europees Parlement volledig budgetrecht. Het gekke is overigens dat de procedure die in de Conventie wordt voorgesteld erin kan resulteren dat het Europees Parlement zegt niet zo veel te maken te hebben met de Raad, omdat die niet nodig is voor de uiteindelijke positie van het Europees Parlement. Omdat er nog een flinke marge zit tussen de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting kan die vervolgens door het Europees Parlement gebruikt worden. Dat betekent dat Nederland meer geld moet afdragen. Ik vind dat

principieel-democratisch gezien een tekort in het licht van de "say" van het nationaal parlement.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dit is precies wat er gebeurde onder de liberale bourgeoisie aan het einde van de negentiende eeuw bij de belastingenkwestie. De bourgeoisie was van mening dat het parlement wellicht heel goede maatregelen bedacht, maar wilde er liever niet aan meedoen omdat daarmee beslist werd over hun eigen geld. Het principiële punt is dat er een plafond is gesteld aan de uitgaven. De nationale staten hebben daarmee al een belangrijke grens gesteld. Een normaal parlement mag ook de hoogte van de belastingen vaststellen. Dat mag het Europees Parlement niet. De enige vraag die ik aan de regering voorleg, is in te stemmen met de gedachte dat binnen dat plafond het parlement jaarlijks het laatste woord heeft. Ik vind het jammer dat de staatssecretaris, wiens democratische gezindheid ik niet betwijfel, in de verdediging wordt gedwongen door de Kamer en met name door de welsprekendheid van de leden Platvoet en Van der Linden. Het blijkt duidelijk dat de regering plotseling terugkomt op het uitgangspunt dat is ingenomen ten aanzien van de resultaten van de Conventie, namelijk er zo dicht mogelijk bij te zullen blijven. De reden daarvoor is platvloers, namelijk het eigenbelang op korte termijn. Het gaat echter om een verdrag dat nog jarenlang moet gelden. Ik vind het onbegrijpelijk.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik verzet mij zeer tegen deze voorstelling van zaken. Het gaat om de kwestie waar je welke democratische controle wilt organiseren. Ik ben er niet voor dat wij de nationale democratische controle laten uithollen door het Europees Parlement te laten beslissen of en hoeveel meer wij betalen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De schets van de staatssecretaris van de regeling in de ontwerpgrondwet is een karikatuur. Op de meerjarige financiële perspectieven is een unanieme beslissing nodig. In dat stelsel, dat een heel genuanceerd onderdeel vormt van de ontwerpgrondwet met het daaraan verbonden plafond, kan het Europees Parlement niet op een achternamiddag met een pennestreek besluiten om de Nederlandse bijdrage te verhogen. Dat klopt niet.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Als de procedure precies wordt bekeken, blijkt dat wel te kloppen. Het Europees Parlement krijgt namelijk de ruimte om binnen de marge die er zit tussen de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting te beslissen dat het meer wil uitgeven dan de jaarlijkse begroting toestaat. Het geld dat meer wordt uitgegeven, moet ergens vandaan komen, namelijk uit de afdrachten van de landen. Het resultaat van deze ruimte voor het Europees Parlement zonder medebeslissingsmogelijkheid van de Raad, betekent feitelijk dat gevolg van de besluitvorming van het Europees Parlement zou kunnen zijn dat wij meer moeten afdragen vanwege die marge.

De heer **Van der Linden** (CDA): Ik zou inderdaad niet graag hebben dat het Europees Parlement zou voorschrijven hoeveel wij moeten afdragen. Als de

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

nationale lidstaten van oordeel zijn dat zij te veel afdragen, dan moeten zij de 1,24% verlagen. Daar gaat het Europees Parlement niet over. Dan moeten die lidstaten zeggen: 1,24% is te veel. Echter, als het op 1,24% is bepaald en als de financiële perspectieven zijn vastgelegd, dan mag u het parlement niet nog eens onder curatele stellen door het op te leggen binnen welke grenzen het daarbinnen kan opereren. Daarover gaat het principiële verschil van mening. In de voorstellen die u in de brief hebt vastgelegd haalt u een streep door de derde gedachte inzake het huidige systeem, namelijk dat het Europees Parlement na de bemiddelingsprocedure met drievijfde van de aanwezige stemmen wijziging kan brengen in de jaarbegroting. U haalt daarvoor terug de onderbrekingsperiode. Ik vind dat de nationale lidstaten dan hun hand overspelen. Dan moeten zij over de 1,24% gaan praten.

Staatssecretaris **Nicolaï**: De discussie betreft niet zozeer de 1,24%. Niet het eigenmiddelenbesluit is onderwerp van discussie, maar de tweede stap, de meerjarenbegroting. Dat geldt ook voor de derde stap, de jaarlijkse begroting. De redenering van de heer Van der Linden en anderen doortrekkend, zou je kunnen zeggen: maak de meerjarenbegroting net zo laag als de jaarlijkse begroting. Echter, dan mis je het instrument van de meerjarenbegroting die een marge geeft in het geval van een Irak-crisis is of een andere onvoorziene ontwikkeling. Ik kan mij niet voorstellen dat de heren Van der Linden, Platvoet en Jurgens zouden zeggen: los het maar op door de meerjarenbegroting in feite gewoon een jaarlijkse begroting maal zeven te laten zijn en elke marge daaruit weg te halen. Dat zou theoretisch de consequentie zijn van deze benadering. Sterker, ik vrees dat als wij de benadering van de Conventie zouden volgen er zeer grote druk op de onderhandelaars over de meerjarenbegrotingen zou worden uitgeoefend om die zodanig naar beneden bij te stellen, om te voorkomen dat er jaarlijks opeens meer moet worden afgedragen dan je had gewild, dat de marge uiteindelijk misschien zelfs nul wordt. Er is dan alleen maar minder marge om de Europese Unie te laten functioneren zoals wij willen dat zij functioneert.

De heren Platvoet en Van der Linden wijzen erop dat het geen onderdeel is van de huidige voorzitterschapsvoorstellen. Dat klopt. Het is wel aan de orde. Er is door enkele ministers van Buitenlandse Zaken deze week in Napels over gesproken, maar het is dus geen onderdeel van de voorstellen. Ik probeer strikt onze vuistregel hanteren dat wij in ieder geval inzetten op vier punten en dat wij voor het overige in principe alleen "inspelen op". Er behoeft dan ook geen vrees voor te bestaan dat wij als Nederlandse regering hierin het voortouw zullen nemen. Als het zich niet voordoet, doet het zich niet voor. Als het zich voordoet, zullen wij de positie innemen die wij al hadden, tenzij de Kamer ons dwingt tot een andere positie.

Tenslotte de tevredenheid waarover de heer Platvoet het had. Dat ik tevreden was, werd mij in de mond gelegd naar aanleiding van de bijeenkomst in Napels. Tevreden is niet het juiste woord. Ik begon daar zelfs zeer ontevreden zoals hem niet zal zijn ontgaan, want ik heb er betoogd dat wij toch niet business as usual

konden doen na de bijzonder slechte gang van zaken rond het Stabiliteitspact. Daar past geen enkele tevredenheid. De verwachtingen en toezeggingen dat op dit punt ook in Europa zal gelden dat afspraak afspraak is en dat afspraken dus worden nagekomen, zijn voorlopig te beperkt. Daarvoor geldt dus absoluut geen tevredenheid. Waarschijnlijk sloeg de opmerking in de krant over tevredenheid op het feit dat wij als regering hebben aangegeven vier punten als harde punten in te brengen en dat wij nu het binnenhalen van die vier punten binnen handbereik hebben. Dat zou een belangrijke stap in de goede richting zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het lijdt geen twijfel wat de opvatting van een grote meerderheid in deze Kamer is, namelijk dat er niet op initiatief van de regering of ondersteund door de regering moet worden gemorrelt aan artikel 310, lid 8, om het te wijzigen in de door u aangeduide zin. Ik neem aan dat u het met mij eens bent dat dit duidelijk in de conclusie van dit debat ligt besloten.

Ik hoor geen antwoord. Welnu, wie zwijgt, stemt toe! Ik neem dus aan dat de staatssecretaris deze politieke conclusie, als uitkomst van dit debat, met me deelt: in deze Kamer leeft heel breed de opvatting dat aan artikel 310, lid 8 niet moet worden gemorrelt. Alleen de VVD heeft zich daartegen verzet.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik weet niet of in dat geval "wie zwijgt, stemt toe" ook geldt voor andere partijen die niet het woord hebben gevoerd, maar het wel met de VVD eens zijn.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Zoals gezegd, ik heb het woord gevoerd namens vier partijen. Met het CDA erbij is dat een ruime meerderheid.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik kan moeilijk treden in de precieze politieke posities en stellingnames van de hier aanwezige fracties. Ik zal in ieder geval meenemen dat in de Eerste Kamer zeer wordt gehecht aan een versterking van de rol van het Europees Parlement. Wij zullen ons daar sterk voor maken. Dat is geen loze toezegging, want ook in negatieve zin zouden er zaken bijgesteld kunnen worden. Ook neem ik mee dat hier een vrij breed pleidooi is gehouden voor de jaarlijkse begroting inzake de uitbreiding van het Europees Parlement, maar ik constateer hieromtrent vooralsnog geen politieke uitspraak, ik constateer slechts dat de meerderheid dat niet vindt, ofwel aan de regering de ruimte geeft om naar bevind van zaken en met verstand dit punt in de regeringsconventie te bespreken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wat is uw inschatting van het verdere verloop? U zult geen initiatief nemen, het vierpuntenlijstje is voor u het belangrijkste en daar zit dit niet bij. Komen volgens u andere partijen hiermee, bijvoorbeeld komend weekend? En hoe zwaar laat u dan de opvatting van deze Kamer wegen bij uw reactie?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Het begint er al mee dat ik niet weet wat de opvatting van deze Kamer is. U stelt me dus een lastige vraag.

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

De heer **Platvoet** (GroenLinks): In het interruptiedebatje van zojuist verwoordde u het uitstekend: u begrijpt de brede zorg in deze Kamer over het morrelen aan artikel 310, lid 8. Maar nu gaat het me om de toekomst: wat is uw inschatting, komen anderen met initiatieven en wat doet u vervolgens?

Staatssecretaris **Nicolaï**: Voor de goede orde: formeel staatsrechtelijk heb ik niets te maken met "dé opvatting van de Eerste Kamer". Ook moet ik maar inschatten wat partijen vinden die het woord niet hebben gevoerd. Staatsrechtelijk geeft dit de regering de nodige ruimte. Ik heb geen verwachting over hoe dit zal lopen. Ik betwijfel zeer of het voorzitterschap een voorstel zal doen; dat heeft namelijk aangegeven waarom het dat vooralsnog niet zal doen, dus die kans is redelijk groot. Ik kan op dit moment niet voorspellen met welke kracht andere landen dit eventueel wel zullen inbrengen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Voorzitter. Ik denk dat de heer Platvoet geen juist beeld van de situatie schetst. Ik denk dat wij als Eerste Kamer een uitspraak moeten doen, zodat deze staatssecretaris duidelijkheid heeft. De opstelling van de staatssecretaris, die een uitspraak van deze Kamer wil, is naar mijn mening dus juist.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Voorzitter, mag ik bij interruptie zeggen dat ik niet vraag om een uitspraak van deze Kamer? Volgens mij werkt het zo dat de regering regeert en de Kamer controleert en zolang de regering niet wordt teruggefloten, zal zij haar werk blijven doen.

De heer **Van der Linden** (CDA): Voorzitter. Ik neem aan dat de staatssecretaris de woorden die ik namens de CDA-fractie uitsprak, goed in zijn oren heeft geknoopt. Laat ik onze opvatting even kort samenvatten: de CDA-fractie heeft gezegd dat het budgetrecht van het Europees Parlement, inclusief het amendingsrecht met het laatste woord, een van de decisieve elementen zal zijn bij de uiteindelijke beoordeling van de eindresultaten van de IGC. Ik kan dit niet sterker benadrukken. Het CDA heeft dertig jaar lang gepleit voor een versterking van de rol en de positie van het Europees Parlement. Een uitruil in de trant van het inleveren van het amendingsrecht voor de verplichte uitgaven vinden wij een ernstige aantasting van de positie van het Europees Parlement. Wij kunnen daar geen genoegen mee nemen. Ik hoop dat wij daarover aanstaande donderdag klip en klaar uitspraken doen als nationale vertegenwoordigers van de Conventie in Brussel.

De heer **Kohnstamm** (D66): De staatssecretaris heeft ontzettend zijn best gedaan om ook mijn fractie te overtuigen van zijn zienswijze. Het lijkt mij goed om in dit stadium van het debat aan te geven dat hij daarin niet is geslaagd. Ik neem het het kabinet en de IGC in hoge mate kwalijk als bepaling 310, lid 8 gewijzigd wordt, aangezien zelfs het kabinet vindt dat daarin niet het voortouw moet worden genomen maar hooguit meegelift moet worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): In deze Kamer plegen wij niet veel met moties te werken. De regering verstaat de mening van deze Kamer over het algemeen zeer wel. De heer Platvoet heeft gesproken namens vier fracties en de heer Van der Linden heeft goed samengevat wat het standpunt van de CDA-fractie is. Meent de staatssecretaris echt dat het standpunt van deze Kamer hem niet bekend is? Vindt hij een uitdrukkelijke formele uitspraak van deze Kamer echt noodzakelijk, terwijl hij weet dat die niet tot haar normale werkwijze behoort? Ik betreur het buitengewoon als hij niet gewoon kan zeggen: ik heb van de meerderheid van de Kamer gehoord dat niet getornd mag worden aan artikel 310 van de conceptgrondwet.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Ik krijg twee verschillende boodschappen van deze Kamer. De heer Van der Linden geeft namelijk ook aan dat hij niet wil treden in het onderhandelings spel van de regering. Aangezien de meningen botsen met regeringsbeleid lijkt het mij niet juist om zonder duidelijke uitspraak van de Kamer een beleidsdraai van 180° toe te zeggen. Bovendien wijs ik erop, al is dat misschien een gevoelig punt, dat de Tweede Kamer over dit onderwerp aanstaande donderdag nog komt te spreken.

De heer **Van der Linden** (CDA): Ik heb inderdaad gezegd dat wij niet op de stoel van de onderhandelende regering mogen zitten. Dit soort debatten wordt evenwel gevoerd om duidelijk te maken waar de grenzen van deze Kamer liggen. Ik heb de grens van de CDA-fractie aangegeven en ik begrijp niet dat die niet duidelijk is geweest. Ik vind niet dat wij een en ander in een motie moeten aangeven. Ik heb geen Kameruitspraak nodig. Ik heb nadrukkelijk de opvattingen van mijn fractie op het punt van de IGC verwoord.

Staatssecretaris **Nicolaï**: De positie van de heer Van der Linden is inhoudelijk heel helder. Ik neem dat punt namens de regering mee. Ik wijs nadrukkelijk op de behandeling van dit onderwerp in de Tweede Kamer. Wij hebben één keer eerder meegemaakt dat wij twee verschillende, tegenovergestelde aanwijzingen kregen van Eerste en Tweede Kamer. Ga er dan maar eens als regering aanstaan om een Salomonsoordeel te geven.

De heer **Van der Linden** (CDA): Bij die gelegenheid heeft het kabinet goed gebruik gemaakt van het oordeel van de Eerste Kamer.

Staatssecretaris **Nicolaï**: Laat u mij de ruimte om ook de discussie in de Tweede Kamer mee te nemen in de definitieve bepaling van het regeringsstandpunt.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voor zijn reactie en vraag de leden of zij behoefte hebben aan een tweede termijn. Ik constateer dat er behoefte is aan een schorsing.

**

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. In mijn eerste termijn heb ik al aangegeven wat volgens mijn fractie de kern van het debat moet zijn, namelijk het budgetrecht van het Europese Parlement en de pogingen die de regering enigszins omfloerst heeft gedaan in haar brief van 16 september, om artikel 310, lid 8 te verzwakken op het punt van dat budgetrecht. Het debat in derde termijn -- want dat was in feite wat wij zo-even hebben gedaan -- heeft naar mijn mening een heel duidelijke opvatting neergelegd in deze Kamer. Het was ook voor de staatssecretaris heel duidelijk, zoals hij het op het laatst in zijn antwoord verwoorde. Die opvatting is door mij, maar zeker ook door de heer Van der Linden van het CDA heel duidelijk verwoord. Volgens mij is er geen licht tussen de opvattingen die ik heb geuit namens vier fracties en die van de heer Van der Linden: de regering moet niet morrelen aan artikel 310, lid 8 en een uitruil met verplichte en onverplichte uitgaven is evenmin aan de orde. Wij zullen de regering verder controleren op haar concrete daden op weg naar de uiteindelijke uitkomst van de IGC op dat punt. Ik ga er van uit dat in het debat dat hierover nog gevoerd zal worden in de Tweede Kamer, eveneens aan de orde zal komen wat de opvatting is van deze Kamer op dat punt.

*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik constateer dat er door deze Kamer geen duidelijke uitspraak is gedaan in de richting van de regering. Ik vind dat jammer. Ik vind dat de regering daar recht op heeft.

*N

Staatssecretaris **Nicolai**: Voorzitter. Ik neem misschien niet een duidelijke uitspraak mee van deze Kamer, maar wel een duidelijk gevoel. Ik knoop dat in mijn oren en ik zal ook in mijn oren knopen wat de Tweede Kamer hierover tegen de regering zegt aanstaande donderdag. Samen zal dat moeten leiden tot een positiebepaling van de regering.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris voor zijn reactie en voor zijn aanwezigheid vandaag in de Eerste Kamer.

Wij gaan verder met een ander onderdeel van de beraadslaging over de IGC en in dat verband heet ik de minister-president van harte welkom hier.

**

*N

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Een aantal van de opmerkingen die ik ga maken en de conclusies daarvan maak ik mede namens collega Jurgens. Ik dank de Kamer voor het toestaan van dit onderdeel van de beraadslaging. Het heeft enige voeten in de aarde gehad, maar ik ben er erkentelijk voor dat ik nog even in het bijzijn van de

minister-president kan proberen een plooi, of misschien zelfs iets meer dan dat, uit het vorige debat recht te trekken. Als het niet in strijd was met de Tabakswet, dan zou ik zingen: Was ich noch zu sagen hätte, dauert eine Zigarette.

Ik herhaal met nadruk wat ik tijdens de bijzonder intensief bezochte ESO-vergaderingen van de afgelopen weken heb laten weten. Ik wil het niet meer hebben over wat soms wordt aangeduid als "God en de Grondwet", dus over het opnemen van de joods-christelijke waarden, grondslag of traditie in de preambule van de Europese Grondwet. Een debat zoals dat zo-even is gevoerd met de staatssecretaris, heeft hier op 4 november plaatsgevonden. In een interruptie in dat debat met de heer Van Middelkoop hebben wij moeten vaststellen dat de verhoudingen inzake dat punt in deze Kamer zijn zoals zij zijn. Ik ga dus nu ook niet in op ontwikkelingen op dat punt die sindsdien hebben plaatsgevonden.

Ik wil het hebben over een punt van staatsrechtelijke aard. De vraag luidt of de minister-president in de beantwoording van vragen die de Kamer mondeling en schriftelijk heeft gesteld een nieuw staatsrechtelijk leerstuk heeft geïntroduceerd in de verhouding tussen de Kamer en het kabinet. Ik doel op een leerstuk dat feitelijk neerkomt op: "wie zwijgt, stemt toe".

Ik citeer de minister-president uit het debat van 4 november. "Ik heb gemerkt dat men zowel in het kabinet als in de Tweede Kamer uiteindelijk met die formule kon leven; sterker nog, de aanvankelijk gepolariseerde situatie die ook in de Tweede Kamer bestond, is met die toelichting weggenomen." Verderop in het debat zegt hij: "In het laatste debat over deze kwestie in de Tweede Kamer hebben wij gemerkt dat we op dit punt elkaar konden vinden. De discussie heeft toen niet meer geleid tot politieke problemen. Dit is de wijsheid die in de Tweede Kamer bestond." Even verder in het debat zegt de minister-president: "Ik heb het mandaat van de Tweede Kamer om het standpunt uit te dragen (...)" en "Als deze Kamer de behoefte heeft om een uitspraak te vragen, dan heeft zij dat recht. Ik vind dat ik voldoende politiek mandaat heb vanuit de Tweede Kamer om op dit punt de lijn die ik heb ingezet te voltooien." En als laatste zin volgt dreigend: "Ik zal dat ook doen."

Tijdens het debat van 4 november dacht ik dat mij bij de lezing van de stukken was ontgaan dat de minister-president een mandaat had. Ik dacht echter ook dat het wel waar zou zijn als hij dat zei. Ik heb na het debat getracht om een en ander te verifiëren door verslagen van de debatten die in de Tweede Kamer zijn gevoerd te lezen en door het na te vragen bij woordvoerders aan de overzijde. Zij konden de stelling dat het mandaat was gegeven voor deze lijn niet plaatsen en zij ontkenden zelfs dat er sprake was van een mandaat. Om die reden heb ik met enkele andere leden schriftelijke vragen gesteld. Wij hebben gevraagd waar, wanneer en hoe de Tweede Kamer dat mandaat aan de minister-president heeft gegeven.

De minister-president antwoordde schriftelijk dat hij in een debat in de Tweede Kamer op 2 oktober slechts heeft gepleit voor een vermelding van de joods-christelijke traditie in de eerste alinea van de preambule. En

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

vervolgens komt dat nieuwe staatsrechtelijke leerstuk. Ik citeer weer wat de minister-president in zijn beantwoording schrijft: "In tweede termijn is daar vervolgens niet op gereageerd door de leden van de Tweede Kamer, hetgeen mij tot de conclusie heeft gebracht dat zich op dit punt geen blokkades hadden afgetekend." Dit komt neer op: "wie zwijgt, stemt toe".

Er is om te beginnen een vrij groot verschil in woordkeus. De minister-president schrijft dat zich "geen blokkades hadden afgetekend" en hij zegt: "Ik heb het mandaat van de Tweede Kamer". Het hanteren van het leerstuk "wie zwijgt, stemt toe" is bovendien mijns inziens onwijs en onjuist. Het is onwijs omdat het een uitnodiging is voor ellenlange debatten. Als men zich immers niet eerst duidelijk uitspreekt tegen iets, heeft men kennelijk aan regering een mandaat meegegeven. Dit is nog even afgezien van de vraag of dit laatste in beleidsmatige aangelegenheden nog tot mogelijkheden behoort. Ik zou die woordkeuze ook om andere redenen wel willen betwisten.

Het is echter ook onjuist omdat het zou betekenen dat een Kamer nadat beleid omgezet is in wetgeving, niet meer de volledige vrijheid zou hebben om te zeggen: Zo wilden wij het niet. Wij zijn er dus op tegen.

Ik heb mij na ommekomst van ons debat op 4 november door de uitlatingen van de minister-president enigszins op een fout heen gezet gevoeld toen ik een en ander herlas en mij informeerde. Het geheel bleef een beetje als een graat in mijn keel steken. Ik hoop ontzettend dat de minister-president een beetje wil helpen om die graat eruit te halen.

*N

De heer **Hoekzema**(VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik heb uit hetgeen zojuist gezegd is door de heer Kohnstamm, maar ook uit de vraagstelling van de heren Kohnstamm, Jurgens, Platvoet, Ten Hoeve en Kox begrepen dat wij vandaag niet weer inhoudelijk spreken over de preambule maar over de vraag, of de minister-president de politieke ruimte had om op de openingsbijeenkomst van de IGC op 4 oktober 2003 aandacht te vragen voor opname in de preambule van een verwijzing naar de joods-christelijke waarden respectievelijk traditie.

In de schriftelijke beantwoording geeft de minister-president aan dat hij op grond van het verloop van het debat in de Tweede Kamer tot de conclusie is gekomen dat er zich op dit punt geen blokkades hadden afgetekend. Dit is dus "een taxatie" ten aanzien van dat debat.

In de beantwoording schreef de minister-president ook dat de regering zich bewust is van de gevoeligheden in het parlement en dat derhalve prudent met deze kwestie zal worden omgegaan. Ik zou de minister-president dan ook willen vragen op welke wijze hij prudent met deze kwestie is omgegaan en nog zal omgaan. Wat is de werkelijke ofwel praktische betekenis van deze uitspraak?

*N

De heer **Van Raak** (SP): Mevrouw de voorzitter. Deze Kamer staat voor een Salomonsoordeel. Welke fractie dit debat ook wint, wij verliezen allemaal. De minister-president heeft gehandeld tegen de uitgesproken wil van

zowel de Tweede Kamer als, naar de opvatting van mijn fractie, van de Eerste Kamer toen hij bij de IGC inbracht om in de preambule van de Europese grondwet een verwijzing te laten opnemen naar de joods-christelijke traditie van Europa. De minister-president heeft gezegd zich hiertoe gerechtigd te voelen. De Tweede Kamer had hem immers gevraagd niet meer te pleiten voor joods-christelijke waarden. Dit ontsloeg de minister-president naar zijn interpretatie echter niet van de mogelijkheid om te spreken over een verwijzing naar de joods-christelijke traditie.

Wij kunnen natuurlijk een discussie gaan voeren over de vraag hoever waarden en traditie los van elkaar kunnen worden gezien. Volgens mij liggen deze voor de minister-president in ieder geval direct in elkaars verlengde. Dat doen wij echter niet, want belangrijker is namelijk dat de minister-president door zijn optreden een staatsrechtelijk novum heeft geschapen. De heer Kohnstamm refereerde daaraan al.

De Kamer kan niet meer volstaan met het aannemen van een motie, zij zou voortaan na elke reactie van het kabinet een motie moeten herbevestigen. Met de kritiek van de heer Kohnstamm dat dit adagium van wie zwijgt, stemt toe geen verbetering is, kan mijn fractie van harte instemmen.

Toch heeft ook de heer Kohnstamm in dit debat een ietwat merkwaardige positie. Ik heb het niet over de inhoud van de preambule, maar over de handelwijze van de minister-president. Deze heeft zijn pleidooi voor een verwijzing naar een joods-christelijke traditie kabinetsbeleid genoemd. Hij sprak dus ook namens de VVD en D66. Ik zou mij kunnen voorstellen dat de heer Kohnstamm liever een verwijzing ziet naar een andere traditie, en hetzelfde geldt wellicht voor mijnheer Hoekzema. Doet de minister-president hier aan getuigenispolitiek? Collega Jurgens merkte dat op tijdens het debat van 4 november. En doet hij dat ook namens de liberale regeringsfracties?

De vraag waar wij vandaag voor staan, is of de minister-president zijn inbreng over de joods-christelijke traditie moet intrekken. Juist door het getuigeniskarakter van zijn optreden zal hij hiertoe wellicht niet snel geneigd zijn. Het alternatief is echter evenmin aantrekkelijk. Moeten de liberale partijen in deze Kamer dan nogmaals inbinden? Het kabinetsbeleid is toch ook hun beleid? Het optreden van de minister-president, tegen de wens van de Tweede Kamer, en volgens ons ook tegen die van de Eerste Kamer, is van groot staatsrechtelijk belang.

De heer **Kohnstamm** (D66): Dit punt passeert al de tweede keer, zodat ik even wil reageren. In de komende vier jaar zal het bij tijd en wijle zeker zo zijn dat wij iets vinden, maar uiteindelijk op loyaliteitsgronden met het kabinet mee zullen stemmen. Maar tot die tijd moet u ervan uitgaan dat het kabinet spreekt als kabinet, en dat wij een dualistische houding aannemen.

De heer **Van Raak** (SP): Dan blijft het feit overeind staan dat u in een merkwaardige positie zit, omdat de minister-president tegen de wil van de Tweede Kamer een beroep heeft gedaan op een joods-christelijke traditie, wat hij namens VVD en D66 heeft gedaan. Dat is nog iets anders

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

dan een optreden van de minister-president uit naam van een meerderheid van de Tweede Kamer.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik heb er geen behoefte aan om verhoudingen nog duidelijker te maken dan ik net al deed. Maar als de minister-president iets doet, doet hij dat namens het kabinet, en niet namens fracties in Kamers. Wat zij vinden, laten zij wel horen. Dat is nu precies de lol van het dualisme! Vandaar dat ik niet het debat over de inhoud heb willen hernemen, omdat daarover volgens mij aan het eind van het laatste debat genoeg helderheid bestond. Het enige wat rest, is een discussie over de vraag of de minister-president met recht en rede had gezegd dat hij mandaat had in de Tweede Kamer om een andere koers te varen dan wij tot dan toe aannamen. Dat heeft niets met partijen te maken, maar met een inschatting van de minister-president. Aan de andere kant zijn er opvattingen van fracties. U zult ermee moeten leren leven dat die soms niet parallel lopen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik kan u in ieder geval van harte ondersteunen in uw poging, hier een mogelijk staatsrechtelijk novum dat minister-president Balkenende misschien tegen beter weten in heeft geschapen, aan de orde te stellen.

Dat punt is volgens ons van groot staatsrechtelijk belang. Het debat over de preambule, die geen juridische betekenis heeft, is dat naar onze opvatting niet. Het lijkt erop dat deze discussie ook zelf vooral het karakter van getuigenispolitiek heeft. Dit debat gaat echter niet over de Europese Grondwet, maar slechts over de preambule. Misschien is het goed om aan de regeringspartijen dit Salomonsoordeel te vragen. Wie houdt het meest van deze Grondwet? Is het dan niet beter om af te zien van een preambule? Veel liberalen hebben hier wellicht wel oor naar, zo toont in ieder geval het optreden aan van de heer Hoekzema, die aanvankelijk steun wilde geven aan een motie van GroenLinks, PvdA en SP om de preambule te schrappen. In een grondwet kun je rechten en plichten vastleggen, maar geen interpretatiegeboden uit het verleden voorschrijven.

Laat er geen misverstand over bestaan: deze grondwet is niet de onze. Een grondwet die vrije en onvervalste concurrentie oplegt en waarin de oprichting van een Europees bewapeningsagentschap is opgenomen, kan niet rekenen op onze steun, evenmin als een grondwet waarin nauwelijks aandacht is voor sociale rechten en die ook in democratisch opzicht een flinke stap achteruit is.

Als wij de preambule schrappen, hoeven wij ons geen zorgen meer te maken over debatten over de joods-christelijke, de liberale of zelfs de socialistische traditie in Europa. Over het interpretatiegebod van de vrije en onvervalste concurrentie dat wel in de grondwet is opgenomen, willen wij graag met de minister-president van gedachten wisselen. Ongetwijfeld biedt de aanloop naar het referendum over de Europese Grondwet hiertoe nog voldoende mogelijkheden.

*N

De heer **Van der Linden** (CDA): Voorzitter. Het is merkwaardig dat wij hier een debat voeren over een motie van de Tweede Kamer, terwijl de Tweede Kamer hier zelf geen behoefte aan heeft. Naar haar oordeel is deze motie blijkbaar goed uitgevoerd.

De heer **Kohnstamm** (D66): U vindt dus dat de Tweede Kamer toestemt omdat zij zwijgt. Dit staatsrechtelijke novum wilde ik eerst het staatsrecht à la Balkenende noemen, maar nu noem ik het maar het staatsrecht à la Balkenende en Van der Linden.

De heer **Van der Linden** (CDA): Ik heb lang genoeg in de Tweede Kamer gezeten om te weten dat zij kennelijk instemt met de uitvoering van een motie als zij er niet op terugkomt. Ik wijs erop dat daar toch een aantal mogelijkheden voor geweest is zoals de debatten over de ICG. Ik vind het merkwaardig dat de Eerste Kamer zich druk maakt over de uitvoering van een motie van de Tweede Kamer. Dit lijkt vooral een debat au besoin de la cause.

De heer **Hoekzema** (VVD): Het is een misvatting dat wij hier over een motie van de Tweede Kamer spreken. Ik heb heel goed begrepen wat de heer Kohnstamm heeft gezegd. Wij hebben het over hetgeen de minister-president hier naar voren heeft gebracht.

De heer **Van der Linden** (CDA): Blijkbaar is dit voor de Tweede Kamer geen aanleiding geweest om de minister-president daarover te bevragen. Daarmee is voor mij dit hoofdstuk gesloten.

In de gesprekken met de Cosac is ons gebleken dat het Italiaans voorzitterschap naar een zeer interessante formule voor de preambule zoekt. Er wordt een zowel een relatie gelegd met de joods-christelijke traditie als met de scheiding van kerk en staat. Dat lijkt mij een zeer goede benadering. Hiermee wordt de eigen geschiedenis van Europa niet miskend en dat is toch de bedoeling van een preambule. Wij mogen de minister-president dankbaar zijn dat hij heeft bijgedragen een mogelijke oplossing.

*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik had mij aanvankelijk niet als woordvoerder bij dit onderwerp ingeschreven, maar ik heb toch de onbedwingbare behoefte om het debat wat concreter te maken. Ik kan de staatskundige invalshoek van de heer Kohnstamm overigens heel goed volgen. Inmiddels heeft ons het stuk van het Italiaanse voorzitterschap bereikt, waarin het over de preambule gaat. Het Italiaanse voorzitterschap doet zelf geen voorstel, maar er wordt geconstateerd dat wellicht een aantal delegaties een voorstel zal doen. Er is in dat verband geen sprake het joods-christelijke, maar van het christelijke erfgoed van Europa. Dit wordt inderdaad gekoppeld aan de scheiding van kerk en staat. Ik vind dit debat niet een hoog theologisch, maar een hoog theoretisch, haast mistig karakter hebben omdat wij maar niet weten welke concrete wijziging van de preambule nu eventueel is voorgesteld. Mijn duidelijke vraag aan de minister-president is dus: welke tekst wil de Nederlandse

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

regering voorstellen in de preambule? Zit hem dat in de eerste zin van de tweede alinea van de preambule? Ik lees daar het eerste deel van op: geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa. , enz. Gaat het er nu om dat het begrip "religieus" wordt vervangen door "joods-christelijk"? Is dat het voorstel dat deze regering wil doen of tendeeert dat toch naar het voorstel dat in de brief van het Italiaanse voorzitterschap terecht is gekomen? Ik vind dat het debat wat dat betreft duidelijkheid verdient.

*N

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Voorzitter. Evenals de heer Platvoet had ik aanvankelijk niet het voornemen om aan dit debat deel te nemen, om de simpele reden dat ik weinig van mening verschilde met of weinig problemen had met de opstelling van de minister-president. Zo langzamerhand gaat het echter vooral over het staatsrecht en voel ik dat ik in een situatie terechtkom die de heer Kohnstamm per se niet wil, te weten: wie zwijgt, stemt toe. Vandaar dat ik toch nog een enkel woord wil spreken.

De heer Platvoet wil toch weer de discussie over de zaak zelf openen. Daar wil ik niet aan meedoen. Ik zie de heer Kohnstamm ook knikken. Ik vind het wat oncollegiaal tegenover de heer Platvoet, maar ik wil de minister-president bijna inviteren om daar niet op te reageren. Dan wordt het debat immers op een andere manier heropend. Dan moeten de collega's het mij en anderen niet kwalijk nemen als wij op ons qui-vive blijven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik constateer dat de heer Van der Linden ook zo'n soort opmerking heeft gemaakt. Het nieuwe element is natuurlijk het stuk dat het afgelopen weekend is verspreid voor het conclaaf in Napels.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Daar heeft de heer Platvoet gelijk in. Wat ik tegen de heer Platvoet heb gezegd, geldt ook voor de heer Van der Linden. Nu zijn we al bijna bezig met een procedurevergadering. Ik stel toch voor om te wachten op een nieuw stuk van de regering voordat wij hierover verder praten.

Nu de zaak zelf. Eerlijk gezegd had ik moeite om de heer Kohnstamm te begrijpen. Hij brengt nadrukkelijk in kritische zin een koppeling aan tussen het woord "mandaat" en een nieuw staatsrecht onder het kopje "wie zwijgt, stemt toe". Die koppeling kan worden aangebracht als dit land een directe democratie kent of een staatsrecht met daarin de figuur van een parlementair mandaat. Dan geldt inderdaad dat je toestemt als je zwijgt. In dit land is daar echter geen sprake van. Ik zie zelfs de heer Kohnstamm knikken. Ik begrijp niet waarom hij woorden in de mond van de minister-president legt, terwijl die er nooit in hebben kunnen liggen om de simpele reden dat ons staatsrecht dat niet toestaat. Misschien is het woord "mandaat" wat ongelukkig gebruikt, maar het kan toch moeilijk anders zijn gebruikt dan in de bekende algemene betekenis, te weten dat de minister-president zijn beleidsruimte taxeert en weet wat hij moet doen met de

niet al te geprofileerde uitspraken van de Tweede en Eerste Kamer.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik wil deze discussie best aangaan. Het is best mogelijk dat de minister-president die lijn overneemt; dat weet ik niet, dat merken we wel. Ondertussen stel ik vast dat in het debat op 4 november steeds het woord "mandaat" is gebruikt. Ik heb ook in een tussenzin gezegd dat mij dat curieus lijkt in de huidige staatkundige verhoudingen. Er staat echter meermalen "mandaat". In de schriftelijke beantwoording wordt dit uiteindelijk teruggebracht tot "geen blokkade". Ik meen dat de heer Hoekzema zei dat het een taxatie was. In het debat hier moet u mij niet euvel duiden dat de zinsnede zoals die is geuit door de minister-president toch deed vermoeden dat de Kamer om was en dat de minister-president daarmee het recht had om te doen wat hij deed. Dat lijkt mij bij nalezing geen handhaafbare stelling te zijn. Dat je het gevoel hebt dat er geen absolute blokkade ligt, lijkt mij wel een handhaafbare stelling.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Hoe de minister-president wil omgaan met een bepaald gevoelen in de Tweede Kamer, laat ik graag aan hem over. Mijn stelling is dat het zeer gekunsteld is om het woord "mandaat" te verstaan als een soort parlementaire rechtsfiguur die wij in dit land helemaal niet kennen. Op dat punt vind ik de kritiek van de heer Kohnstamm wat overtrokken, maar verder geniet ik van het debat, laat daarover geen misverstand bestaan.

Ik ben het half met hem eens dat de minister-president het woord "mandaat" wellicht beter niet had kunnen gebruiken, al was het maar om dit soort misverstanden te voorkomen bij zo'n gevoelige materie. De minister-president zal erkennen dat hier enige voorzichtigheid in acht moet worden genomen.

Laten wij reëel zijn, er zat een element in van het spreken van een machtswoord door de minister-president. Daar reageert de heer Kohnstamm op, en dat begrijp ik best. De minister-president zei dat dit zijn lijn was, alles afgewende, naar iedereen goed geluisterd hebbend. Dat is het nemen van verantwoordelijkheid. Dat verwacht ik eerlijk gezegd ook van de minister-president. Dat hij dat heeft gedaan valt alleen maar te waarderen. Als het ons echt niet bevalt, moet er iets anders gebeuren.

Ik heb het gewaardeerd dat de zaak bij dit onderwerp niet op de spits is gedreven in de Tweede en de Eerste Kamer en ik vraag om dat ook nu niet te doen. Vervolgens vraag ik de minister-president of hij het woord "mandaat" wil vermijden bij het taxeren van de politieke situatie die op 4 november bestond.

De heer **Kohnstamm** (D66): De heer Van Middelkoop heeft in het vorige deel van de heropening het woord niet gevoerd. Dat hoeft hij ook niet elke keer te doen. Ik zal hem soms misschien zelfs vragen om dat niet te doen, maar dat is buiten de orde. Er ligt een sterke opvatting van de Kamer, maar deze wenste de zaak niet in definitieve zin in een motie neer te leggen. De situatie op 4 november was precies hetzelfde bij dit onderwerp. Toen hebben wij in een interruptiedebat vastgesteld dat er een

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

meerderheidsgevoelen was dat sotto voce werd geformuleerd. Dat mag dan toch volop meegenomen worden in zo'n gevoelig debat, zou ik de heer Van Middelkoop willen vragen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Ik ga er ook vanuit dat de minister-president dat doet. Daarnaast ga ik ervan uit dat hij meer wil zijn en moet zijn dan de uitvoerder van een wil van de Tweede of de Eerste Kamer. Dat is ook door ons staatsrecht voorgeschreven. Dat kan betekenen dat er in bepaalde situaties een clash tussen de ene en de andere macht plaatsvindt. Aanhakend bij mijn afsluiting zo-even, ik hoop dat het niet zo ver zal komen bij dit onderwerp.

*N

Minister **Balkenende**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden van deze Kamer voor hun inbreng in derde termijn. Ik denk dat de heer Kohnstamm de vraagstelling scherp heeft aangegeven. Het gaat niet om een heropening van het hele debat, maar om het staatsrechtelijke punt hoe de zaak in elkaar zit bij het hebben van politieke ruimte. Ik denk dat de heer Hoekzema de vraag goed stelde. Had de minister-president de politieke ruimte om de stelling in te nemen die hij heeft ingenomen bij de start van de IGC? Ik denk dat dit de zuivere vraag is.

Dan moet ik even teruggaan naar de gedachteswisseling in het kabinet. In het kabinet is uitdrukkelijk gesproken over het wijzen op een joods-christelijke traditie in de preambule. Dat is ook aan de Kamer gemeld, want dat staat in de stukken. Aan dat statement in de kabinetsstukken zij de debatten in de Tweede Kamer voorafgegaan.

In de Tweede Kamer is op 10 juni een motie aangenomen van mevrouw Van der Laan en anderen, waarin werd gesproken over een specifiek Europese religieuze grondslag. Ik heb die discussie op mij laten inwerken en daarover van gedachten gewisseld met de leden van het kabinet.

In het debat op 2 oktober in de Tweede Kamer was aan de orde de verhouding tussen het articuleren van humanistische waarden in de preambule en de vage verwijzing naar religieuze tradities van Europa. Toen is er gesproken over een onbalans. In dat debat in de Tweede Kamer is door meerdere sprekers ingegaan op het verschil tussen de typering van de religieuze grondslag en de traditie. Ik heb toen uiteengezet hoe de positie van het kabinet was.

Vervolgens meende ik de politieke ruimte te hebben om de zaken naar voren te brengen.

De volgende vraag is hoe je het woord mandaat moet interpreteren. Ik heb het destijds niet bedoeld als een soort formele instemming. Ik heb de Kamer niet gevraagd: vindt u het goed als ik dit doe? Waarom debatteer je namelijk met elkaar? Het is merkwaardig dat wij over en weer deze discussie hebben. Naar mijn mening moet de Tweede Kamer beoordelen hoe ik daar heb gehandeld en de Eerste Kamer moet dat hier doen. Het loopt nu wat door elkaar. In de Tweede Kamer kon geen misverstand bestaan

over wat het kabinet had opgeschreven en welk standpunt het naar voren zou brengen.

Ik heb heel goed geluisterd naar de Kamer. In de tweede termijn ging de gedachteswisseling over de vraag hoe men aankijkt tegen het woord traditie. Er is gewezen op het verschil tussen de woorden joods-christelijke traditie en hetgeen in de motie besloten lag. Als op een gegeven moment de discussie daarmee eindigt, meen ik politieke ruimte te hebben.

Evenzeer meende ik in deze Kamer die ruimte te hebben. De heer Schuyer heeft gezegd dat hij het misschien niet met mij eens was, maar hij zou er geen messen over trekken. Wij hebben in tweede termijn in deze Kamer een debat gehad dat niet heeft geleid tot een motie. Ik heb hier te kennen gegeven dat ik ermee door zou gaan, de zaak aan de orde te stellen. Als deze Kamer zegt, geen motie in te dienen, dan weet ik dat ik politieke ruimte heb.

Je debatteert in Tweede en Eerste Kamer om meningen naar voren te brengen en om goed te luisteren. Er kan mijns inziens dan ook helemaal niet gesproken worden van een staatsrechtelijk novum: wie zwijgt, stemt toe. Ik heb goed geluisterd naar de Kamer. Misschien bestaat op dit ogenblik een gevoel van we agree to disagree. Het was bekend dat het kabinet met zaken zou komen. Dat stond vooraf in de stukken. Vervolgens ging het debat daarover. Ik heb goed naar de Tweede Kamer geluisterd, maar ook naar deze Kamer.

Vorige keer heb ik tijdens het debat hier gezegd dat met wijsheid moet worden opgetreden en dat niet de weg van de polarisatie moet worden gezocht. Daarvoor is het onderwerp veel te gevoelig. Ik heb rekening te houden met hoe in deze Kamer wordt gedacht, misschien door een meerderheid, maar ook in de Tweede Kamer. Dat doe ik ook.

De heer Hoekzema vroeg hoe ik omga met de stelling dat met wijsheid geopereerd moet worden.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik vind het lastig om de minister-president te volgen. Hij zegt dat prudent met de zaak moet worden omgegaan. Als de heer Schuyer en ik bijna te pas en te onpas zeggen dat er geen messen over zullen worden getrokken dan is dat hetzelfde als er prudent mee omgaan. Op het cruciale moment zei de minister-president echter op 4 november: dan dienen jullie maar een motie in! Die twee stellingen liggen te ver uiteen.

Minister **Balkenende**: Ik heb zo-even gezegd dat ik politieke ruimte meende te hebben na het debat in de Tweede Kamer, voorafgaand aan de IGC, maar ook na geluiden vanuit deze Kamer. Ik heb voorts gezegd dat een mandaat niet moet worden gezien als een uitdrukkelijke, formele instemming, maar wel als het hebben van politieke ruimte. Ik ben er absoluut van overtuigd dat ik die politieke ruimte had. Aan mijn handelwijze kan nu geen nieuw staatsrechtelijk novum worden ontleend. Ik heb goed naar de Kamer geluisterd, de visie van het kabinet was bekend en je debatteert niet voor niets. Dat doe je niet in de Tweede Kamer, maar ook niet hier.

De heer Hoekzema heeft mij gevraagd hoe ik omga met de stelling dat met wijsheid geopereerd moet worden. Zelf opereer ik ook met wijsheid in deze zaak. Ik weet wat de gevoelens zijn. Toen ik bijvoorbeeld een

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

gesprek had met de heer Berlusconi heb ik niet gezegd: Nederland vindt dat en dat, maar ik heb gevraagd hoe het staat met de preambule. Neutraler kan het bijna niet. Ik heb toen te horen gekregen dat het voorzitterschap overweegt een formule aan te reiken. De heer Van der Linden verwees daarnaar. Ik heb echter nog geen formule gezien. Ik wacht gewoon af wat het voorzitterschap doet.

Zoals bekend, heb ik in het kader voor de voorbereidingen van ons voorzitterschap van de Europese Unie volgend jaar de nieuwe lidstaten bezocht. Ik heb gewezen op de gevoeligheden van dit onderwerp in het parlement. Ik breng over hoe in het Nederlandse parlement over dit onderwerp wordt gedacht. Ik heb geen zin, daarover messen te trekken in Europa. Wij moeten in dezen met verstand opereren.

Kort en goed: ik ben van mening dat ik mandaat had van het kabinet, dat ik politieke ruimte had, zowel van de Tweede Kamer als van deze Kamer om de opmerkingen te mogen maken. Ik herhaal mijn opmerking dat in dezen met wijsheid moet worden geopereerd.

Wat is het volgende traject? Het voorzitterschap brengt zaken in kaart. Er zullen mogelijk formules komen voor de preambule. Ik wacht die verder af. Het lot wordt niet in handen van een aantal landen gelegd, zoals de heer Platvoet suggereert. Ik heb begrepen dat het voorzitterschap met een suggestie zal komen. Dat wachten wij eerst maar eens even af, waarna wij onze positie verder zullen bekijken.

Het is overigens een riskante ontwikkeling als wij over elke passage moeten debatteren en ik aan de Eerste Kamer moet vragen wat wel en wat niet mag. Het kabinet onderhandelt. Straks zullen wij het onderhandelingsresultaat, wanneer het goed is, verdedigen. De Kamer mag ons daarop afrekenen. Ik heb daarnaast goede nota genomen van de gevoelens in deze Kamer. Ik probeer daar op een zorgvuldige manier mee om te gaan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoorde de heer Kohnstamm op een buitengewoon terughoudende wijze citeren wat de minister-president heeft gezegd in het debat van 4 november. De heer Kohnstamm heeft heel voorzichtig gevraagd of wat de minister-president toen presteerde op zijn minst niet passend was in het totaal van het onderwerp dat speelde. Het was duidelijk dat de Tweede Kamer in meerderheid niet wilde wat de minister-president wilde. Het was ook duidelijk dat de Eerste Kamer in meerderheid niet wilde wat de minister-president wilde. Ik had van de minister-president niet een houding verwacht als die van Maarten Luther op de Rijksdag te Worms: Hier sta ik en kan niet anders. Ik had wel iets verwacht in de zin van de Roomse blijdschap van de heer Lubbers. Die was daartoe in staat. De minister-president heeft gewoon iets anders gezegd dan hij mocht zeggen. De heer Kohnstamm heeft er op buitengewoon terughoudende wijze op gewezen dat de minister-president zijn mandaat te buiten is gegaan. De minister-president had immers geen mandaat. Ik vraag daarom aan de minister-president om in alle blijmoedigheid aan de Kamer te bekennen dat hij op 4 november meer heeft gezegd dan hij kon zeggen. Dat is toch heel voorzichtig geformuleerd?

Minister **Balkenende**: Ik complimenteer de heer Jurgens met zijn buitengewoon chique formulering. Die kan tot voorbeeld strekken van anderen. Als hier wordt gezegd dat de premier een staatsrechtelijk novum formuleert door de regel te hanteren: wie zwijgt stemt toe en als hier wordt gezegd dat ik tegen de wil van de Kamer heb gehandeld, gaat mij dat te ver. Dat is niet mijn beleving. Van mij mag bekend worden verondersteld hoe ik tegen de Preambule aan kijk. Ik ga daar voorzichtig mee om. Er is een debat geweest in het kabinet. Vervolgens is er in de Tweede Kamer over gesproken.

De heer **Kohnstamm** (D66): Ik heb niet gezegd dat de minister-president tegen de wil van de Tweede Kamer handelde. Ik heb gezegd dat de minister-president de Kamer heeft gemeld een mandaat te hebben. Vervolgens heeft de minister-president in de beantwoording van de vragen van de Kamer duidelijk gemaakt geen tegenspraak in de Tweede Kamer te hebben gehoord. Hij meende dus te kunnen doen wat hij heeft gedaan. De minister-president moet mij niet fout citeren.

Minister **Balkenende**: De uitdrukking "tegen de wil van de Kamer" is niet door de heer Kohnstamm gebruikt. Daarin heeft hij gelijk.

Waarom debatteren wij? Op een gegeven moment staan wij voor een bepaald standpunt. In de Tweede Kamer heb ik al gezegd een onbalans te ontwaren ten aanzien van de waarden van het humanisme die zijn gearticuleerd en een ander onderdeel dat niet is gearticuleerd. Dat is uitvoerig aan de orde geweest. Vervolgens verschilt de formulering van de motie van 10 juni met hetgeen naderhand aan de orde is geweest. De heer Hoekzema sprak van taxatie. Ik vind dat ik in een dergelijke situatie een taxatie mag maken van de gevoelens in de Kamer met het oog op de politieke ruimte. Ik heb dat terughoudend gedaan. Ik heb niet gesproken van de joods-christelijke grondslag of van joods-christelijke waarden. Ik heb slechts gesproken van een traditie. Dat is aan de orde geweest. Ik vond dat ik diezelfde politieke ruimte had ten opzichte van de Eerste Kamer, op grond van de eerdere uitlatingen. Ik houd dat nog steeds staande. Er is dus geen sprake van een staatsrechtelijk novum. Ik ga ook niet uit van de regel: wie zwijgt stemt toe. Er is een volwassen debat gevoerd. Naderhand heb ik op een persconferentie gehoord dat de Kamer in tweede termijn te weinig tijd had om mij daarop aan te vallen. Dat wil er bij mij niet in. In de Kamer is urenleng gesproken. Ik sta voor mijn standpunt. Ik luister goed. Ik ga er prudent mee om. Ik heb voorbeelden gegeven van gesprekken met het Italiaans voorzitterschap en nieuwe lidstaten. Ik weet hoe de gevoeligheden liggen. Ik wacht het standpunt van het Italiaans voorzitterschap af.

*N

De heer **Kohnstamm**(D66): Voorzitter. Afgezien van denkbare en soms hoorbare stekeligheden wil ik drie opmerkingen maken. Ik dank de minister-president voor het feit dat hij van mijn gedachte dat er een staatsrechtelijk novum (wie zwijgt, stemt toe) werd geïntroduceerd, heeft gezegd dat er geen sprake van is. Ik dank de minister-president voor het feit dat hij zegt: wat voor woordkeuze er

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

ook is geweest, het is een taxatie geweest van een debat in de Tweede Kamer. Ik spreek de wens uit dat de prudentie op basis van gelijkwaardigheid gehanteerd wordt en dat het niet indienen van een motie eenzelfde prudentie betekent en dus niet betekent dat daarmee de weg vrij is voor verdere handelingen op dat speciale dossier waarover wij het nu hebben.

*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Allereerst dank ik de minister-president voor zijn beantwoording. Zijn welsprekendheid heeft mij geïmponeerd, maar niet zodanig dat ik niet toch nog op een tweetal punten vragen heb.

Over prudent omgaan met de gevoeligheden die op dit punt aan de orde zijn, heb ik opgetekend dat de minister-president buitengewoon voorzichtig en niet actief optreedt, maar in feite, al heeft hij dat niet met zoveel woorden gezegd, de gevoeligheden die hier heersen voorlegt aan bijvoorbeeld minister-president Berlusconi, de huidige voorzitter van de Europese Raad. Ik heb opgetekend dat hij afwacht of er eventueel voorstellen komen.

De heer **Van Middelkoop** (ChristenUnie): Dit begrijp ik niet, mevrouw de voorzitter. Wij praten hier over hoe je omgaat met de inzet van de Nederlandse regering. De inzet van de Nederlandse regering is dat zij ernaar streeft om in de preambule een verwijzing op te nemen naar de joods-christelijke traditie. De heer Hoekzema zal het met mij eens zijn dat wij de regering die inzet niet moeten en niet kunnen ontnemen. De heer Hoekzema formuleert het nu bijna zo, als zou de situatie moeten zijn dat de minister-president van Nederland als dit onderwerp passeert zwijgend toeziet en hoopt dat er een mooi resultaat uitkomt. Hij mag toch voor zijn zaak staan in het overleg in Europa?

De heer **Hoekzema** (VVD): U bent ook een woordkunstenaar. Datgene wat ik heb gezegd, geeft u niet helemaal goed weer. Ik heb namelijk gezegd dat de minister-president heeft gezegd: ik ga prudent om met de gevoelens die ik heb geconstateerd. Hij heeft ook met zoveel woorden gezegd: dat betekent dat ik daar niet actief in optreed. Hij heeft zelfs aangegeven hoe hij met het voorzitterschap, en de heer Berlusconi in het bijzonder, over deze zaken heeft gesproken. Dat vind ik een praktische invulling van het begrip prudentie. Hij heeft daarmee ook antwoord gegeven op mijn vraag wat de praktische betekenis is van prudent met deze zaak omgaan. Alleen, ik wil dat graag nog bevestigd hebben, want wij zijn hier natuurlijk bezig met het wegen van woorden op een goudschaaltje. Ik denk dat het verstandig is daarmee helderheid te verschaffen.

De heer **Van Raak** (SP): De minister-president heeft beloofd prudent te zullen optreden. De heer Van Middelkoop maakt hieruit op dat de minister-president als daartoe de gelegenheid bestaat of hij daartoe wordt uitgenodigd door het voorzitterschap, zal pleiten voor opname van een verwijzing naar de joods-christelijke traditie. De heer Hoekzema interpreteert dat prudent in dit

verband als: de minister-president zal dit pleidooi niet houden. Misschien kan de minister-president daarover in zijn termijn uitsluitsel geven, want nu hoor ik twee verschillende geluiden over hoe hij prudent zal moeten optreden.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik dacht al dat u die vraag aan mij stelde, maar ik denk dat de minister-president deze beter kan beantwoorden dan ik.

Tot slot, het volgende vond ik interessant in het debat van vanmiddag. De minister-president zei dat hij enige politieke ruimte heeft als de Kamer geen motie heeft uitgesproken. Dat is het geval. Welnu, hieruit concludeer ik dat de regering die ruimte benut en in de onderhandelingen zal doen wat haar goeddunkt, omdat zij deze als een geheel ziet.

De **voorzitter**: De heer Van Raak deelt mij mede dat hij zijn vragen reeds heeft gesteld via de interruptiemicrofoon. Het woord is aan de heer Van der Linden.

**

*N

De heer **Van der Linden** (CDA): Voorzitter. Ik moet bekennen dat ik aanzienlijk meer plezier heb beleefd aan het debat over de IGC dan aan de woordspelingen van zojuist. Laat ik een onderscheid maken tussen het vorige en dit debat. Van dit debat hebben we gezegd dat we geen messen zouden trekken: we hebben een voorkeur, de regering kent onze positie. In het vorige debat is gezegd dat er bij een aantal mensen decisieve elementen leven zijn voor de eindbeoordeling. Ik heb, eerlijk gezegd, geen motie nodig om duidelijk te maken waar ik sta en waar ik geen messen over trek. Ik heb ook geen motie nodig voor het andere element, dat voor mijn eindoordeel belangrijk, ja een van de decisieve factoren zal zijn. Tussen die twee zaken trek ik een scheidslijn.

*N

Minister **Balkenende**: Voorzitter. Ik dank de heer Kohnstamm voor de gelegenheid die hij me heeft geboden om terug te komen op sommige begrippen die ik heb gebruikt. Ik hoop dat nu duidelijk is wat de strekking en de achtergrond waren van mijn uitlatingen. Ik houd staande dat er sprake is van politieke ruimte en heb geen belemmeringen ervaren. Ik vind het goed dat er een debat is geweest over het mogelijk staatsrechtelijk novum van "wie zwijgt, stemt toe". Dat is dus niet het geval. De gedachtevorming daarover is vruchtbaar geweest, ik dank de Kamer daarvoor.

De heer Hoekzema verbaast mij enigszins, omdat hij in eerste termijn duidelijk sprak over politieke ruimte. Daarna vertaalde hij dat als niet actief optreden. Over prudent optreden heb ik al een voorbeeld van het voorzitterschap gegeven. Laat ik een tweede voorbeeld geven. In het gesprek kwam het begrip "christelijke waarden" naar voren. Ik zei tegen de Italiaanse voorzitter dat hij met zo'n begrip als "waarde" moest uitkijken, omdat dit in de Nederlandse parlementaire situatie gevoelig ligt. Zoiets bedoel ik nu met prudent omgaan met iets. Men kan

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

niet van mij verwachten dat ik zeg dat de Nederlandse regering 180 graden draait. Wel heb ik begrepen dat de Italianen met een formule zullen komen; wij zullen die afwachten. Maar wees u ervan verzekerd dat wij hiermee op een verstandige manier zullen omgaan.

De heer Van der Linden sprak een wijs woord over de beslissende factoren bij zijn afwegingen. Natuurlijk ga ik niet in op de onderhandelingsstrategie die wij zullen hanteren. Aan het inhoudelijke heb ik nu niet zoveel toe te voegen; dat debat hebben wij al drie keer gehouden. Ik denk dat het nuttig was dat het staatsrechtelijk punt nogmaals aan de orde is gekomen. Ik hoop dat ons een goed algemeen resultaat van de IGC wacht. Inderdaad zullen wij daarover te spreken komen in deze Kamer als het zover is.

De heer **Van Raak** (SP): Uw interpretatie van "prudent" gaat dus veel meer in de richting van de opvatting van de heer Hoekzema dan in de richting van die van de heer Van Middelkoop?

Minister **Balkenende**: Ik heb aangegeven, dat u van deze regering niet kunt verwachten dat zij haar mening ineens 180° verandert. Dat is helemaal niet nodig, ook niet op basis van de gesprekken in de Kamer. De regering zal ten aanzien van de formuleringen en het onderhandelingsproces op een verstandige manier optreden. Dat mag van mij worden verwacht. Ik luister goed naar de Kamer maar ik ga met de uitspraken om op basis van consistentie in de Nederlandse opstelling.

De beraadslaging wordt gesloten.

*B¶

!Voettekst!¶

¶

Aan de orde is de behandeling van:¶

- **het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht (27553);**

- **het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten) (28740).**

¶

De beraadslaging wordt geopend.¶

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Voor mijn maidenspeech sta ik hier tegenover een minister die recentelijk in Het Advocatenblad is aangeduid als: "het gevaar dat J.P.H. Donner heet". U begrijpt dat mijn zenuwen tot het uiterste gespannen zijn.

Het kabinet is van mening dat in het algemeen te snel een beroep wordt gedaan op de rechter. De toegenomen complexiteit van de samenleving, de groei van de bevolking, de individualisering en de toegenomen mondigheid van burgers leiden tot een groeiend aantal conflictsituaties. Door de juridisering van de samenleving groeit de neiging bij de burger om bij conflicten eerder juridische posities te betrekken dan een meer informele oplossing te zoeken. Dit stelde de minister van Justitie zeer recent in zijn nadere memorie van antwoord; misschien moet ik wel zeggen dat de heer Brandsma dit stelde in het WODC-rapport dat kortgeleden is uitgekomen.

Maatregelen om de burger in te scherpen dat rechtspraak kostbaar is en dat daar niet lichtzinnig mee omgesprongen dient te worden, zijn op hun plaats. Deze overweging is een belangrijke drijfveer geweest achter het kabinetsbesluit van begin dit jaar om het uitgebalanceerde systeem van griffierechten met ongeveer een vijfde deel te verhogen; 15% met het wetsvoorstel waarover wij vandaag oordelen en nog eens ruim 6% omdat alles duurder wordt en procederen dus ook. Deze maatregel staat niet op zich. Ongeveer gelijktijdig met de onderhavige verhoging van het griffierecht komt een al even substantiële verhoging van de eigen bijdrage voor iedereen die een beroep doet op gefinancierde rechtshulp. Die groep staat wat mijn fractie betreft vandaag centraal.

Ter geruststelling van degenen die denken dat met dit pakket van verhogingen de gang naar de rechter wordt geblokkeerd, geeft de minister een aantal voorbeelden om aan te tonen dat het allemaal wel meevalt. Het prijskaartje voor de minst draagkrachtige burger van een bestuursrechtelijke procedure bedraagt straks 132 euro: 36 euro griffierecht, 96 euro eigen bijdrage. Een loonvordering kan door de burger voor 128 euro worden ingesteld. De minister meent kennelijk dat het om schappelijke bedragen gaat. Ik ga niet met de minister in debat over de vraag of een rekening van ruim 130 euro op te brengen is voor een alleenstaande met een maandinkomen van 805 euro of een kostwinner met een inkomen van 1130 euro. Wat moeten wij overigens denken van een bedrag van 212 euro voor een vreemdeling die bij de rechtbank om een verblijfsvergunning procedeert? Iedereen kan daarover een eigen mening hebben. Een discussie daarover ontaardt al snel in "nietes-welles".

Ik plaats echter wel met veel nadruk vraagtekens bij de veronderstelling van de minister dat de gemiddelde burger maar raak procedeert. Als grondslag voor een zo substantiële verhoging is de "het is me wat juffrouw Snip, hebt u het ook gehoord juffrouw Snap"-benadering ontoereikend. Mijn fractie heeft de minister dan ook verschillende malen gevraagd naar een onderbouwing van die veronderstelling, maar ook in de recente nadere memorie van antwoord geeft de minister slechts aan, dat het gaat om "zijn stellige indruk".

Het blijft dus ook duister om hoeveel van dit soort pretproceeders het nu eigenlijk gaat. Dat is voor een stelling die een tamelijk centrale kaart is in het kaartenhuis dat "verhoging griffierecht" heet, toch wel een heel klein beetje schandalig. Mijn fractie wil de minister dan ook graag wijzen op de vaststelling van de interdepartementale werkgroep beleidsonderzoek rechtsbijstand, ergens vorig jaar, dat de eigen bijdrage voor advocaten als

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

afwegingsinstrument om al dan niet naar de rechter te gaan in de praktijk blijkt te voldoen. Deze werkgroep achtte wel een verdere versterking van die prikkel op zijn plaats, maar dan alleen in bepaalde situaties, bijvoorbeeld een verhoging als de eis volledig was afgewezen, of een verhoging van het minimumbelang om voor een toevoeging in aanmerking te komen. Zinnige voorstellen die kunnen helpen voorkomen dat mensen te snel en te onberaden naar het instrument van de gefinancierde rechtsbijstand grijpen. Als zij dat al zouden doen.

Echter, het pakket aan maatregelen waarop de minvermogene justitiabele nu wordt vergast, is van een heel andere orde. Generieke, voor alle typen geschillen geldende verhogingen bovenop de -- ik noem maar wat -- allang bestaande regel dat er geen toevoeging komt als er een kennelijk belang ontbreekt. Verschillende partijen hebben de minister dan ook vragen gesteld over wat er nu werkelijk achter deze prikkel zit en over de verwachte effecten. In antwoord op die vragen doet de minister keer op keer of zijn neus bloedt. De verhoging van de griffierechten is budgettair al ingeboekt, het zou onverantwoord zijn daaraan nu nog te morrelen, je mag de 15% niet zomaar optellen bij het percentage van de indexering, want de indexering is bedoeld om de inflatie tegen te gaan en de toegang tot de rechter komt niet in gevaar, want wij kennen in ons land toch dat naar zaakscategorieën differentiërende stelsel. En de kritische grens... tja, die is zo onbepaald dat daar vooraf niets over te zeggen valt. Wij zien het wel als wij het zien, zo luidt vrij vertaald de aan deze Kamer voorgestelde benadering. Voor mijn fractie is dit niet aanvaardbaar, temeer daar zij, anders dan kennelijk de minister, wél vreest voor het ingevaarkomen van de toegankelijkheid van de rechtsspraak. In dat verband wil ik de minister graag en waarschijnlijk ten overvloede, want ik neem aan dat hij enige dossierkennis op dit punt heeft, wijzen op twee ervaringsgegevens uit het verleden.

Het eerste betreft de ontwikkelingen rondom de Wet op de rechtsbijstand uit 1994. Toen bij de monitoring op deze wet bleek dat veel minder mensen een beroep deden op gefinancierde rechtshulp dan reëel zou zijn, gezien de te verwachten vraag, zijn de toen kennelijk veel te hoge bijdragen razend snel bijgesteld. Ook toen gebeurde dus waar de minister nu kennelijk niet zo bang voor is. Mensen zien af van het halen van hun recht, omdat de rekening te hoog wordt. Dan hebben wij het niet over mensen die voor elk wissewasje naar de rechter stappen, want -- en deze inschatting ontleen ik aan een uitspraak van de voorzitter van de Vereniging sociale advocatuur, VSAN -- voor ongeveer 80% van de mensen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp is de vraag of zij naar de rechter stappen of misschien voor een goed gesprek gaan, niet aan de orde. Die 80% staat namelijk voor een geschil met, zoals de WODC dat uitdrukte, een hoge mate van prijsinelasticiteit, te weten een echtscheiding, een ontslag, een dreigende uitzetting uit het land of uit huis, of een geschil over een sociale uitkering.

Het tweede ervaringsgegeven is afkomstig van een medewerker van het Bureau voor rechtshulp Amsterdam. Deze liet mij weten dat het ook nu al meer dan eens voorkomt dat mensen met een minimumuitkering

terugschrikken voor zelfs de laagste bijdrage. Zij doen dan, ook in situaties met een hard en reëel belang, wat de minister kennelijk graag ziet dat zij doen, namelijk afzien van juridische stappen. Alleen doen zij dat niet omdat het om procedures gaat waarvoor -- ik citeer de minister -- "het achteraf de vraag is of zij wel gevoerd hadden moeten worden", want de meeste zaken waarvoor mensen bij een Bureau voor rechtshulp aankloppen, zijn geschillen waarin de keuze voor de burger alleen zit tussen zijn verlies nemen, wat vaak substantieel kan zijn, of de hogere rechtshulprekening betalen.

Ik kom tot een ander punt. In verschillende beleidsstukken wordt een verband gelegd tussen deze verhoging en het aanbod van voldoende rechtshulpverleners in de gefinancierde rechtsbijstand. Je moet er even over nadenken om het te snappen, maar ik zal het uitleggen. De minister heeft de met deze verhoging te genereren opbrengst nodig om de tariefsverhoging voor de sociale advocatuur te financieren en die verhoging is weer nodig om die mensen gemotiveerd te houden, sociaal advocaat te blijven. Dus de verhoging is niet alleen niet schadelijk voor de sociale rechtsspraak, maar zelfs bevorderend.

Ik laat de logica van deze redenering maar even voor wat hij is. Het gaat mij om iets anders. De minister lijkt zich niet te realiseren dat een hoog griffierecht ook een last kan zijn voor de verantwoordelijke advocaat. Hoe gaat het immers in de praktijk? Veel procedures kennen fatale termijn waarbinnen het griffierecht moet zijn betaald. Wie de rechtsspraak van de Raad van State, de rechtbanken of de Centrale Raad van Beroep erop naslaat, komt vele uitspraken tegen inzake klagers die niet-ontvankelijk zijn verklaard omdat het griffierecht niet tijdig was voldaan.

Wat moet een sociaal advocaat doen die beroep heeft ingesteld en het griffierecht van zijn cliënt nog niet heeft ontvangen? Heeft hij te maken met een ideaaltype cliënt die vanwege het toch wel erg hoge griffierecht liever van procederen afziet? Gaat het om een cliënt die in het verleden ook regelmatig in de problemen is gekomen omdat hij structureel niet meteen reageert op brieven die hij heeft ontvangen? Of heeft de brief met het verzoek om het griffierecht te voldoen hem misschien niet bereikt? Ook over dat fenomeen bestaat inmiddels een lange reeks jurisprudentie.

Het probleem voor de advocaat in kwestie is dat hij dit niet kan weten. Hij heeft doorgaans een rekening-courantverhouding met zijn rechtbank. Hij staat in zo'n situatie voor de keuze om ofwel het verlies namens zijn cliënt te nemen ofwel de zaak aan te brengen en maar te hopen dat de cliënt zich alsnog bij hem meldt en het griffierecht voldoet. Als dat niet gebeurt, heeft hij het voorgeschoten griffierecht verspeeld. Voor de rechtbank geldt immers: eens betaald, blijft betaald. Hoe groter het belang, en dus het voor de cliënt te nemen verlies, hoe ingewikkelder de keuze voor de advocaat. Een middelgroot kantoor met een sociale praktijk loopt, zo werd mij voorgerekend, door deze op de cliënt gerichte prikkels per jaar tienduizenden euro's aan inkomsten mis.

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

Het op de burger gerichte prikkelinstrument werkt dus in de praktijk niet zo eenvoudig als de minister zou willen.

Ik wil ook nog iets zeggen over de door de minister aangestipte juridisering van de samenleving. In de nadere memorie van antwoord wordt deze tendens genoemd als weer een verdere lastenverzwaring voor de justiebegroting. Mensen zijn bij geschillen eerder geneigd om naar de rechter te stappen dan om hun zaakjes onderling op te lossen. Het is waar dat de samenleving juridiseert. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid waar dit kabinet in zijn algemeenheid en deze minister bij dit dossier in het bijzonder zo de mond van vol hebben, kan daar niet los van worden gezien. Het is alleen zo vervelend dat het nemen van de eigen verantwoordelijkheid op twee manieren kan worden uitgelegd. Men kan ernaar kijken zoals de minister dat doet, namelijk door de burger te willen inpeperen dat rechtspraak een maatschappelijk kostbaar goed is dat niet achteloos mag worden vermorst. Het kabinet en de Kamer kunnen ook hun rol als wetgever eens goed bekijken.

Ik geef een voorbeeld met betrekking tot het beleidsterrein waar ik het meest mee vertrouwd ben, namelijk het arbeids- en sociale zekerheidsrecht. Op dit terrein valt het grote aantal nieuwe regels op die de burger oproepen om zijn rechtspositie te bewaken. Hij moet assertief zijn en hij moet zich vooral niet willoos wegzakken in het legioen van structureel uitgesloten. De jongste loot aan onze antidiscriminatiewetgeving is de wet inzake het verbod op leeftijdsdiscriminatie. Deze wet spoort de werknemer aan om zich niet neer te leggen bij een verdacht aanname- of ontslagbeleid, maar om dit soort zaken voor te leggen aan de Commissie Gelijke Behandeling. Wat moet er gebeuren als de werkgever niet onder de indruk is van het oordeel van deze commissie? Kiest de burger dan voor die vermaledijde gerechtelijke procedure of laat hij het erbij zitten en werkt hij er zo aan mee dat de wet een dode letter wordt of blijft? Wat is in dit verband verantwoordelijkheid nemen?

Een ander voorbeeld betreft de Wet op de medische keuringen. Deze wet is een handreiking aan werknemers die de scherpste kantjes van de privatisering van de ziektewet moest wegnemen. En hoe zit het met het ontslagverbod bij ziekte, de recente versoepeling hiervan voor het geval de werknemer passende arbeid weigert en de verruiming van het begrip waardoor de positie van de werknemer nog hachelijker wordt? Ik denk dat de minister van SZW wél zal vinden dat een werknemer zich vooral teweer moet stellen als zijn werkgever hem via de achterdeur van de non-reïntegratie probeert te lozen. Procederen door het individu dient dus heel vaak ook een maatschappelijk belang.

Men kan in dit geval natuurlijk wonderen verwachten van het nieuwe middel van de alternatieve geschilbeslechting. Geschilbeslechting buiten de rechter om kan helpen om een verharding tussen partijen te voorkomen. Dit instrument kan tot oplossingen leiden die waarschijnlijk duurzamer zijn dan rechterlijke uitspraken, zeker waar het relaties betreft waarin partijen daarna nog met elkaar door één deur moeten. Deze geschilbeslechting heeft anderzijds wel het grote nadeel dat de kenbaarheid van de uitspraken minder groot is. Er wordt geen jurisprudentie gevormd. Hierdoor bestaat het gevaar dat

mensen op diverse plaatsen in het land het wiel gaan zitten uitvinden. Er is echter nog een belangrijker nadeel. Als deze minister alternatieve geschilbeslechting ook ziet ook ziet als middel om zijn begrotingsproblemen op te lossen, vrezen wij dat hij zich ten onrechte rijk rekent. Sterker nog, wij menen uit het WODC-rapport ter zake te mogen afleiden dat een onbepaald inzetten van mediation wel eens "penny wise, pound foolish" zo kunnen zijn.

Ik rond af. Mijn fractie stemt tegen wetsvoorstel 28740 omdat zij de hierin voorziene generieke verhoging van het griffierecht een te groot risico vindt voor de toegankelijkheid van de rechtspraak, óók binnen een naar zaakscategorieën differentieel stelsel. Dit klemmt temeer nu er in de nabije toekomst een flink aantal maatregelen in de pijplijn zitten die zowel kostenverhogend zullen zijn – denk bijvoorbeeld aan de stijgende ziektekosten – als inkomensverslechterend en dat in een periode waarin volgens weer een ander akkoord de nullijn regeert! Nu er voor de komende kabinetsperiode bovendien een aantal fundamentele stelselwijzigingen zijn afgesproken, moet de overheid er extra alert op zijn dat de burger niet te veel in de weg wordt gelegd om zijn recht te halen. Waar gehakt wordt, vallen spaanders! Dat geldt ook voor nieuwe regelgeving. Voor signalen dat het vallen van spaanders aan de orde is, is een goede en toegankelijke rechtspraak een eerste vereiste. Dat is niet alleen een belang van de tekortgedane en mogelijk ernstig gedupeerde burger, het is ook een publiek belang.

Ik wil graag afsluiten met een citaat uit de kabinetsreactie op het WRR-rapport "De toekomst van de rechtsstaat". "Juist nu, nu de economische en budgettaire situatie van ons land veel slechter is geworden, is het van belang de rechtstatelijkheid niet uit het oog te verliezen. Een goed functionerende rechtsstaat is een voorwaarde voor een bloeiende economie." "Amen" zou ik daarop willen zeggen. Laten wij daar dan vooral naar handelen, ook en met name ten aanzien van de budgettering van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het wetsvoorstel 27553 krijgt wél de steun van mijn fractie. Zij acht haar vragen over dit wetsvoorstel voldoende beantwoord.

De voorzitter: Mevrouw Westerveld, allereerst van harte proficiat met uw maidenspeech in deze Kamer. Uw bijdrage aan het debat van vandaag geeft blijk van helderheid, betrokkenheid en kundigheid. Dat past bij de wijze waarop u zich heeft laten kennen in uw publicaties. Die gaan meestal over de onderwerpen arbeid, sociale zekerheid, emancipatie en pensioenen, vaak in onderlinge samenhang; terecht verplichte literatuur voor iemand zoals ik toen ik nog ondervoorzitter was bij de Commissie gelijke behandeling; een instituut dat u al heeft genoemd.

Vanuit uw dagelijks werk als universitair hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam en als senioronderzoeker bij het Hugo Sinzheimer Instituut voor arbeid en recht zoekt u met regelmaat de publiciteit in de vakliteratuur. In uw artikelen richt u zich vaak op de praktische consequenties van de wettelijke regelingen en plaatst u kritische kanttekeningen bij de achterliggende bedoelingen en de kwaliteit van de regelgeving. Wat past beter bij de kerntaak van de Eerste Kamer?

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

In 1996 schreef u in het blad Sociaal Recht over de uitvoerbaarheid van de Algemene nabestaandenwet met als ondertitel: "Het raadsel van een non-item in de Eerste Kamer." In deze kritische analyse spaart u de Eerste Kamer niet. Nu u zelf deel uitmaakt van de Senaat, wens ik u van harte toe dat uw werk zal bijdragen aan de noodzakelijke verdere ontraadseling. Ik weet zeker dat u daarin plezier zult hebben. Vandaar met een knipoog naar een andere publicatie van uw hand "Kiezen voor de huilende weduwe"; met u heeft de PvdA gekozen voor het lachende Kamerlid!

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter: Ik geef het woord aan de heer Wagemakers, die geen maidenspeech zal houden, want dat heeft hij al heel lang geleden in deze Kamer gedaan. Tot 1995 heeft de heer Wagemakers drie termijnen in deze Kamer gezeten, zodat ik hem nergens mee zal feliciteren, maar hem wel van harte verwelkom in dit huis. Het woord is aan de heer Wagemakers.

**

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Voorzitter. Een journalist in een Engelse krant begon na afloop van de Tweede Wereldoorlog zijn eerste column met de woorden "Zoals ik al zei, voordat ik kort werd onderbroken". In het verlengde van uw inleiding vallen die woorden mij in, nu het mij inderdaad gegeven is, na enige tijd afwezig te zijn geweest in dit huis het woord te mogen hervatten, en nog wel naar aanleiding van een wetsvoorstel over de griffierechten, zijnde het onderwerp van mijn maidenspeech, twintig jaar geleden!

Ik zal niet in de verleiding treden, uitvoerig uit dat vergeten werk te gaan citeren. Maar ik meen toch dat het nuttig is, nog eens stil te staan bij de voorgeschiedenis van griffierechten. De tekst van de huidige wet op dit onderdeel is vastgesteld in 1960. Tot dat jaar bestond het systeem waarbij de griffie in feite allerlei kleinere kosten in rekening bracht, bureaunkosten geheten. Dat gaf een hele bureaucratie. In 1960 koos men ervoor, het geheel van kleinere nota's om te zetten in één alomvattende heffing, die men met verwijzing naar die achtergrond griffierechten noemde. Het ging toen om een bedrag van 200 gulden, en die situatie bleef bestaan tot mijn maidenspeech, in 1983.

In 1983 gebeurde er voor de eerste keer iets wat ook vandaag aan de orde is: men koos ervoor, dat griffierecht op enig moment structureel te gaan verhogen, en wel met een bescheiden bedrag. Het ging om een verhoging van 200 naar 250 gulden bij de rechtbank, en 300 gulden bij het Hof, met een iets hoger bedrag bij zaken met een groter belang. De CDA-fractie had destijds gelijk enige argwaan over de ontwikkeling die daarmee mogelijkwerwijs in gang zou worden gezet, omdat men in 1983 voor het eerst de relatie met de hoogte van de

vroegere bureaunkosten losliet. De gedachte was dat dat wellicht de verleiding zou creëren voor opvolgende kabinetten om hierin een bron van steeds stijgende inkomsten te zien.

Het leven geeft wel eens teleurstellingen, maar in die verwachting is mijn fractie niet beschaamd. Kabinetten van wisselende samenstelling hebben in de afgelopen twintig jaar steeds opnieuw wetsvoorstellen ingediend van een type, zoals vandaag voorligt, waarbij men de opbrengst van griffierechten structureel heeft verhoogd. Ik heb mij door de afdeling voorlichting van dit huis laten aanreiken dat de inflatie in die periode 56% is geweest, en de stijging van de griffierechten ging daar ver bovenuit. Op het laagste niveau is het griffierecht twee à drie keer zo hoog geworden, en op het hoogste niveau ongeveer 30 keer zo hoog.

In diezelfde periode van twintig jaar is ook een heel systeem van griffierechten tot ontwikkeling gebracht, gewijzigd en uitgebreid. Er zijn allerlei vormen van griffierechten ontstaan, dit alles resulterend in een naar de mening van mijn fractie onoverzichtelijk, onevenwichtig en deels ook onrechtvaardig geheel van heffingen. Het laatste kan overigens niet aan dit wetsvoorstel als zodanig worden verweten. In de formulering, zoals neergelegd in een door de Raad van Rechtspraak uitgebracht advies over dit wetsvoorstel staat: "Het wetsontwerp laat de verbrokkelde en onlogische structuur van de oude wetgeving gewoon intact en verhoogt simpelweg alle bedragen en percentages."

Als ik terugga naar de memorie van toelichting van twintig jaar geleden, ziet men daarin vier elementen die ook hier terugkomen. Die memorie van toelichting van twintig jaar geleden omvatte overigens zegge en schrijven één pagina!

Ook toen stond de budgettaire noodzaak van een hogere opbrengst voorop. Men voegde eraan toe dat het heffen van hogere griffierechten tevens kan bijdragen aan een zorgvuldige afweging van het belang en de zin van het voorleggen van zaken aan de rechter. Voorts werd gesteld: "Het griffierecht mag echter niet zo hoog zijn dat aan bepaalde groepen belanghebbenden in feite de toegang tot de rechter wordt ontnomen." "Een aanmerkelijke verhoging van de griffierechten is slechts aanvaardbaar indien voor on- en minvermogenden een bijzondere regeling blijft gelden." Bij de behandeling deed de minister de toezegging dat "als wij nog eens genoodzaakt zouden zijn een verhoging in te voeren (...) wij ons nauwgezet zullen afvragen of het voor de laagstbetaalden en voor degenen die op een uitkering zijn aangewezen, nog wel verantwoord is...".

Veel van dit alles wordt met een zekere omhaal van woorden herhaald in de stukken bij dit wetsvoorstel. De minister doet voorts enige malen de toezegging dat hij de ontwikkelingen ter zake nauwlettend zal volgen en dat hij eventueel corrigerende maatregelen zal nemen. Mijn fractie heeft geen enkele twijfel aan de intenties van de minister, doch vraagt zich wel in het licht van de hiervoor gememoreerde ontwikkelingen af wat de materiële betekenis is van deze stellingen en van deze toezegging.

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

Tegenover de opvattingen van de minister staan opvattingen van anderen. De Raad voor de rechtspraak meldt in het hiervoor genoemde advies dat "procederen voor de modale burger nu al zo duur is dat de gang naar de rechter al in veel gevallen voor hen in feite geblokkeerd is... Die situatie wordt door de voorgestelde verhoging van de griffierechten nog aanmerkelijk verslechterd."

Is die verhoging nodig om er steeds meer nodeloos wordt geprocedeerd? Uit een enige weken geleden verschenen studie van het WODC blijkt dit in ieder geval niet. Mij valt op dat in hetzelfde rapport wordt gesteld dat men geen overspannen verwachtingen mag hebben van mediation.

Dit alles -- wellicht wordt dit door de minister als kritisch ervaren -- laat echter onverlet, dat de CDA-fractie aanvaardt dat er een budgettaire noodzaak is voor verhoging van de opbrengst van griffierechten. Dat feit zal het oordeel van mijn fractie over dit wetsvoorstel bepalen.

Waarom dan toch een betoog dat verder voert? In de stukken wordt er melding van gemaakt dat er thans een onderzoek gaande is inzake een eventuele herziening van het stelsel van griffierechten. Daarbij zou het vooral om vereenvoudiging gaan. Dat stelt mijn fractie echter niet gerust. De noodzaak tot vereenvoudiging is niet evident. Het huidige systeem is keurig uitgewerkt in tabellen waarover de betrokkenen kunnen beschikken. Men kan meteen zien welk bedrag men verschuldigd is als men een procedure start. Een stelselwijziging zou gericht moeten zijn op een meer evenwichtig en rechtvaardig systeem van griffierechten. Daar is eens te meer aanleiding toe nu het griffierecht tot deze hoogte is opgelopen. De kern van de problematiek is dat bij de opzet van het stelsel in sommige gevallen ten onrechte indelingen in categorieën zijn aangebracht, terwijl logische indelingen niet zijn toegepast. Ik geef enkele voorbeelden.

Waarom moet men voor een vordering in kort geding een gelijk griffierecht betalen als voor een jarenlang lopende hoofdprocedure? Als ik mijn huis verkoop en het huis wordt niet op de afgesproken dag afgenomen, ben ik genooddaakt om een deze simpele zaak in kort geding aanhangig te maken. Het kort geding duurt een uur. Daarvoor is een griffierecht verschuldigd van 4.440 euro.

Waarom wordt voor een verstekvonnis eenzelfde griffierecht gerekend als voor een uitvoerige procedure op tegenspraak? Anderhalf jaar geleden is een richtlijn van kracht geworden die lidstaten verplicht om voor onbetwiste vorderingen -- ik citeer -- "een snelle, efficiënte en voor de schuldeiser niet dure invorderingsprocedure" te creëren. Dat punt is aan de orde geweest. Ik heb begrepen dat de minister in een ander verband heeft gesteld dat dit in feite al in dit land is geregeld. Voor een onbetwiste vordering kun je immers een verstekvonnis krijgen. Zo'n verstekvonnis is in feite een door de griffie opgesteld stempelvonnis van ongeveer anderhalve pagina. Dat zit in de tekstverwerker. Er wordt een naam ingevuld plus een bedrag en dat wordt dan afgegeven, uiteraard na tekening door de rechter. Waarom moet daarvoor duizenden euro's worden betaald worden als het om een substantiële handelsvordering gaat? Dat is de ene kant.

Dan de andere kant. Waarom is slechts een griffierecht van een paar honderd euro verschuldigd in

geval van een uitgebreide procedure over bedrijfsmatig verhuurd onroerend goed? Daarbij gaat het soms om zeer grote financiële belangen. In mijn eigen praktijk heb ik een zaak gehad die zich nota bene richtte tegen de rijksoverheid. Het ging daarbij om tientallen miljoenen gulden. Daarvoor is jarenlang geprocedeerd. Omdat het huur was vergde dat 200 euro griffierecht.

Het valt op dat bij administratiefrechtelijke procedures ook een zeer laag niveau wordt berekend. Dat heeft soms zeer rare effecten. Een voorbeeld daarvan uit mijn eigen praktijk is een vergunning voor een grootschalig ontgrondingsproject. Daarvoor worden leges gerekend op basis van een verordening die iedere provincie heeft. In dit geval was het project zo grootschalig dat er 1 mln gulden leges betaald moest worden. Over de voorwaarden van die vergunning brak nogal wat dispuut uit. Dat werd in een jarenlange procedure afgewikkeld tegen betaling van een griffierecht van ongeveer 300 euro.

Het zijn maar voorbeelden, maar ik concludeer dat je terecht kunt komen tot datgene wat in het advies van de Raad voor de rechtspraak wordt gesteld, namelijk "dat bij de huidige verhoging de relatie tussen griffierecht en zaak nog meer dan nu al het geval is, wordt losgelaten". Uiteraard is het dan de vraag: hoe nu verder? De ambtelijke werkgroep denkt immers na over de stelselherziening. Ik weet het niet, maar aan die werkgroep is ongetwijfeld meegedeeld dat, hoe het systeem ook wordt gewijzigd, de opbrengst van het systeem gelijk moet blijven. Ik weet niet of dat waar is, maar het zal wel zo zijn.

Als dat het ene uitgangspunt is, denk ik toch dat het tweede wezenlijk uitgangspunt is dat je ernaar moet streven dat je voor onvermogens, en misschien ook wel voor de modale burger, de toegang tot de rechter onder alle omstandigheden moet blijven waarborgen. Dat betekent dat je bij de herziening van dit systeem daarvoor ruimte moet reserveren, of misschien zelfs wel deels moet creëren.

Er is een derde uitgangspunt dat je naar mijn mening dient mee te wegen. Indien je van een burger of een bedrijf een financiële tegenprestatie vraagt voor het gebruik dat hij maakt van de rechtspraak en die bijdrage hoeft niet kostendekkend te zijn, dan dien je toch te vermijden dat de mate van de kostendekkendheid van de bijdragen onredelijk veel verschilt? De voorbeelden die ik net gaf, demonstreren het feit dat sommigen onredelijk veel en anderen onredelijk weinig betalen. Dat moet je tot een oplossing zien te brengen. Ik heb de indruk dat dit zou moeten door een volstrekt andere opzet te kiezen voor griffierechten, met name bij de civiele rechter.

Persoonlijk ben ik van mening dat onderzocht moet worden of aansluiting kan worden gezocht bij het huidige systeem van geliquideerde proceskosten. Dat systeem kent twee uitgangspunten. Enerzijds is dat een oplopend geheel van punten die men verschuldigd raakt naar gelang de procedure door de proceshandelingen bewerkelijker is. Anderzijds is er een puntenwaarde die oploopt al naar gelang er sprake is van een hoger belang of een hogere instantie. Dat systeem heeft uiteraard wel de keerzijde dat je het verschuldigde griffierecht pas kunt

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

bepalen aan het einde van de procedure. Dat geldt overigens ook voor de geliquideerde proceskosten. Ik meen dat dit geen overwegende bezwaren hoeft op te leveren.

Wij hoeven maar over de grens te kijken om te zien dat er landen zijn die aldus functioneren. In België wordt een systeem gehanteerd, waarbij griffierechten aan het eind van de procedure worden bepaald. De grosse van het vonnis wordt pas afgegeven, wanneer het verschuldigde bedrag is overgemaakt. Daardoor is er ook geen incassorisico voor de overheid. Men kan met voorschotten werken. Het incassorisico kan worden gelegd bij de optredende advocaat, zoals bij het huidige griffierecht geldt. Dat blijkt ook uit het voorbeeld dat mevrouw Westerveld noemde wat betreft de problemen die kunnen ontstaan in de sociale advocatuur.

Dat systeem kan ertoe leiden dat je bij zeer bewerkelijke procedures en grote financiële belangen tot beduidend hogere bedragen aan griffierecht komt, maar daar staat tegenover dat er bij andere procedures een navenant lager griffierecht kan worden berekend. Daarmee wordt een rechtstreekse verantwoordelijkheid gelegd bij justitiabelen om procedures niet nodeloos te compliceren, te rekken of uit te breiden. Mijn vraag in dit stadium is of de minister deze suggesties wil meegeven aan de ambtelijke werkgroep die thans aan het studeren is op die stelselherziening.

Deze suggestie speelt vooral in het civiele recht. Men zou ook eens moeten nadenken over het deels loslaten van het onderscheid tussen kantongerecht en rechtbank bij kantongerechtprocedures die over een groot financieel belang gaan. Men zou ook eens kritisch moeten kijken naar het gegroeide verschil tussen heffingen in de administratiefrechtelijke en civielrechtelijke sfeer.

Dan zijn er nog twee kleine punten over. In de memorie van antwoord kwam ik de suggestie tegen dat de minister wil komen tot afschaffing van het verplichte procuraat. Ik heb in mijn tekst staan: Ik hoop dat de minister beseft waar hij mee bezig is. De minister zal ongetwijfeld bevestigen dat hij dat weet. Hij kan daarbij meenemen dat procuratiewerk een verliespost is voor advocatenkantoren. Als hij dat afschaft en dat werk naar zich toe haalt en de neiging heeft om dat in het griffierecht te stoppen, dan is dat alleen maar een besparing, als daar de gedachte achter zit dat de overheid het efficiënter kan dan een gemiddeld advocatenkantoor, maar daar ben ik niet op voorhand van overtuigd.

Voorzover mij bekend is in de Wet tarieven in burgerlijke zaken nog steeds een derde en vierde titel opgenomen, waarin in bedragen van 1843 is vastgelegd wat een advocaat mag rekenen voor het schrijven van een brief (f.0,90) en voor een conferentie (f.1,80). Dat punt is eerder aan de orde geweest. In 1960 is door de minister toegezegd dat er werd gewerkt aan het schrappen van deze titels. Hoe staat het daarmee?

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Als ik mevrouw Westerveld complimenteer met haar maidenspeech, is dat in dit geval geen formaliteit of een kwestie van louter beleefdheid, maar ook een uitdrukking

van het feit dat ik onder de indruk was van haar bijdrage, vooral door de veelheid aan informatie waarop deze was gebaseerd. Ik sluit mij grotendeels aan bij de opmerkingen die zij heeft gemaakt en de vragen die zij heeft gesteld. Korthedshalve zal ik deze niet allemaal herhalen.

Ik wil nog wel benadrukken dat ik denk dat de onderbouwing van het wetsvoorstel overtuigender is, als de regering verwijst naar het budgettaire kader dat zij heeft gesteld, dan wanneer zij verwijst naar een meer intrinsiek soort motivatie, dat de regering erop uit is om nodeloos procederen tegen te gaan of dat zij de gang naar de rechter als een soort uiterste redmiddel ziet voor justitiabelen, wanneer er substantiële belangen op het spel staan. Ik denk dat de gang naar de rechter in de praktijk wordt gekozen door justitiabelen, als er voor hen substantiële belangen op het spel staan, en dat zij dat alleen doen als een uiterste redmiddel. In veel gevallen is er geen ander redmiddel dan te procederen. Mevrouw Westerveld duidde dat met een duur economenwoord aan als de prijsinelasticiteit van de toegang tot de rechter. Voor zeer veel bulkzaken die ik in de juridische praktijk tegenkom, bestaat geen alternatief. Ik noem er enkele. Incasso's: de debiteur zoekt de procedure niet op, de crediteur zoekt die om een executoriale titel te krijgen en heeft daarvoor geen alternatief. De griffierechten die straks verhoogd worden, zullen doorberekend worden in een proceskostenveroordeling ten laste van de debiteur, zelfs in verstekzaken waaraan de rechter conform ? de la-missie-normen ? wellicht slechts anderhalve minuut heeft besteed. Echtscheidingen: voor enkelen is er een alternatief in de vorm van mediation, maar voor het gros van de mensen die voor een echtscheiding staan, is er geen alternatief dan te procederen. Het bestuursrecht: ik maak zelden mee dat er met bestuursorganen onderhandeld kan worden over de inzet van een geding, je wordt verwezen naar de rechter. Formele ontbindingen van arbeidsovereenkomsten: als je het waagt eens een keer tegen het UWV te zeggen: je kent toch wel het besluit verweer ontslag, wij hoeven toch helemaal geen formele ontbindingsprocedure te voeren, dan kun je doorprocederen tot de centrale raad van beroep voor het WW-recht van de werknemer. Kortom, in veel zaken bestaat er in feite geen alternatief voor de gang naar de rechter.

Ik sluit aan bij hetgeen mevrouw Westerveld heeft gezegd over haar vrees dat de toegang tot de rechter voor de laagbetaalden in de knel zal komen. Die toegang klemt al en dat probleem wordt alleen maar groter bij de verhoging van de griffierechten. Uit een brief die de minister naar de Tweede Kamer heeft gestuurd naar aanleiding van het debat over de toekomst van het rechtsbijstandstelsel maak ik op dat de griffierechten nogmaals verhoogd zullen worden en dat er een compensatie gevonden zal worden in de griffierechten voor het verlagen van de verhoging die voorgenomen was in het kader van de eigen bijdrage voor rechtshulp. Als ik dat verkeerd heb geconcludeerd op basis van die brief, hoor ik dat graag. Als er een tweede verhoging komt, moeten wij opnieuw constateren dat de toegang tot de rechter weer verder in de knel is gekomen.

Het zal u niet verbazen, voorzitter, dat ik niet onder de indruk ben van de overwegingen die tot dit wetsvoorstel hebben geleid. Bij gewone indexering kan

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

mijn fractie verhoging billijken. Het inlopen van een indexering die in een ander jaar is gepleegd, is ook nog tot daar aan toe. In dit geval wordt om redenen die mijn fractie niet deelt, een forse verhoging voorgesteld die waarschijnlijk nog eens gevolgd zal worden door een tweede verhoging en die in ieder geval gevolgd zal worden door een verhoging van de eigen bijdrage voor de kosten van rechtsbijstand.

Dat laatste voorstel brengt mij buiten de orde van dit debat op de toekomst van de bureaus voor rechtshulp, waarover met de Tweede Kamer de afgelopen maanden nauw overleg is gevoerd. Als het kabinet erop uit is, justitiabelen te wijzen op de alternatieven voor de gang naar de rechter, zo die er al zijn, is het belangrijk als er een goede doorverwijzingsfunctie is. Die functie was er in het verlengde spreekuur van de bureaus rechtshulp. Ik hoop dat die functie er blijft in het nieuwe model waarmee de bureaus rechtshulp zullen moeten werken. Ik vraag de minister in dat kader vooral te overwegen, de mogelijkheden die de bureaus rechtshulp zullen krijgen, budgettair optimaal te doen zijn, zodat zij in het kader van hun advisering rechtzoekenden kunnen wijzen op de mogelijkheden die er eventueel zijn naast het voeren van een procedure. Ik verzoek hem, de bureaus rechtshulp toe te rusten met de mogelijkheid, rechtzoekenden daarin bij te staan. De werkzaamheden dienen niet beperkt te blijven tot een adviesfunctie. De medewerkers van een bureau rechtshulp moeten de mogelijkheden en middelen krijgen om voor rechtzoekenden te bemiddelen, een procedure te voorkomen, te schikken et cetera. Zeker voor laagbetaalden is het heel belangrijk dat er zo'n laagdrempelige voorziening blijft. Dat geldt temeer als de regering zelf zegt dat rechtzoekenden zich dienen te realiseren dat er wellicht alternatieven zijn naast de gang naar de rechter.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik zal mijn bijdrage beperken tot wetsvoorstel 28740, de verhoging van de griffierechten.

Toen ik het wetsvoorstel Verhoging van de opbrengst van griffierechten enige tijd geleden ter hand nam, had ik niet het idee dat ik het meest boeiende of het meest tot de verbeelding sprekende van de wetsvoorstellen die in deze Kamer de revue passeren op mijn bord had gekregen.

Ik moet eerlijk bekennen dat het dat ook niet bleek te zijn. Tegelijk constateerde ik dat "there is more to it than meets the eye". Ik zal dit toelichten.

Het wetsvoorstel blijkt op meerdere gedachten te hinken. De eerste gedachte is dat er geld gegenereerd moet worden om de Justitiebegroting sluitend te krijgen. De tweede gedachte is om een signaal af te geven ter ondersteuning van de initiatieven om buitengerechtelijke afdoening van conflicten, zoals arbitrage en mediation, te bevorderen. Het kabinet is namelijk van mening dat te snel een beroep op de rechter wordt gedaan. De derde gedachte is dat verhoging van de griffierechten een van de maatregelen is om overbelasting van de rechterlijke macht tegen te gaan.

De minister stelt dat het de verwachting is dat met dit wetsvoorstel een opbrengst van 17 mln euro wordt gerealiseerd aan hogere griffierechten. Het bedrag van 17 mln euro is reeds ingeboekt op de Justitiebegroting voor het jaar 2003 en is een direct gevolg van de financiële paragraaf van het Strategisch akkoord. In dat akkoord is aangekondigd dat de griffierechten met 10% zouden worden verhoogd. Daar is echter een extra verhoging van 5% bovenop gekomen, teneinde een extra bezuinigingsmaatregel op de rechtsbijstand te voorkomen. Kortom, als het wetsvoorstel niet wordt aangenomen, is er een tekort op de Justitiebegroting. De financiële problemen waarvoor het kabinet zich gesteld ziet, zijn bekend. Ik verneem graag van de minister waarom hij in de toelichting bij het wetsvoorstel niet volstaan heeft met het louter vermelden van de financiële motieven voor het wetsvoorstel. Uiteindelijk ging het daar toch om. Waarom is hij ook met argumenten gekomen als bevordering van mediation en het tegengaan van overbelasting van de rechterlijke macht? Het wetsvoorstel heeft daarmee immers een wijdere dimensie gekregen die een meer principiële discussie rechtvaardigt. Ik hoor graag een reactie.

De minister noemt bij herhaling in het wetsvoorstel mediation als mogelijkheid voor burgers om zonder tussenkomst van de rechter geschillen op te lossen. Dat lijkt allemaal prachtig, maar mediation is niet voor niets. In principe moeten partijen de rekening van de mediator betalen. Bovendien is mediation aardig tijdrovend en onttrekt mediation zich aan de openbaarheid. Door de burgers meer richting mediation te sturen, komt er een verschuiving van door de overheid, met belastinggelden, betaalde kosten van openbare geschillenbeslechting door de rechter naar door de burger, privé, betaalde kosten van niet openbare geschillenbeslechting middels mediation. Die verschuiving heeft principiële kanten en vereist een principiële discussie, zoals ook professor Loth opmerkt in de Staatscourant van 20 november jongstleden. Wij zullen daarover ongetwijfeld nog met de minister spreken. Waarom brengt de minister mediation nu al, bij een begrotingstechnisch wetsvoorstel als het onderhavige, ter tafel terwijl daarover nog geen principiële discussie heeft plaatsgevonden? Verwacht de minister hierdoor als het ware de geesten rijp te maken voor mediation?

Uit recent onderzoek van het WODC is gebleken dat het aantal claims dat aan de civiele sectoren van de rechtbanken wordt voorgelegd in de periode 1997-2000 niet noemenswaardig is gegroeid. Wel is sprake van een sterke stijging van de geclaimde bedragen. De door de rechter toegewezen bedragen stijgen daarentegen nauwelijks. Met de verhoging van de griffierechten beoogt de minister onder meer de overbelasting van de rechterlijke macht tegen te gaan. Uit het onderzoek van het WODC blijkt dat die overbelasting, althans voor de civiele rechter, kennelijk niet is toegenomen. In de memorie van antwoord brengt de minister echter naar voren dat reeds enkele jaren sprake is van een autonome groei van het aantal rechtszaken. Doelt de minister op civiele zaken, bestuurszaken of op beide? Kan de minister nadere informatie geven over de belasting casu quo de overbelasting van de bestuursrechter? Ik constateer dat als

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

de conclusie van het WODC juist is, althans wat het civiele recht betreft, een van de door de minister aangevoerde argumenten voor het wetsvoorstel vervalt.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel wil ik het wetsvoorstel nr. 27563, rechtstreeks beroep, niet onbesproken laten. In dat wetsvoorstel wordt voorgesteld om, in gevallen die daarvoor in aanmerking komen, de bezwaarfase over te slaan en rechtstreeks beroep op de rechter mogelijk te maken. De griffierechten worden verhoogd, zo stelt de minister in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, om een beroep op de rechter te ontmoedigen en om partijen aan te moedigen de problemen gezamenlijk, zonder tussenkomst van de rechter, op te lossen.

Hoe zit dat dan met het rechtstreeks beroep? Is niet juist de bezwaarfase een prima mogelijkheid van niet-kostbare geschillenbeslechting zonder tussenkomst van de rechter? Ik signaleer een discrepantie en wil daarover graag opheldering van de minister.

In het voorlopig verslag heeft de VVD-fractie de minister de vraag voorgelegd of de toegang tot de rechter voor menig burger, met name degenen die *nét* niet tot de categorie minstdraagkrachtigen behoren, nog wel voldoende is gewaarborgd. Daarbij is ook gedacht aan het midden- en kleinbedrijf. De burger moet zijn recht kunnen "halen"; dat is een belangrijke pijler van de rechtsstaat. Ik verwijs daarbij naar artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet. Het antwoord van de minister gaf weinig houvast en viel enigszins in de categorie "kluitje in het riet". Kan de minister zijn antwoord nog wat aanscherpen?

In het voorlopig verslag heb ik de minister opgeroepen, de extra inkomsten uit de verhoging van de griffierechten in belangrijke mate te laten toekomen aan de rechterlijke macht. Ik roep de minister daartoe nogmaals op. In tegenstelling tot wat de minister beweert, zijn griffierechten niet vergelijkbaar met de opbrengsten van boetes. Boetes worden opgelegd, omdat inbreuk is gemaakt op de rechtsorde. Het is niet meer dan logisch dat de opbrengst van die boetes toevloeden aan de algemene middelen. Griffierechten dienen ter bestrijding van de kosten van het rechterlijk apparaat, als een soort forfaitair bedrag. De opbrengst van die rechten behoort daar dan ook terecht te komen. Graag krijg ik een reactie van de minister.

De griffierechten, althans die voor civiele zaken, vormen nogal een warboel: er is een woud aan vele verschillende, nauwelijks overzichtelijke tarieven. Anderen hebben er ook al over gesproken. Naar ik heb begrepen, is sinds een aantal maanden een ambtelijke werkgroep Herziening stelsel griffierechten aan de slag om voorstellen te doen voor stroomlijning, harmonisering en eventueel vereenvoudiging van de griffierechten. Ik krijg daarover graag nadere informatie van de minister, want het is hard nodig dat er "method in the madness" van de griffierechten komt. De heer Wagemakers heeft enkele saillante voorbeelden van die "madness" gegeven.

Een laatste punt. Ik constateer een paradox: de minister wil dat de gang naar de rechter wordt ingedamd, maar als dat lukt, heeft hij een probleem, want dan haalt hij niet de met de verhoging van de griffierechten beoogde

opbrengst van 17 miljoen euro. Om terug te komen op de opmerking die ik aan het begin van mijn betoog maakte: er is inderdaad "more to" dit wetsvoorstel "than meets the eye". Een wervend motto voor dit wetsvoorstel in de sfeer van de naderende 5 december zou kunnen zijn: procederen moet, anders is er onvoldoende poet!

*N

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Toen ik vanochtend mijn aantekeningen ordende voor het houden van een kleine speech als vervangster van Tiny Kox die in het buitenland is, was mijn centrale vraag nog steeds: Is het wel waar dat de burgers te gemakkelijk naar de rechter lopen? Bij dit wetsvoorstel tot verhoging van de griffierechten is de centrale vraag of de burger verwend is of dat hij is verleerd om geschillen op een andere manier op te lossen. Of is er sprake van een grotere mondigheid van burgers die inmiddels de weg weten en vinden dat zij het recht hebben om voor zichzelf op te komen? In dat laatste geval is er natuurlijk geen kwestie van dat wij de kosten moeten gaan verhogen. Wij moeten in dat geval mensen juist niet ontmoedigen om op die weg voort te gaan. Of is er sprake van een grotere ingewikkeldheid waardoor burgers steeds vaker worden geconfronteerd met zaken waarvoor op een andere manier geen oplossing is te vinden?

Ik had deze vragen graag aan de minister willen stellen, maar ik vind dat mevrouw Westerveld in een bewonderenswaardig, zeer informatief overzicht in feite al heel veel antwoorden heeft gegeven die ik nu niet meer aan de minister behoef te vragen, alhoewel het fijn zou zijn als hij erop wilde reageren. Ook mevrouw De Wolff heeft een rijtje genoemd van geschillen waarbij er in feite geen alternatief is voor de rechter en waarvoor het niet handig zou zijn om te proberen door middel van verhoging van de griffierechten de stroom zaken te verminderen. Die stroom zal niet verminderen; die wordt alleen maar duurder. Mij lijkt het inmiddels bijna een geconditioneerde reflex: onder de slogan "eigen verantwoordelijkheid" de gedachte dat je met het verhogen van financiële drempels of door negatieve economische prikkels mensen kunt dwingen tot meer verantwoordelijkheid. Het wordt langzamerhand de vraag in welke zaken waarover wij het in de laatste maanden hebben gehad, dit nog terecht is.

Mijn fractie vindt de voorgestelde verhoging van de griffierechten dus niet voldoende gemotiveerd. Het zal duidelijk zijn dat de griffierechten burgers met een behoorlijk inkomen niet zal weerhouden van de gang naar de rechter, maar wel de minder draagkrachtigen, die veelal worden geconfronteerd met meerdere maatregelen tegelijk, zoals de verhoging van het uurtarief voor toegevoegde rechtsbijstand. In de memorie van antwoord heb ik de precieze cijfers kunnen vinden: de minimale bijdrage zou € 132 worden. Ik neem aan dat dit de weinigen die op dit moment in de zaal aanwezig zijn, niet zou weerhouden om naar de rechter te gaan, maar voor mensen op een minimuminkomen of in de bijstand is dat 10 tot 20% van hun maandinkomen. Ik wil niet theatraal doen, maar als je moet kiezen tussen de tandarts voor je kinderen en de rechter, is je uiteindelijke keuze maar de vraag. Dat vind ik onterecht en daar wil ik desnoods wel een welles-nietes-

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

discussie over voeren, omdat ik vind dat het juist om deze mensen gaat, die toch al vaak een behoorlijke drempel moeten overwinnen om aan adequate rechtshulp te komen. Juist voor hen zou de drempel niet moeten worden verhoogd door een verhoging van de kosten.

Zou dit wetsvoorstel het enige zijn dat de minder draagkrachtigen op kosten jaagt, dan zouden wij er niet zo zwaar aan tillen. Maar het mag inmiddels bekend worden verondersteld dat met de bezuinigingen in de zorg en in de sociale zekerheid mensen met een minimaal inkomen er meer op achteruitgaan dan ons oorspronkelijk was voorgespiegeld. Ik herinner aan de behandeling van de Bijstandswet, waarbij ik aan het eind zei dat ik erg hoopte dat ik ongelijk zou krijgen dat de minima er meer op achteruit zouden gaan als toen werd beweerd. De waarheid heeft mij sneller ingehaald dan ik had gedacht, want vandaag konden wij al in de krant lezen dat de cijfers aanzienlijk hoger uitvallen dan was afgesproken. Kortom, wij zijn er niet voor om aan de lijst van verhoogde kosten, ook nog de griffierechten toe te voegen.

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik zal namens de fracties van SGP en ChristenUnie alleen over het wetsvoorstel inzake de verhoging van de opbrengst van griffierechten spreken. Ook dank ik de regering voor de beantwoording van onze vragen in het voorlopig verslag. Verder wil ik mijn waardering uitdrukken voor de twee personen die voor het eerst in deze zittingsperiode het woord voerden.

Mag ik, om te beginnen, aandacht vragen voor een stukje historie met betrekking tot de proceskosten en griffierechten? Ook de heer Wagemakers deed dit, alleen ik ga wat verder terug dan 1960. Van Boneval Faure somde in zijn eertijds vermaard standaardwerk "Het Nederlandsche Burgerlijk Procesrecht", dat hij in 1893 aanving, als een van de zeven hoofdbeginselen van ons procesrecht op het beginsel dat de tussenkomst van de rechter niet kosteloos wordt verkregen.

Er zijn volkeren geweest in wier rechtsordening dat anders was; bij de Romeinen sprak het, althans ten tijde van de republiek, vanzelf, dat niet alleen de pretor en de volksrechter gratis hun functie uitoefenden, maar dat ook de advocaat zijn rechtskennis gratis ter beschikking stelde van zijn medeburgers, waarbij hij in geval van succesvol optreden voldoende beloning vond in de verhoging van zijn politieke en sociale reputatie.

In het latere Romeinse recht werd dit echter anders. Dergelijke toestanden zijn in onze hedendaagse complexe samenleving uiteraard onmogelijk; het is ondenkbaar dat allen die bij de rechtsbedeling betrokken zijn hun diensten ten behoeve van de rechtzoekenden zonder vergoeding verlenen.

Het is echter geenszins zo, dat alle kosten verbonden aan de rechterlijke tussenkomst ten laste komen van hen die deze tussenkomst inroepen. Het bestaan van rechterlijke instellingen, klaar om een ieder die dat wenst aan zijn recht te helpen, komt voort uit een algemeen belang, al was het maar om eigenrichting te voorkomen. Niet alleen degenen die toevallig genoodzaakt zijn van de

diensten van deze instellingen direct gebruik te maken, maar ook de gemeenschap, de staat, zal aan de kosten van het instandhouden en het doen functioneren van de rechterlijke organen moeten bijdragen. Het zou onjuist zijn als de staat alle aan de rechterlijke tussenkomst verbonden kosten voor zijn rekening nam. In dat geval zou de rechterlijke macht worden overstelpt met processen, die proceslustigen zouden voeren op kosten van hun medeburgers.

De vraag die het eerst rijst, is dan ook: hoe moeten de kosten verbonden aan het voeren van een geding worden verdeeld tussen de staat en de gedingvoerenden? In Nederland neemt de staat de kosten van personeel en materieel, die nodig zijn voor de rechtspleging, op zich. Dat is echter niet zo vanzelfsprekend als dat ons vandaag voorkomt. Uit de geschiedenis van het recht op dit punt blijkt, dat het proces geleidelijk is verlopen, zowel bij ons als in andere landen. Vóór de Franse Revolutie werd het traktement van de rechters aangevuld met welkome beloningen, die zij van partijen ontvingen. Zo kende men in Frankrijk reeds sedert de Middeleeuwen de "epices", ofwel beloningen die door partijen aan de rechter werden verstrekt, eerst vrijwillig, later gedwongen, aanvankelijk in nature, ten slotte in geld. Deze werden afgeschaft bij decreet van 16-24 augustus 1790, waarvan artikel 2 van Titel II eindigt met de woorden: "les juges rendront gratuitement la justice et seront salariés par l'Etat."

In Nederland kan men eenzelfde ontwikkeling waarnemen. Huber vertelt nog in zijn "Hedendaagse Rechtsgeleerdheid" van 1686, dat in de door partijen verschuldigde "portalen" ook opgenomen was "het geene den Rechters voor hare moeyten wordt betaelt." Na de Restauratie werd in onze Grondwet bepaald dat de bezoldiging van de rechters door de wet zou worden geregeld. Dit betekende echter nog niet, dat alle inkomsten van de rechterlijke ambtenaren uit de staatskas kwamen. Tot 1877 genoten de kantonrechters voor extrajudiciële werkzaamheden nog "emolumenten", door de belanghebbenden volgens wettelijk tarief te betalen. In 1877 werden deze afgeschaft en vervangen door een verhoging van het vaste traktement. Eerst in 1910 werden de emolumenten die de griffiers genoten als beloning voor bijzondere werkzaamheden afgeschaft. Kortom, het heeft heel wat voeten in de aarde gehad, voordat het door Garsonnet geformuleerde principe "L'état doit la justice aux citoyens, c'est à lui de rémunérer ceux qui la rendent en son nom" volledig was verwezenlijkt en de staat althans een gedeelte van de aan het voeren van een geding verbonden kosten voor zijn rekening nam. Daartegenover staat nog steeds een aanzienlijk bedrag, waarmee de gedingvoerenden blijven belast: in de eerste plaats de beloning voor advocaten en procureurs, kantongerechtigden en deurwaarders en voorts de kosten van getuigen en deskundigen. Daarnaast hebben partijen griffierechten op te brengen.

Griffierechten worden geheven ter zaken van "griffiersverrichtingen". Dat is hun rechtsgrond. Ze zijn destijds afgeschaft bij de wet van 31 december 1856, Stb. No. 165, maar weer ingevoerd bij de wet van 5 juli 1910, Stb. No. 182, bij welke wet de voordien aan griffiers persoonlijk voor hun diensten verschuldigde beloningen

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

werden omgezet in door hen ten behoeve van de staat te heffen griffierechten. Ter compensatie van de aldus voor de griffiers ontstane inkomstenvermindering werd voorzien in een jaarlijkse schadeloosstelling. Bij de wet van 28 juli 1924 onderging de wettelijke regeling van de griffierechten een ingrijpende wijziging, die naast een vereenvoudiging van de heffing een belangrijke verhoging van de verschuldigde bedragen meebracht.

Partijen hebben dus de griffierechten op te brengen. Wanneer men bedenkt dat dit eigenlijk wil zeggen dat de staat er toe overgaat terecht door hem overgenomen kosten te verhalen, dan komt het beginsel, dat ook de gemeenschap in de kosten van het bestaan en functioneren van rechterlijke instellingen moet bijdragen, in een merkwaardig historisch licht te staan.

Wat hiervan zij, het is uiteraard ondoenlijk precies de verhouding aan te geven waarin aan de kosten die verbonden zijn aan het te voeren geding moet worden bijgedragen door de procespartijen en de gemeenschap.

Over een uitgangspunt zijn wij het, zo lijkt mij ook vandaag nog, waarschijnlijk allen eens. Daartoe citeer ik W.L. Haardt, oud-raadsheer van de Hoge Raad, die in zijn dissertatie "De veroordeling in de kosten van het burgerlijk geding" uit 1945 het volgende schreef: "Zoveel kan echter gezegd worden, dat in een goede rechtsorde het door de gedingvoerenden te dragen aandeel niet zó groot mag zijn, dat partijen liever van de handhaving hunner rechten afzien dan het op een proces te laten aankomen, echter ook weer niet zó klein, dat een ieder er zonder schade voor eigen beurs op kosten der gemeenschap maar op los kan procederen."

Voorzitter. Naar aanleiding van het wetsvoorstel dat vandaag ter behandeling voorligt, zou ik allereerst willen opmerken dat in gevallen waarin verplicht of vrijwillig van professionele rechtshulp gebruik gemaakt wordt, de griffiekosten slechts een fractie van de totale proceskosten uitmaken. Mijn eerder genoemd uitgangspunt brengt echter mee dat de griffierechten geen zelfstandige, doorslaggevend factor mogen zijn die een rechtzoekende doen afzien van een procedure, en dus van zijn vermeend recht. De minister zegt dan, in lijn met artikel 6 van het EVRM, dat de toegang tot het recht niet in het geding mag komen. Hij zal dat, na de voorgestelde verhoging, toetsen. Weet hij al hoe hij dat gaat doen?

Een vraag van geheel andere orde, aansluitend bij mijn historische beschouwing, is welke rechtsgrond en welke functie hij aan het griffierecht toekent. Is het een instrument om procedeerlust te bedwingen? Speelt het profijtbeginsel een rol en moet de hoogte van het griffierecht misschien afhankelijk zijn van het in geding zijnde belang?

Of is het misschien een middel om de begroting sluitend te maken?

Terecht is er aandacht voor de groep van de minder draagkrachtigen waar het gaat om de combinatie van griffierechten en gefinancierde rechtsbijstand. Uitgaande van de in memorie van toelichting verstrekte cijfers ten aanzien van die groep, is minstens evenzeer terecht de vraag gesteld hoe het staat met de toegang tot de rechter van personen die net géén beroep kunnen doen op de gefinancierde rechtsbijstand. Het ene, namelijk het niet

in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, gevoegd bij het andere, namelijk de verhoging van het griffierecht met 15%, kan juist hen doen besluiten om maar van hun recht af te zien.

De minister wil via de verhoging van het griffierecht aandringen op het gebruik van alternatieven voor gerechtelijke procedures. Hij komt binnenkort met een standpuntbepaling ten aanzien van ADR en mediation. De grote vraag is echter welke bruikbare alternatieven beschikbaar komen, in hoeverre deze een verplichtend karakter hebben en welke kosten hieraan voor partijen zullen zijn verbonden. Het zal van het antwoord op die vragen afhangen of en in hoeverre de filosofie achter de in het voorstel begrepen verhoging van de griffierechten effectief zal blijken.

Ik ben het met verschillende voorgaande sprekers eens dat er in een aantal gevallen geen keuze is voor de rechtzoekende. Wij zijn dus buitengewoon benieuwd naar de fundamentele filosofie achter de heffing van griffierechten en naar de alternatieven die de minister beschikbaar in het vooruitzicht kan stellen.

De beraadslaging wordt geschorst.

*B

!Voettekst!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (27731).

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. De PvdA-fractie in deze Kamer hecht er net zo zeer als de collega's in de Tweede Kamer aan dat er uniformiteit komt in de behandeling van klachten door bestuursorganen, ook als die klachten betrekking hebben op de politie. Wij stemmen dus op hoofdlijnen in met dit wetsvoorstel.

De heer Dölle van de CDA-fractie heeft vragen gesteld. De beantwoording hiervan door de minister roept in onze fractie nog wel enkele vragen op, met name waar het gaat de combinatie van de positie van korpsbeheerder en burgemeester. Het in overeenstemming brengen van de Politiewet met hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht leidt er immers toe dat de specifieke constructie van de bestuurlijke gezagslijnen ten aanzien van het politieapparaat nog eens in de schijnwerpers wordt gezet.

De minister stelt dat de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording kan roepen voor de uitoefening van al zijn functies, met uitzondering van zijn functie als korpsbeheerder. Die functie oefent hij volgens de minister weliswaar als burgemeester uit, maar hij is door het specifieke verantwoordingsregime van de Politiewet voor zijn optreden in die functie uitsluitend verantwoordig schuldig aan het regionale college.

Dit mag formeel juridisch zo zijn, maar wij menen in de bestuurspraktijk een ontwikkeling waar te

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

nemen waarbij gemeenteraden hun politieke positie ten opzichte van burgemeesters wat sterker markeren. Uit democratisch oogpunt zou de fractie van de PvdA zo'n ontwikkeling toejuichen.

Vervolgens gaat de minister in op de situatie dat een burgemeester advies uitbrengt over een klacht met betrekking tot een incident in zijn gemeente waar hij als beheerder van het regionale korps verantwoordelijk is voor de afhandeling van diezelfde klacht als het de grootste gemeente van de regio betreft. Is het juist dat naar de mening van de minister de burgemeester voor zijn advies wél verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad? Kennelijk is voor de afhandeling van de klacht de burgemeester uitsluitend verantwoording schuldig aan het regionale college. Wij vragen ons af wat hiervan het democratische gehalte is.

Acht de minister het wenselijk dat een burgemeester in een bepaalde situatie tot uiteenlopende conclusies kan komen in zijn rol als lokale gezagsdrager in tegenstelling tot zijn rol als beheerder van het politiekorps? Welke gevolgen kan dat hebben voor de geloofwaardigheid van de burgemeester in kwestie?

De minister stelt dat de combinatie van deze rollen in één persoon tact, inzicht en wijsheid vergen. De minister verwacht niet dat juist de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten de korpsbeheerder voor onoverkomelijke problemen zal plaatsen. Kan de minister nader onderbouwen hoe een burgemeester zijn geloofwaardigheid tegenover de gemeenteraad en het regionale college kan bewaren als er sprake is van grote tegengestelde belangen op het lokale en het regionale niveau? Is het niet zeer wel denkbaar dat belangentegenstellingen zodanig escaleren dat er moeilijk te overkomen spagaatproblemen voor een burgemeester kunnen ontstaan? Het zal duidelijk zijn waarnaar onze voorkeur uitgaat.

Ik laat het hierbij voor dit moment en vraag de minister om een nadere beschouwing over dit vraagstuk. Wij realiseren ons echter dat aan dit punt een fundamentele discussie ten grondslag ligt over de hoofdlijnen van het politiebestedel, met inbegrip van het democratische gehalte. Die principiële discussie hoort naar ons idee echter meer thuis in het beleidsdebat dat hier naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van BZK zal worden gevoerd.

*N

De heer **Rosenthal**(VVD): Mevrouw de voorzitter. Mijn inbreng lijkt sterk een herhaling van hetgeen mevrouw Tan aan de orde heeft gesteld.

Volgens de interne orde van de vergadering zou oorspronkelijk vandaag ook het wetsvoorstel tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties hebben voorgelegd. Die behandeling is echter uitgesteld vanwege allerlei zaken.

Zou dat wetsvoorstel wél behandeld zijn vandaag, dan had ik opgemerkt dat toevalligerwijze twee wetsvoorstellen aan de orde waren over op zichzelf kleine aangelegenheden die beiden passen in een breder kader dat een nader debat stelling zou rechtvaardigen. Ter

verduidelijking: bij het nog te behandelen wetsvoorstel over de tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties kun je vrij ver gaan in een principiële benadering vanwege de positie en de functie van de PBO in ons staatsbestel.

Voor het voorliggende wetsvoorstel geldt eigenlijk hetzelfde. Je zou ver kunnen gaan met een principiële discussie over bevoegdheden en functies in het politiebestedel zoals die zich in de Politiewet van de jaren negentig hebben gemanifesteerd. De reden waarom ik vandaag kort wil deelnemen aan de plenaire behandeling, heeft te maken met twee punten over de context van dit wetsvoorstel.

Wij hebben het hier over de invoeging van specifieke regelingen in de context van de AWB. Dat hebben we nu eenmaal met zijn allen zo beslist, maar of de AWB voor dit soort zaken in alle opzichten een stap vooruit is, daarover kunnen we heel lang debatteren. Zie de kritiek die de fractie van de VVD in een vorige periode op bepaalde facetten van de AWB heeft geuit.

Verder noem ik de bevoegdheidsverdeling binnen het politiebestedel, en in het bijzonder de dubbelrol in de klachtenprocedure van de burgemeester, zijnde ook korpsbeheerder. De burgemeester adviseert de korpsbeheerder over een klacht, dus in zekere zin geeft hij zichzelf, in elk geval in persona, een advies waarover hij te beslissen heeft. In de VVD-fractie verkeren wij in de gelukkige omstandigheid dat wij zo'n korpsbeheerder/burgemeester in ons midden hebben. Vandaag is hij niet aanwezig, omdat hij het Rode Kruis in Genève moet bedienen. Bij ons praten we wel eens over de Wet van Fred. Die wet komt erop neer dat sommige mensen zoveel tact, inzicht en wijsheid hebben dat zij deze zware dubbelrol aan zullen kunnen. Maar of dergelijke persoonlijke kenmerken een voldoende voorwaarde zijn in het kader van een wettelijke regeling is en blijft natuurlijk de vraag. Maar dan praten we in feite over het politiebestedel zoals wij dat vandaag de dag hebben.

Het roept, als bijkomend punt, de vraag op of dit soort constellaties ten lange leste Europa-proof is. Als we naar de Europese rechtsontwikkeling kijken, worden immers in toenemende mate vragen gesteld bij alles wat riekt naar situaties, waarin mensen rechter in eigen zaak zijn.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Het CDA komt vanuit zijn achtergrond op voor de eigen positie, de eigen grondslag en bestemming van de overheid. In veel situaties wordt die overheid belichaamd in politieambtenaren; zo zal in ieder geval menig burger het ervaren. Zeker indien de al dan niet geüniformeerde gezagsdragers hem of haar aanspreekt of in zijn gedragmogelijkheden beperkt, wegstuurt, bekeurt of in beslag neemt, of zelfs fysiek bejegent: het fameuze geleiden van burgers in een richting tegenovergesteld aan die welke de burger wilde gaan, zoals menige matpartij taalkundig wordt toegedekt.

Politieoptreden zal omdat het vaak onvermijdelijke heftige emoties oproept bij burgers aan hoge standaarden moeten voldoen. Waar de overheid respect mag vragen van burgers voor haar ambtsdragers

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

dient zij ook zelf zorgvuldig op te treden. Burgers dienen gevrijwaard te worden van onheus optreden door al niet geüniformeerde ambtsdragers. Daarom moet de overheid openstaan voor klachten en deze behoorlijk afdoen. De CDA-fractie heeft al in het voorlopig verslag gezegd, positief te staan tegenover het wetsvoorstel waarover we nu spreken. Er leeft weliswaar bij ons enige vrees dat de voorgestelde bijpunten van het algemene klachtenrecht ten behoeve van "politieklachten" formaliserend en bureaucratiserend kan uitpakken, maar hier zal de voorziene evaluatie uitsluitel moeten geven. Het is vooral de andere en frequentere inschakeling van de adviescommissie en de registratie- en rapportageverplichtingen die dit effect kunnen sorteren.

Een aantal andere bedenkingen is bij de schriftelijke voorbereiding door ons aangevoerd. Op enkele punten is de memorie van antwoord nog niet geheel een open boek en die kwesties leggen we de regering daarom bij deze finale gelegenheid nog eens voor.

De regering heeft uit en te na in de richting van Tweede Kamerfracties, maar ook in reactie op de Nationale Ombudsman en ten slotte ook in onze richting in de memorie van antwoord herhaald dat de klachtenregeling in de Politiewet een aanvulling is op, een invulling is van en een praktische uitwerking is van hoofdstuk 9 AWB; zie ook de preambule en de uitdrukking "nadere regels" in de bepalingen uit dit wetsvoorstel en de vele passages in de witte stukken waar de regering dit punt benadrukt. De AWB verhoudt zich ten opzichte van de speciale en latere Politiewet als ondergrens, maar ook als bovengrens die in acht moeten worden genomen bij de regionale klachtenregelingen. De vraag is of zulks niet ook nog niet beter in de wettekst zelf tot uitdrukking had kunnen worden gebracht. Ik doel dan op een expliciete verwijzing dat het gehele hoofdstuk 9 kaderstellend is voor de bevoegdheden die de Politiewet in verband met klachtafhandeling attribueert. Begrijpen wij het goed dan kunnen in die nadere regels de aanspraken van klagers niet verkort, uitgebreid of geclausuleerd worden. Is het echter wel mogelijk om een aanvulling en een invulling zo te interpreteren dat er nooit sprake kan zijn van strijdigheid met de onder- en de bovengrens?

Mijn volgende opmerking heeft betrekking op klachten over politieambtenaren buiten diensttijd. Zij vallen, gelet op het stelsel van het klachtenrecht in de AWB, niet onder gedragingen van een bestuursorgaan. Daarover zou dus niet geklaagd kunnen worden op de wijze als hier bedoeld. Desondanks kan de regering zich toch wel voorstellen dat in enkele uitzonderlijke gevallen de klachtenregeling uit de Politiewet toch van toepassing is. Het voorbeeld dat wordt genoemd is misbruik van uniform en wapen. Wij vragen de regering of zij meer in het algemeen van mening is dat in al die gevallen waarin de klager er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat hij te maken had met een politieambtenaar in functie, de weg naar de korpsbeheerder open ligt. Daarbij wordt dan wel de bovengrens van de AWB overschreden. De functie van politieambtenaar is zo bijzonder dat het denkbaar is dat zijn gedragingen, ook buiten diensttijd, effecten hebben die niet vergelijkbaar zijn met die van gedragingen van

andere ambtenaren. Wellicht kan in dit geval het klachtrecht wat ruimer worden geïnterpreteerd.

Door de vervanging van de burgemeester als het bestuursorgaan dat klachten afhandelt door de korpsbeheerder kan naar de opvatting van onze fractie een probleem ontstaan. De regering gaat hier in de memorie van antwoord vrij gemakkelijk aan voorbij. De handhaving van de openbare orde vergt dikwijls activiteiten die -- om maar eens een understatement te gebruiken -- gemakkelijk klachten genereren. Deze klachten worden voortaan door de korpsbeheerder afgedaan en niet langer door de burgemeester. Is het overigens juist dat de korpsbeheerder hieromtrent algemene of concrete aanwijzingen kan ontvangen en, zo ja, van wie? Is hij voor de wijze waarop hij te werk gaat verantwoording schuldig aan het college van burgemeesters in de regio? Waar het onze fractie echter vooral om gaat, is de situatie waarin de korpsbeheerder tevens de burgemeester is tegen wie de klacht zich richt zoals in Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Assen het geval kan zijn. Degene tegen wie de klacht zich richt, beslist hier zelf over en is op geen enkele wijze gehouden hierover aan de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders verantwoording af te leggen.

Het is die drie-eenheid, beklagde, adviseur en beslisser in een, die het probleem oplevert. Dat probleem doet zich uiteraard niet voor in alle gemeenten van de regio. Het doet zich alleen in die ene gemeente voor, maar dat is vaak een grote gemeente. De regering reageert hierop vrij laconiek. Zij zegt dat deze figuur nu eenmaal twee petten op heeft; waarom zou dat hier meer dan elders problemen opleveren; wijsheid en tact zijn onontbeerlijk om de spagaten en valkuilen te vervullen en te omzeilen.

Dat lijkt ons wat te gemakkelijk. In dit wetsontwerp gaat het er toch ook om dat burgers vertrouwen kunnen hebben en houden in de klachtenafhandeling? Dat verlangen ligt in ieder geval mede ten grondslag aan de klachtenregeling in de AWB. Het vertrouwen wordt toch op de proef gesteld indien de burgemeester adviseert over een klacht die tegen hem als burgemeester is ingediend en vervolgens na het opzetten van een andere pet over die klacht ook beslist. Is het wellicht een oplossing om in deze situaties in ieder geval de externe adviescommissie als verplichte voorschakel te hanteren?

De regering stelt dat de aard van de bevoegdheid om klachten af te doen, zich niet verzet tegen het mandateren van die afdoening. Dat lijkt ons ook. Waarschijnlijk dwingt de praktijk daar ook toe. Is het mogelijk dat die mandatering plaatsvindt aan personen, uiteraard na hun instemming, die niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder? Deze vraag hebben wij in het verslag niet gesteld. Kan die mandatering buiten het korps worden gelegd?

Mijn volgende vraag heeft te maken met het enquêterecht dat een jaar geleden is ingevoerd in de gemeenten en de provincie. In de provincie zal dat echter een kleinere rol spelen dan in de gemeente. Het gemeenterecht kent nu een wat bleke afspiegeling van het enquêterecht dat de Grondwet toekent aan de Tweede Kamer. Het lijkt erop dat het raadsonderzoek, de enquête,

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

meer zal worden gebruikt. Het is een vrij tijdrovende, maar wel een aandacht trekkende activiteit, die raden meer en meer kunnen gaan verrichten. De regering zegt in de memorie van antwoord dat de korpsbeheerder inzake de uitoefening van zijn functie als korpsbeheerder niet is gehouden om voor een enquêtecommissie uit de raad te verschijnen. Deze stelling kan vanwege de lastige scheiding van beheer en gezag wel eens tot forse complicaties leiden in de gemeenten waar de burgemeester korpsbeheerder is. Die stelling laat ik hier rusten, maar ik wijs wel op wat anders. De regering stelt bij de behandeling van de Wet dualisering gemeenten (27751, nr. 108 pagina 15) dat zij er in het algemeen van uitgaat dat politieambtenaren wel degelijk moeten getuigen, desgewenst onder ede, en zeker indien zij betrokken waren bij de handhaving van de openbare orde. Is naar het oordeel van de regering in dat geval de samenloop van zo'n enquête met één, enkele of een reeks klachtenprocedures nu wel in alle gevallen gewenst? Die kwestie lijkt voorlopig nog niet zonder belang nu het heel goed mogelijk is dat grootscheepse ordeverstoringen en het daartegen gerichte optreden in de toekomst steeds vaker onderwerp worden van die raadsenquêtes. Bij die enquêtes zal de aandacht zonder twijfel mede uitgaan naar de besluiten die zijn genomen door of worden toegerekend aan de korpsbeheerder en/of burgemeester.

Dan de kosten. Wordt het niet te duur? De Raad van State, de Raad van hoofdcommissarissen, Flevoland en Amsterdam/Amstelland hebben gewezen op de kostenstijging die het gevolg is van de invoering van dit wetsvoorstel. De regering verwerpt compensatie, kort door de bocht gezegd omdat men dit volgens haar al in 1993 had kunnen zien aankomen. Desondanks is onze vraag of de regering kan aangeven bij welke overschrijding van kosten men wel in aanmerking komt voor compensatie.

Mijn laatste vraag gaat over de jeugd. Jeugd kan ook klagen. Zij komt met de politie in aanraking. In wijken, maar ook elders kunnen toestanden ontstaan. Wij hebben gevraagd of het klachtrecht voor de jeugd hetzelfde geregeld is als voor anderen. Het antwoord daarop was "ja".

De jeugd komt wel regelmatig in aanraking met politie, maar komt doorgaans niet terecht in de ambtelijke context waarin het klachtrecht normaliter functioneert. Onze vraag is of de positie van ouders en wettelijke vertegenwoordigers van die kinderen naar de opvatting van de regering moet worden betrokken bij dit klachtrecht.
*N

Minister Remkes: Mevrouw de voorzitter. Ik wil gaarne bevestigen wat de heer Dölle heeft gezegd, dat de vraag naar de bureaucratische rompslomp en de overlast aan regels en procedures die door dit wetsvoorstel wordt opgeroepen, bij de evaluatie moet worden betrokken. Ik lees ook allerlei brieven. Je kunt hooguit zeggen dat het gaat om projecties op de wolken waarover niets met zekerheid valt te zeggen.

Dat geldt ook voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. De inschatting die wij maken, is dat er hier en daar wel financiële gevolgen zijn, maar dat er helemaal niets valt te zeggen over de omvang daarvan. Dat element moet ook bij de evaluatie worden betrokken. Het

departement zal dat vanzelfsprekend volgen. Als de korpsbeheerders de behoefte hebben om daarover met mij van gedachten te wisselen, merk ik dat wel, maar daar ga ik niet op voorhand vanuit.

Door alle woordvoerders zijn twee meer principiële vragen gesteld. Er kan zich een pettenprobleem voordoen. De heer Rosenthal en mevrouw Tan zeiden dat dit voor een deel samenhangt met de discussie over het politiebestedel. Deze elementen worden ook betrokken bij de evaluatie en de besluitvorming die is voorzien in de tweede helft van volgend jaar en de eerste helft van het jaar 2005. Een deel van deze vragen vloeit rechtstreeks voort uit het democratisch tekort dat samenhangt met het huidige politiebestedel. Die overweging zal ook onderwerp zijn van de evaluatie.

Wij moeten voorlopig even roeien met de riemen die wij hebben. Gegeven deze situatie is het mogelijk dat een korpsbeheerder dient te oordelen over een klacht waarover hij eerst heeft geadviseerd, indien de gedragingen waarover wordt geklaagd, zich hebben afgespeeld in de gemeente waar hij burgemeester is. De korpsbeheerder verenigt in zijn persoon nu eenmaal twee functies. Hij is beheerder van het regionale korps en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de afhandeling van klachten, maar ook gezagsdrager in meestal de grootste gemeente van de regio.

Die combinatie van rollen in één persoon vergt tact, inzicht en wijsheid van de burgemeester/korpsbeheerder, niet alleen bij de afhandeling van klachten, maar in alle facetten van zijn functioneren als korpsbeheerder en burgemeester. Wij verwachten niet dat juist de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van klachten de korpsbeheerder in dit verband voor problemen zal plaatsen.

De VVD-fractie heeft één burgemeester/korpsbeheerder met tact, inzicht en wijsheid in de gelederen, maar ik kan de Kamer verzekeren dat wij in het algemeen 25 van deze functionarissen in ons land kennen. De constatering en de geruststellende woorden die uitgesproken worden, zijn op dat inzicht en die overtuiging gebaseerd.

Wij wijzen erop dat een klacht krachtens de Algemene wet bestuursrecht altijd wordt afgehandeld door het bestuursorgaan tegen wie de klacht is gericht. Bij de burgemeester/korpsbeheerder is dat niet anders. De burgemeester is jegens de gemeenteraad verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en als korpsbeheerder is hij verantwoording verschuldigd aan het regionale college.

De heer Dölle wijst er met zoveel woorden terecht op dat niet langer de burgemeester de klachten afhandelt, maar de korpsbeheerder. Dat betekent dat het voor de gemeenteraden niet meer mogelijk is, de burgemeester ter verantwoording te roepen over de wijze van afhandeling van klachten of over het hele beleid met betrekking tot de klachtafhandeling. Evenmin kan een raadsenquêtecommissie de korpsbeheerder oproepen en onder ede stellen ter zake van de afhandeling van klachten.

Het raadsonderzoek kan zich wat de burgemeester betreft, uitstrekken tot het gehele door de burgemeester gevoerde bestuur. Het raadsonderzoek kan dus betrekking hebben op alle functies die de burgemeester in zijn

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

hoedanigheid verricht. Een uitzondering geldt echter voor de functie van korpsbeheerder, want deze functie oefent de burgemeester weliswaar in zijn hoedanigheid van burgemeester uit, maar uit het specifieke verantwoordingsregime van de Politiewet volgt dat zijn optreden als korpsbeheerder geen voorwerp van een raadsonderzoek kan zijn. De burgemeester is voor zijn optreden als korpsbeheerder immers uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het regionale college. Zonder verantwoordingsplicht aan de raad kan een raadsonderzoek uit de aard der zaak niet mogelijk zijn.

Anders ligt dat, indien een gemeenteraad een enquête instelt naar de handhaving van de openbare orde in de gemeente. Daarvoor is de burgemeester wel in zijn hoedanigheid van burgemeester verantwoording verschuldigd aan de raad. Het is dan ook denkbaar dat de raad in dat kader een politieambtenaar onder ede hoort. Wij zien geen reden, hiervoor een nadere voorziening te treffen. Het gaat dan immers niet om een onderzoek naar de behandeling van klachten door de korpsbeheerder, maar om een onderzoek naar het handhavingsbeleid van de burgemeester.

Mevrouw de voorzitter. Ik heb de indruk dat ik de gestelde vragen heb beantwoord. Die beantwoording kan noodzakelijkerwijze niet meer zijn dan de onderkenning dat wij op dit ogenblik te maken hebben met de gegevens van de bestaande Politiewet. De Kamer weet dat daarover nadere afspraken zijn gemaakt en dat wij op dat punt ongetwijfeld nader met elkaar en dan ook veel meer ten principale van gedachten komen te wisselen.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Er zijn vooral door de heer Dölle nog enkele vragen aan mij gesteld. De heer Rosenthal vroeg alleen of de klachtenregeling wel "Europa-proof" was. Ik kom daar aan het einde van mijn antwoord op terug.

De heer Dölle vraagt in het algemeen naar het aanvullend karakter van de regeling zoals die in de Politiewet zal worden opgenomen en naar de ruimte die er voor invulling en aanvulling is. Hij vraagt zich af of het niet beter ware geweest indien bepaald was dat de Algemene wet bestuursrecht van toepassing was geweest. In de algemene systematiek van de Nederlandse wetgeving hoeft dat niet uitdrukkelijk bepaald te worden. Er kan van een algemene wet afgeweken worden. In de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht ligt besloten dat die hier van toepassing is. Het wordt evenwel ook uitdrukkelijk bepaald in de voorliggende bepalingen. In artikel 61, lid 3., wordt bepaald dat Hoofdstuk 9, afdeling 3, van toepassing is op de behandeling van de klachtenregeling. In de artikelen 62, lid 3., en 63, lid 2., wordt vervolgens gewezen op dat lid. Ook uit dien hoofde is duidelijk dat het hoofdstuk van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Deze bepalingen geven aan dat er binnen die grenzen ruimte is voor nadere invulling. Uit dien hoofde is het eventueel mogelijk dat er sprake is van verschil en variatie. Ik acht dat aanvaardbaar zolang het binnen de grenzen van de Algemene wet bestuursrecht blijft en van de bepalingen zoals wij die hier vaststellen.

Er is gevraagd in hoeverre geklaagd kan worden over gedragingen van ambtenaren van politie buiten dienst. Dat is een kwestie die primair van geval tot geval beoordeeld moet worden door de korpsbeheerder als een klacht wordt ontvangen over een gedraging van het bestuursorgaan. De eerste vraag is dan of het een zodanig optreden is dat het toegerekend kan worden aan het bestuursorgaan en daarmee aan de politie. Daar ligt in wezen de grens. Daarom is het voorstelbaar dat als een politiemans in zijn vrije tijd optreedt als ware hij politieagent in dienst, dit aanleiding kan zijn voor een klacht. Dat kan bijvoorbeeld als hij optreedt bij geluidsoverlast. Met deze regeling ontstaat niet een soort disciplinerecht op de politieagent in zijn vrije tijd. Er is sprake van een bevoegdheid. Het ambtelijk disciplinerecht kan van toepassing zijn in zoverre een politieagent het functioneren van de politie in opspraak brengt. Dat valt niet onder de klachten over het optreden als bestuursorgaan. Die kwestie speelt in het ambtelijke verhoudingen en bij de eventuele bevoegdheden die uit dien hoofde bestaan. Ik sluit niet uit dat het eventueel betrekking kan hebben op een ambtenaar in zijn vrije tijd. Het blijven overigens uitzonderingen, namelijk die gevallen waarin het optreden voor iedereen duidelijk toegerekend kan worden aan het bestuursorgaan.

Een andere vraag is in hoeverre de besluitvorming gemandateerd kan worden. Strikt genomen ligt dat besloten in de formulering van Hoofdstuk 9, waarin staat dat het bestuursorgaan en in dit geval de korpsbeheerder als hoofd van het bestuursorgaan beslist op de klacht. Het betreft geen beschikking. Het is niet op rechtsgevolgen gericht. Derhalve kan gezegd worden dat voorzover een en ander afgehandeld wordt door een ondergeschikte, er geen sprake is van een mandaat. Er wordt besloten door het betrokken bestuursorgaan. Om dezelfde reden lijkt het mij dat de afhandeling door een instantie die buiten het bestuursorgaan staat, een externe deskundige, niet wenselijk is. Dat is ook moeilijk verenigbaar met het karakter van de klachtenregeling. Het externe, onafhankelijke element zit in de klachtadviescommissies. Daar zitten de onafhankelijken. Vervolgens regelt Hoofdstuk 9 dat het bestuursorgaan beslist. Dat verdraagt zich minder goed met de figuur van een mandaat, ook al kan het best zijn dat de praktische afwikkeling plaatsvindt door personen binnen de eigen organisatie en met kennis van de eigen organisatie. Het betekent niet dat de korpsbeheerder in alle gevallen de behandeling en de beslissing op zich neemt. Het zal in zijn naam gebeuren.

Het punt van ouders en wettelijke vertegenwoordigers is inderdaad niet geregeld in het klachtenrecht. In het procesrecht in het algemeen geldt artikel 8:21 van de Algemene wet bestuursrecht. In het eerste lid daarvan ligt eigenlijk de hoofdregel vast voor het bestuursrecht in het algemeen. Die hoofdregel is dat handelingsonbekwamen in het geding worden vertegenwoordigd door hun vertegenwoordigers naar burgerlijk recht. In het tweede lid wordt de uitzondering gemaakt dat een handelingsonbekwame persoon zelf in het geding kan optreden, indien hij tot redelijke waarneming van zijn belangen in staat kan worden geacht. Het lijkt mij dat waar die regeling van toepassing is op het formele

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

beroepsrecht vermoedelijk a fortiori kan worden geredeneerd dat voor het minder formele en laagdrempeliger klachtenrecht eenzelfde verdeling van toepassing is en dat dit niet uitdrukkelijk hoeft te worden geregeld.

De heer Rosenthal heeft gevraagd naar het Europaproof zijn van de regeling. Hij moet wel zien dat dat de jurisprudentie is, zoals die van toepassing is op de rechtspraak. Het gaat hier om behandeling van klachten en niet om rechtspraak. Die redeneringen zijn blijkens de jongste jurisprudentie ook daar blijkbaar niet onverenigbaar met regelingen zoals wij nu al hebben van bestuursorganen die eventueel ook een beslissing nemen, mits een zekere scheiding in het geheel verzekerd is. Ik zou mij ervoor willen hoeden om het klachtenrecht gelijk uit te breiden tot die situatie. In ieder geval meen ik dat een klachtenregeling vooralsnog niet valt onder de regelingen van het EVRM.

De heer **Rosenthal** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De minister wijst er terecht op, maar het lijkt mij toch interessant om te weten of de personele unie die er nu zelfs met betrekking tot korpsbeheerder/korps en korpsbeheerder/burgemeester inzit op een gegeven moment niet onder druk zou kunnen komen te staan, gegeven de hele strekking van de Europese rechtsontwikkeling. Het adviseren aan jezelf, terwijl jij op een gegeven moment aan de knoppen zit, is iets wat tot spanning zou kunnen leiden, ook in Europees verband. Misschien is dit een anticiperen op datgene wat er ongetwijfeld gaat komen in het bredere verband van de discussie, ook hier, over het politiebestedel.

Minister **Donner**: Akkoord, zij het dat u daarmee in wezen een veel fundamentele vraag aan de orde stelt. Het klachtenrecht zoals wij dat nu regelen, blijft nog altijd een recht om klachten te richten tegen het bestuursorgaan zelf. In die optiek beslist het over eigen handelen. Waar dat al mogelijk is, is het adviseren minder een punt en een onderwerp van een andere discussie. Ik ben het er wel mee eens dat het verder zal moeten worden gezien in het kader van de algemene discussie over het politiebestedel.

*N

De heer **Dölle** (CDA): Dank voor de beantwoording. Ik heb nog een paar puntjes over, bijvoorbeeld de vraag of de korpsbeheerder bij het afdoen van klachten ook is onderworpen aan aanwijzingen en, zo ja, van wie. Ik heb begrepen dat hij tegenover het college van burgemeesters verantwoordelijk is voor de manier waarop hij het doet. De vraag of hij ook aanwijzingen ter zake kan ontvangen is nog open.

Een tweede puntje is, dat vanwege de regering hoog wordt opgegeven – en terecht – van de tact en wijsheid van de 25 korpsbeheerders, maar de burgers kunnen de indruk krijgen dat het wat merkwaardig in elkaar zit door die vereniging van drie ineen: beklagde, adviseur en afdoener. Is het mogelijk dat wordt voorgeschreven dat in de gevallen waarin de burgemeester wordt aangeklaagd de externe commissie wordt

voorgeschakeld, zodat er een weegmoment voor zit waarin wel vertrouwen bestaat?

Misschien was ik niet helemaal duidelijk over de enquête. De minister zei dat de korpsbeheerder niet voor de enquêtecommissie kan verschijnen. Daar kan ik het mee eens zijn. Vervolgens zei hij dat de burgemeester dat wel kan, in het kader van de openbareordehandhaving. Naar mijn opvatting ging de regering eerder iets verder: bij de dualisering werd toentertijd door minister De Vries gezegd dat in beginsel politieambtenaren voor de enquêtecommissie kunnen verschijnen. Mijn opmerking was: zulks is lastig te verenigen met een gelijktijdige klachtenprocedure, omdat mensen voor de enquêtecommissie onder ede kunnen worden verhoord over wat ze allemaal hebben gedaan en nagelaten voor de handhaving van de openbare orde bij kraakrellen of andere grootschalige ongeregelheden.

Onze vraag over het mandaat kwam doordat de regering in haar antwoord zelf over mandaat spreekt. Ik begrijp echter heel goed dat de regering meent dat dit type bevoegdheidsuitoefening niet meebrengt dat men buiten het korps terecht komt, dus niet naar de gemeentehuizen gaat.

Tot slot is de Algemene wet bestuursrecht zonder meer een algemene wet, maar ook een algemene wet kan, vooral als die op een andere algemene wet stuit, tot veel problemen leiden. Wij hoeven maar te verwijzen naar het geval Winsum/Schaphorsterzijl, waar twee pretenties van twee algemene wetten bovenop elkaar botsten. Maar goed, de Politiewet is een andersoortige wet.

*N

Minister **Remkes**: Voorzitter, ik kan kort zijn. Bij mijn weten kan de korpsbeheerder geen aanwijzingen krijgen in zijn hoedanigheid van afdoener van klachten. Ik begrijp verder de moeilijke omstandigheden waarnaar de heer Dölle verwijst en ook dat die beide verschillende petten of hoedanigheden aan burgers moeilijk zijn uit te leggen. Naar mijn stellige overtuiging wijzen de termen "wijsheid", "tact" en vooral "inzicht" op de burgemeester, die zaken goed aan zijn burgers moet kunnen uitleggen. Ook in situaties waarin beide invalshoeken wat verschillen, is dat vanuit de twee verantwoordelijkheden mogelijk. Ik vraag mij zeer af of er voor wijsheid regels vallen op te stellen, maar een burgemeester in een dergelijke situatie zou er naar mijn opvatting verstandig aan doen om, redelijk standaard, de externe commissie in te schakelen, om langs die weg een deel van het probleem op te lossen.

Ik ben mij er niet van bewust dat mijn ambtsvoorganger verder ging dan ik. Mij staat dat op dit moment ook niet voor ogen.

De heer **Dölle** (CDA): Dat wil ik even in het midden laten. Uw ambtsvoorganger antwoordde echter wel op schriftelijke vragen bij de voorbereiding van de dualisering dat regioambtenaren die betrokken zijn bij de handhaving van de openbare orde, in beginsel voor de commissie moeten verschijnen.

Minister **Remkes**: Ik heb daar net al iets over gezegd.

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

De heer **Dölle** (CDA): U gaat wellicht nu niet verder, maar mijn vraag was gericht op de politieman die voor zo'n microfoon van een enquêtecommissie staat en tegen wie tegelijkertijd een klachtenprocedure loopt, en daarmee in een moeilijke toestand kan verkeren.

Minister **Remkes**: Ja, ja... Daar zullen wij verder over nadenken.

*N

Minister **Donner**: Ik begreep dat de heer Dölle kanttekeningen plaatste bij mijn opmerkingen en geen aanvullende vragen had. Ik meen dat ik daarmee alle vragen heb beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 18.00 uur tot 18.15 uur geschorst.

*B

!Rechtsbijstand/griffierechten!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht (27553);

- het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten) (28740).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerkingen. Ik stel vast dat onder meer met de bijdrage van mevrouw Westerveld de discussie over een verhoging van de griffierechten naar een hoger niveau is getild. Op welke wijze wordt omgegaan met de toegang tot het recht, welke plaats wordt ingenomen door mensen met een lager inkomen en wat is de rechtsgrondslag voor het vragen van griffierecht? Dient de staat deze voor zijn rekening te nemen, conform het beginsel dat na de Franse revolutie is ingevoerd, of kan om een bijdrage worden gevraagd? Verschillende sprekers zijn teruggegaan in de geschiedenis van de griffierechten.

De heer Wagemakers is slechts tot 1960 teruggegaan, maar de heer Holdijk tot de Romeinse tijd. Ik wil in mijn termijn in het heden blijven, juist om de zaken wat meer te scheiden. Er zijn twee wetsvoorstellen aan de orde. Het ene wetsvoorstel betreft de rechtsbijstand en het

andere de tarieven en griffierechten. Wij moeten ervoor oppassen die twee niet te verwarren. Ik constateer uit de gemaakte opmerkingen dat over de Wet op de rechtsbijstand geen vragen leven. De discussie spitst zich toe op de griffierechten. In de betogen dreigen de verschillende terreinen elkaar echter te overlappen; er zijn vragen gesteld over de bijstand in de kosten van procederen aan mensen met minder inkomen en de regeling van het griffierecht. Beide moeten echter los van elkaar gezien worden. Dat laat onverlet dat ik aandacht heb voor het punt van het cumuleren van de verschillende bedragen. Mevrouw Broekers heeft volledig gelijk in haar stelling dat de griffierechten primair van budgettaire aard zijn. De indexering van de griffierechten wordt gebruikt om het prijspeil bij te houden. Daarnaast vindt periodiek een heroverweging plaats van de hoogte van de griffierechten, mede in het licht van de voortgaand groeiende kosten van de rechtspleging.

In antwoord op vragen uit de Kamer is ingegaan op de bredere context waarin de discussie geplaatst moet worden, onder meer in de memorie van toelichting. Het is terecht dat de vraag op welke wijze met geschillen wordt omgegaan, aan de orde is gesteld. Moet daar in alle gevallen rechtsgeschillen die door de rechter worden opgelost van worden gemaakt of zijn alternatieven denkbaar? Ik beschouw de griffierechten in ieder geval niet als een instrument om mediation als alternatief voor de rechtspraak te promoten. In veel gevallen vormt mediation namelijk geen alternatief. Uit de praktijk blijkt wel dat mediation in een aantal gevallen een meer bevredigende oplossing biedt voor partijen dan een gang naar de formele rechter.

De discussie over de vraag hoe wij de zaken krijgen waar zij het beste behandeld kunnen worden, is een andere discussie. Dat is zeker niet te regelen met algemene instrumenten zoals de hoogte van de griffierechten. Ik kom nog terug op de vraag van mevrouw De Wolff over de doorverwijzing naar de Bureaus voor rechtshulp. Dat is één instrument. Een ander instrument is de inschakeling van de rechterlijke macht zelf, als een geschil eenmaal is ingediend, om te selecteren welke zaken wel en welke zaken niet geschikt zijn voor mediation. Wij zijn nog bezig met de ontwikkeling van andere mechanismen die je zou kunnen inbouwen. Op die discussie wil ik hier niet ingaan.

Het is onjuist dit wetsvoorstel te plaatsen in het teken van het bijzondere beroep dat dit kabinet doet op het verantwoordelijkheidsbesef en het burgerschap. Mevrouw Westerveld heeft erop gewezen dat je dan juist meer zou moeten procederen. Dat is niet zo. De regering wordt geconfronteerd met het feit dat de zakenlast bij de rechterlijke macht nog steeds van jaar tot jaar groeit. Het WODC-rapport waar sprekers naar hebben verwezen, was heel in het bijzonder gericht op de vraag of er in Nederland een claimcultuur aan het ontstaan was. Dat betreft dus het inroepen van aansprakelijkheid. Er werd inderdaad geconstateerd dat er geen noemenswaardige stijging is van het aantal zaken, hooguit van de claims die worden ingediend. In de sector civiel daarentegen wordt een voortgaande groei van de zakenlast verwacht, ook in de komende jaren. In bestuurszaken wordt eveneens een groei verwacht. Verwacht wordt dat de totale zakenlast, die in 2002 nog 1.419.000 was, tegen 2008 in de orde van

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

1.510.000 zal zijn. Er wordt dus van jaar tot jaar uitgegaan van een groei van 4%, dat geldt ook voor 2003. In 2004 wordt een groei van 5,9% verwacht, ook vanwege een aantal maatregelen die genomen worden. Daarnaast groeien de kosten van het apparaat, omdat de omvang van het apparaat groeit. Dat is de achtergrond waartegen ook de griffierechten functioneren. Essentieel is dat de rechterlijke macht slagvaardig kan blijven optreden. Het thans voorliggende wetsvoorstel treedt daarop indirect in. Je kunt eigenlijk zeggen dat de griffierechten worden aangepast aan de voortgaande groei van de zakenlast. Het beginsel hebben wij aanvaard met de aanvaarding van griffierechten. Dat burgers via griffierechten een deel van de kosten betalen, is een aanvaard beginsel en dat is het uitgangspunt. De vraag is of deze verhoging onevenredig zwaar is. De achtergrond is ook in de stukken aan de orde gekomen. Mevrouw Broekers heeft erop gewezen dat aanvankelijk in het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I een verhoging van 10% is afgesproken. Dat was inderdaad een uitgangspunt. Ik heb vervolgens gemeend -- in zoverre hangen griffierechten en rechtsbijstand met elkaar samen -- bij de griffierechten een extra verhoging te moeten zoeken van 10 naar 15%, teneinde de kosten mede te kunnen financieren van de advocatuur in de rechtsbijstand.

Ik leg dus een link tussen de twee regelingen. In de rechtsbijstand word ik geconfronteerd met een geleidelijke uitstroom van de advocaten. Daar is ook onderzoek naar gedaan. Er werd geconstateerd dat het uurtarief voor de advocatuur omhoog zou moeten. In de huidige budgettaire situatie binnen de rechtsbijstand is daar vrijwel geen ruimte voor te vinden. Daarom heb ik eind vorig jaar een aantal maatregelen voorgelegd aan de Tweede Kamer. Deze maatregelen betroffen een verhoging van de eigen bijdrage, een extra verhoging van de griffierechten en andere maatregelen om te voorzien in een verhoging van het uurtarief.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister begon met de opmerking dat wij de zaken gescheiden moeten houden. Ik miste dat echter een beetje in zijn verhaal daarna. De minister sprak over de problematiek van de groeiende zaaklast en hij brengt die in verband met het griffierecht. Bedoelt hij dat er een hoger griffierecht moet worden betaald omdat er meer inkomsten moeten komen of moet het gebeuren omdat hij hoopt dat mensen daardoor minder zullen gaan procederen? Dat zijn toch twee verschillende dingen? Als hij het eerste bedoelt, namelijk dat mensen meer moeten betalen omdat de zaaklast groeit, wil ik opmerken dat er meer griffieopbrengsten binnenkomen als mensen meer procederen.

Minister **Donner**: Dat klopt. Als de griffierechten echter in geen verhouding staan tot de totale kosten van de zaak, zal met het toenemende aantal zaken het verschil tussen de opbrengsten en de uitgaven steeds groter worden. Met deze situatie werden wij geconfronteerd. In de begroting is 700 tot 750 mln opgenomen voor de rechterlijke macht en 350 mln voor de rechtsbijstand. De kosten voor de rechtspleging bedragen dus ongeveer 1 mld. De opbrengsten van het griffierecht zijn op dit moment

ongeveer 130 mln. Deze bedragen dus maar een deel van de werkelijke kosten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zit die ontmoedigingsfactor nu ook nog in uw betoog? In de stukken is immers te lezen dat u hoopt dat de last gaat dalen omdat er als gevolg van het hogere griffierecht minder mensen naar de rechter stappen. Of neemt u daar nu toch een beetje afstand van?

Minister **Donner**: De lijn die in de stukken is aangegeven is dat de hoogte van het griffierecht mede een prikkel is bij het maken van de afweging of men een geschil aan wil pakken of niet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het is dus en-en?

Minister **Donner**: In die zin is het beide. Ik geef wel aan dat de begroting de primaire aanleiding voor de verhoging was. Een secundaire aanleiding is inderdaad -- dat is ook een begrotingstechnische vraag -- hoe de financiering kan worden gevonden om het uurtarief voor de advocatuur op peil te houden binnen het kader van de rechtsbijstand. Er is bewust gekozen van voor een extra verhoging van de griffierechten. Die verhoging leidt namelijk tot een eerlijkere verdeling van de extra kosten dan wanneer ervoor zou zijn gekozen om deze kosten uitsluitend binnen de rechtsbijstand te verrekenen. Ik wijs erop dat in het kader van de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer de link nog verder is gelegd, namelijk om de stijging van eigen bijdrage in de rechtsbijstand niet vast te stellen op 50% maar op een lager niveau. De PvdA-fractie in de Tweede Kamer pleitte er in het bijzonder voor om de griffierechten extra te verhogen, met ongeveer 14 mln. Deze verhoging is door een nota van wijziging van het kabinet beperkt gehouden tot ongeveer 5 mln. Deze verhoging zal niet leiden tot een verhoging van het percentage van de griffierechten. Zoals ik al heb aangegeven in de brief, zal deze verhoging worden meegenomen in de algemene studie inzake het herverdelen binnen en meer in evenwicht brengen van het stelsel van griffierechten.

Ik ga daarop later nog in. In de overwegingen is inderdaad de link gelegd tussen griffierechten en rechtsbijstand. Er is gekeken waar de kosten het beste neergelegd kunnen worden. De concrete hoogte hangt inderdaad samen met de budgettaire lasten. Dat neemt niet weg dat de hoogte een drempel vormt voor de toegang tot de rechter. Wij hebben dat ook altijd erkend. Voor degenen die aan de bodem zitten van het rechtsbijstandstelsel is altijd de inebetstelling mogelijk. Dat houdt in dat men 2/3 onder het niveau van het griffierecht komt. Ook in het griffierecht wordt dus wel degelijk rekeninggehouden met de inkomenspositie.

Er is inderdaad een aantal zaken met een geringe prijselasticiteit. Dat zijn juist de zaken waarvoor doorgaans de laagste griffierechten worden gevraagd. Vaak gaat het om huurgeschillen waarbij men veelal te maken heeft met de categorie minder draagkrachtigen.

In het hele systeem wordt dus rekeninggehouden met de inkomenspositie. Er is gekozen voor een algemene

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

verhoging met een bepaald percentage waarin de algemene kosten beter vertaald kunnen worden.

Mevrouw Westerveld, mevrouw De Wolff, mevrouw Meulendijk en ook mevrouw Broekers-Knol hebben gevraagd of er sprake is van een extra belemmering bij de toegang tot het recht. Wij kunnen de vraag ook omkeren. Het is een tijd geleden dat er een structurele verhoging heeft plaatsgevonden. De hoogte van de griffierechten is altijd geïndexeerd. Naarmate de afgelopen tien jaar de welvaart is toegenomen, is de toegangsdrempel tot de rechtspleging lager geworden. Dat wordt nu ten dele bijgetrokken. In het verleden hadden er jaarlijks verhogingen moeten plaatsvinden om de stijging van het algemene welvaartsniveau bij te houden. Dat is echter niet gebeurd en nu komen wij met deze verhoging. De toegangsvraag is in wezen de beginselvraag die beantwoord wordt op het moment dat je zegt dat een bepaalde eigen bijdrage van de burger in de kosten van rechtspleging ondanks alles gerechtvaardigd is. Bij een structurele verhoging is een bepaalde vraaguitval natuurlijk altijd mogelijk. Als men ervan uitgaat dat het mogelijk moet zijn om iedere zaak bij de rechter te kunnen aanbrengen bij nul, is iedere vorm van griffierecht onterecht want het is altijd een drempel. Derhalve geef ik duidelijk aan dat het gezien moet worden in het kader van de vraag of de gestegen kosten bijgehouden kunnen worden.

Het is niet alleen de rechtspraak, het gaat ook om de kosten van de advocatuur. Dat is een punt dat aan de orde komt in het kader van de rechtsbijstand. De heer Holdijk vroeg, hoe in de gaten wordt gehouden of er sprake is van uitval. Ik noem de rechtsbijstandmonitor, op basis waarvan ik zicht krijg op de vraag, of door de verhoging van het griffierecht plotseling een deel van de vraag wegvalt. De heer Wagemakers wees erop dat al eerder in de geschiedenis bij een bepaalde verhoging is ingegrepen, omdat men constateerde dat zij effecten had op de vraag naar en de toegang tot het recht in een bepaalde categorie.

Bij alle erkenning voor de vragen die mevrouw Westerveld aan de orde stelde, kun je deze bij een verhoging niet allemaal opnieuw stellen. Het zijn in wezen de vragen die aan de orde zijn bij het griffierecht als zodanig, en bij de vraag, in hoeverre iemand zijn eigen kosten van procederen moet betalen. Wat nu aan de orde is, is een verhoging van 15%. Ik heb aangegeven dat die 15% mede bedoeld is om de rechtsbijstand niet extra te belasten met de extra kosten die in die hoek zitten. Dan kom je per saldo uit bij de vraag, of het in het licht van de totale ontwikkeling van de kosten van rechtspleging gerechtvaardigd is om deze verhoging toe te passen. Ik denk dat het antwoord op die vraag "ja" is.

Dat neemt niet weg dat er op het departement eind 2002 een werkgroep is gestart, die tot doel heeft om het hele stelsel van griffierechten te herzien. Dat is niet alleen een vraag van vereenvoudiging, maar ook van evenwicht en rechtvaardigheid. Ik moet namelijk constateren dat er wel heel uiteenlopende tarieven zijn ontstaan, juist vanuit de filosofie dat het griffierecht een zekere invloed heeft op de vraag of er wel een juiste afweging plaatsvindt bij het aanspannen van een geschil. Juist vanuit die optiek zal dat worden gezien.

De heer Holdijk heeft gevraagd, wat ten diepste de grondslag is voor het griffierecht. De basis is het element van de eigen bijdrage. Maar tegelijkertijd speelt ook het belang een rol, wat rechtvaardigt dat er zekere verschillen worden gemaakt in de hoogte van de bijdragen. Ten slotte is er het element van het inkomen, de toegang tot het recht. Vandaar dat we ook in de griffierechten de figuur van de inebetstelling hebben, waardoor dat kan worden verlaagd. Daardoor kan ik bij de keuze van de zaken, naast het belang, rekening houden met de vraag, of er prijselasticiteit is of niet. Die elementen zullen onderdeel blijven van het systeem van griffierechten, ook in de studie. In die zin zullen er dus wel degelijk verschillen blijven. Maar de punten die de heer Wagemakers naar voren heeft gebracht, zullen zeker worden meegenomen in die studie. Als hij het goedvindt, zal ik niet verder ingaan op de verschillende vragen en beschouwingen daarover. Die komen namelijk alsdan aan de orde. In dat kader zal de verdere financiële taakstelling van 5,3 mln euro worden meegenomen, wat dus niet tot een specifieke verhoging zal leiden.

Via de monitor op de rechtsbijstand wordt nauwlettend in de gaten gehouden of de ontwikkeling van de griffierechten tot vraaguitval leidt.

De heer Wagemakers heeft gelijk dat het afschaffen van het verplicht procuraat wordt overwogen. De bevindingen van de werkgroep ter zake heb ik gisterenavond gelezen. Gelukkig had ik toen al enige Ahnung van de bijdrage van de heer Wagemakers, dus heb ik dit stuk nog even terzijde gelegd. Als de advocatuur erop toe moet leggen, is het inderdaad de vraag of je daarmee moet doorgaan.

Ik ben bereid om de toezegging van mijn ambtsvoorganger minister Beerman uit 1960 gestand te doen. De laatste bepalingen ter zake van de advocatentarieven zullen worden meegenomen. Dit geeft trouwens aan wat de betekenis is van dit soort regelingen. Ik geloof dat het tarief voor een brief nu ongeveer de kosten van de postzegel dekt.

Ik zeg tegen mevrouw De Wolff dat het mijn bedoeling is om de mogelijkheden tot mediation in te bedden in de toekomstige juridische loketten. Lukt dit niet, dan kan dit altijd nog vorm krijgen in het kader van het verlengde spreekuur. Mijn streven is dat al bij het loket gewezen wordt op de mogelijkheden op dit terrein. De precieze vormgeving komt aan de orde in het standpunt over mediation dat ik binnenkort naar de Tweede Kamer zal sturen.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd waarom bij dit wetsvoorstel niet is volstaan met de budgettaire motivering. Ik heb hopelijk duidelijk gemaakt dat dit een eerste en belangrijke aanleiding is. Ik heb alleen het systeem van de griffierechten in een bredere context willen plaatsen tegen de achtergrond van de vragen die zich op dit moment binnen de rechtspleging voordoen. In het kader van de begroting ben ik hier al op ingegaan. Ik hoop hierover binnenkort in stukken aan de Tweede Kamer meer duidelijkheid te scheppen. Daarbij ga ik ook in op de rol van mediation. Mevrouw Broekers heeft gelijk dat deze verhoging van de griffierechten alleen indirect van invloed is op die andere vragen.

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

Ik heb al duidelijk gemaakt dat het onderzoek van het WODC betrekking heeft op een bepaalde categorie. In totaal nemen de civiele zaken toe.

Het wetsvoorstel inzake het rechtstreeks beroep houdt niet in dat de bezwaarschriftenprocedure over de gehele linie wordt uitgezonderd. Als partijen het er echter in wezen over eens zijn dat het een rechtsvraag betreft, biedt de bezwaarschriftprocedure geen oplossing. Men moet die procedure dan doorlopen zonder dat de rechtsvraag wordt beantwoord.

Dat is dus een uitzondering op de algemene procedure en die is nou juist gerechtvaardigd door de filosofie die een eventuele verhoging van de griffierechten ook rechtvaardigt. Het gaat daarbij namelijk niet om de besparing van kosten maar om een zo gericht mogelijke afweging.

Er kan sprake zijn van een paradox als er een permanente hoeveelheid zaken is, maar de paradox doet zich niet voor omdat het aantal zaken nog steeds groeit. Naar verwachting zal deze groei ondanks de verhoging van de griffierechten doorgaan.

Naar ik meen ben ik al ingegaan op de studie naar de verhoging van de griffierechten. Op de vraag van mevrouw Meulenbelt over de systematiek ben ik al ingegaan bij de beantwoording van de vragen van mevrouw Westerveld.

Er is een categorie zaken waar het griffierecht niet op van invloed is omdat men in die zaken moet procederen. Dat heeft gevolgen voor personen met een gering inkomen. Ik heb gewezen op de bijzondere regeling in het kader van de griffierechten. Bij de verdeling van de griffierechten is daar nu juist rekening mee gehouden. Dit aspect zal mede worden gezien bij de studie naar de effecten.

Naar ik meen ben ik al ingegaan op de vraag van de heer Holdijk naar de grondslag van de griffierechten en op zijn vraag naar de wijze waarop wordt getoetst of de justitiabele niet afziet van processen. De heer Holdijk heeft ook gevraagd wat de kosten zijn van de alternatieve wijze van geschilbeslechting. Dat aspect wordt bij de overweging betrokken. Ik heb niet de illusie dat er grote verschillen in kosten zijn. Dat lijkt mij niet zozeer het argument voor mediation. Het argument is veel meer dat mediation tot een snellere en meer bevredigende oplossing van geschillen kan leiden. Een rechter moet een geschil in wezen gieten in de termen van een rechtsgeschil. Bij mediation kan dat geringer zijn. Bij het bepalen van het standpunt over mediation zal ook worden bekeken in hoeverre dat consequenties heeft voor de rechtsbijstand en de eventuele kosten.

Voorzitter. Ik meen dat ik alle vragen heb beantwoord.

*N

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik zal het niet erg lang maken. De meeste bezwaren heb ik al in eerste termijn naar voren gebracht.

Ik wil wel aangeven dat ik niet erg gelukkig ben met de manier waarop de minister van Justitie reageert op de bezwaren die door verschillende fracties in deze Kamer

zijn geuit over de toegankelijkheid van de rechtspraak. Vooral de suggestie dat de griffierechten misschien al te laag waren, en dat bij ieder griffierecht, zelfs al bij een griffierecht van een gulden, al een zekere vraaguitval optreedt, bagatelliseert naar mijn idee een klein beetje waar het hier om gaat. Ik weet niet of het de bedoeling van deze opmerking was, maar ik voel er niet zoveel voor om in te gaan op de suggestie om de dossiers voor de toegankelijkheid van de rechtspraak zoveel mogelijk uit elkaar te trekken.

Een justitiabele die voor rechtshulp bij een bureau voor rechtshulp komt, is ook niet geholpen als hij te horen krijgt dat het om twee heel verschillende rekeningen gaat en dat hij deze per stuk moet bekijken. Hij zal ze allemaal moeten betalen.

Er is in de Kamer van verschillende kanten zorg geuit over dit punt. Ik begrijp dat de minister van Justitie het niet erg zinnig vindt om onderzoek te doen of dat wel het geval is. Ik wijs erop dat er wel degelijk uitspraken denkbaar zijn over dit soort feiten. Een aantal jaren geleden heeft een rechter de hoogte van het griffierecht in huurzaken in strijd bevonden met het EVRM. De bureaus voor rechtshulp hebben ervaring met een aanzienlijke vraaguitval, als de laagste bijdragen naar beneden gaan. Kortom, wij opereren hier op een heel kwetsbaar terrein. Ik heb er wat moeite mee, als er dan wordt gezegd: ach ja, op ieder moment kun je wel zeggen dat er mensen afhaken, maar dat vind ik niet zo'n belangrijk punt.

De stelling van verschillende fracties is dat de kosten van procederen al behoorlijk hoog zijn. Wij hebben het dan over processen die redelijk belangrijk zijn voor mensen. Morrel daar niet zomaar aan en voer niet zo'n substantiële verhoging in als nu is ingevoerd, zonder je goed rekenschap te geven of dat wel verantwoord is.

Dat is nog mijn grootste bezwaar. Als overweging of argumentatie horen wij een verhaal over de communicerende vaten van de kosten van sociale advocatuur en de begroting van Justitie en ook nog een verhaal over alternatieve geschillenbeslechting, maar het gaat erom of deze verhoging op dit moment wel verantwoord is. Wordt een aanzienlijke groep daardoor niet afgehouden van datgene wat nodig is voor een levende rechtsstaat, namelijk dat mensen voor hun geschillen naar de rechter kunnen gaan?

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): In eerste termijn ben ik nog vergeten te zeggen dat mijn fractie volledig kan instemmen met het wetsvoorstel 27553 over de rechtsbijstand, maar de minister heeft dat al begrepen.

Ik wil toch even stilstaan bij het betoog van de minister, onder het motto: wat is nu verdwenen en wat is nu gebleven. De minister koos er niet voor om al te zeer in te gaan op de geschiedenis. Dat is geen punt, want wij zijn geen oudheidkamer. Maar soms kan de geschiedenis wat leren. Wat zij mij heeft geleerd, trof ik niet aan op dat ene punt in het betoog van de heer Holdijk.

Ik ben teruggegaan naar het moment waarop de tekst van deze wet werd vastgesteld, in 1960, en de bureaunkosten werden omgezet in een heffing. Toen vond

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

er een debat plaats aan de overzijde over de principes die in het geding waren. Dat leidde ertoe dat de motie-Oud Kamerbreed werd onderschreven, waarbij men zei dat dit geen gelukkige gang was en dat het geen verhoging was, maar dat men dit soort rechten op den duur diende te vermijden. De regering werd uitgenodigd om te kijken of men ervan af kon, zodra de financiële middelen er waren.

Dat leidde ertoe dat er in de jaren die daarop volgden, een zekere schroom bestond om deze rechten te verhogen. Die schroom heeft in feite gewerkt tot 1983, toen er een zeer kleine stap werd gezet van f.200 naar f.250 en van f.200 naar f.300 voor het hof. Het punt dat ik de minister voorhoud, is dat die schroom of wij hier goed mee bezig zijn, volstrekt is verdwenen. Daarna zie je dat de stappen steeds sneller en steeds groter worden. Die schroom lijkt omgeslagen te zijn in het tegendeel. Dat is het verdwenen part.

Het gebleven part is dit. Bij de manier waarop er over deze zaak wordt gediscussieerd, wordt steeds herhaald: budgettaire noodzaak, dat er een zorgvuldige afweging is, voordat men naar de burgerlijke rechter gaat, dat de toegang uiteraard niet belemmerd moet worden, en dat er vooral gekeken moet worden naar de onvermogens. Dat begint steeds meer het karakter te krijgen van een bezwerende mantra, waarbij deze dingen worden geroepen. Het is een soort verbaal plengoffer dat wordt neergelegd aan de voeten van Vrouwe Justitia.

Je zou ook eens moeten nadenken of er langzamerhand niet een realiteit is ontstaan die losstaat van deze woorden, namelijk dat dit soort debatten gewoon worden bepaald door budgettaire noodzaak.

Mevrouw Broekers zei dat en ik ben het met haar eens. Steeds staat een soort economische noodzaak voorop. Zoals bekend is economie de wetenschap van mensen die van alles de prijs kennen, maar van niets de waarde. Er zijn op zichzelf wel waarden in het geding. Ik begrijp best dat de minister niet veel vreugde zal ontleen aan het moeten verdedigen van dit wetsvoorstel in deze Kamer, maar hij heeft het geld nodig. Mijn fractie begrijpt dat.

Als de minister in het verlengde van de budgettaire noodzaak graag zou zien dat de opbrengst parallel bleef lopen met de stijgende kosten van de rechtsbijstand en de rechtspraak, dan is dat een heel financiële redenering die speelt op een soort macro-niveau. Namens mijn fractie vraag ik de minister ook eens te kijken naar het micro-niveau, naar het niveau waarop deze verhoging speelt bij de individuele burger die van het systeem gebruik maakt. Ik waardeer de toezegging van de minister dat bij de stelselherziening ook vanuit die optiek zal worden gekeken naar de voorstellen. Het gaat niet alleen om vereenvoudiging, maar ook om meer evenwicht en het rechtvaardiger maken van het systeem. Ik wil de minister er niet mee plagen, maar in de stukken werd nog gesproken over een weloverwogen systeem waarnaar eens gekeken zou moeten worden. Dit is geen weloverwogen systeem, maar een systeem dat bijna schreeuwt om verbetering.

In de stukken stond dat de ambtelijke werkgroep nog december dit jaar zou rapporteren. Dat hoeft van mijn fractie niet. De minister zou er eens even de tijd voor moeten nemen om alles wat in het debat is genoemd, te

betrekken bij het beraad dat dient plaats te vinden. Ik zou wensen dat de Kamer niet opnieuw een voorstel tot een structurele verhoging van deze rechten bereikt, alvorens wij dat rapport van de werkgroep hebben ontvangen waarin alle punten zijn verwerkt die naar mijn mening daarbij relevant zijn.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik sluit mij aan bij de behartigenswaardige laatste woorden van de heer Wagemakers: geen voorstellen tot verhoging van de griffierechten aan deze Kamer, voordat de ambtelijke werkgroep over de stelselherziening griffierechten een rapport heeft uitgebracht. Mij lijkt dat een goede gedachte. Ik meen dat er een brief naar de Tweede Kamer gestuurd zou zijn met wederom een verhoging van de griffierechten, maar misschien heb ik dat verkeerd begrepen. Mevrouw De Wolff refereerde er ook al even aan. De minister heeft over dat voorstel inmiddels iets van deze Kamer gehoord.

De minister zal binnenkort met een standpunt over mediation naar de Tweede Kamer komen. Mediation is naar zijn mening in veel gevallen geen alternatief voor de gang naar de rechter. Ik hoop dat wij daarover gezamenlijk een principiële discussie kunnen voeren.

Het aantal zaken groeit jaarlijks met ongeveer 4,9%. Dat is niet onbegrijpelijk. De mondigheid van de burgers neemt toe. De bevolking groeit. De samenleving is complexer geworden waarmee de toename van de regelgeving samenhangt. Wij moeten dus niet verbaasd zijn over de groei van het aantal zaken of dat erg vinden. Ik vind dat het nog wel meevalt. Uit het rapport van de WODC blijkt dat de aansprakelijkheidszaken en de claimcultuur niet zijn toegenomen.

Over een rechtstreeks beroep zegt de minister zegt dat rechtsvragen de bezwaarschriftprocedure niet oplossen. Dat is waar. Het bestuursorgaan beoordeelt of de zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep en eventueel kan de bestuursrechter aanbevelen de zaak nog eens te bekijken. Het is iets gecompliceerder dan de minister nu doet voorkomen.

De minister is niet ingegaan op mijn vraag of de opbrengsten van de griffierechten ten goede kunnen komen van de rechterlijke macht. Hij heeft wel iets gezegd over de kosten van de rechtspleging, maar ik zou op deze vraag graag een antwoord krijgen.

Op een ander punt heb ik geen voldoende duidelijk antwoord gekregen. Er is gesproken over minder draagkrachtigen, procedures en griffierechten. De VVD heeft gevraagd naar meer duidelijkheid over de gevolgen voor de groep die net niet in de rechtsbijstandsregelingen vallen. In hoeverre worden die getroffen door de verhogingen van de griffierechten?

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie in eerste termijn. De heer Wagemakers signaleerde in zijn betoog dat er vanaf 1960 een

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

stelselmatige trend tot verhoging van de griffierechten is waar te nemen. Ik heb in eerste termijn stilgestaan bij een stukje geschiedenis over de griffierechten. Om aan te geven dat het aanpassen en verhogen van griffierechten van alle tijden is, verwijs ik naar 1924. Toen op 28 juli van dat jaar de wet tot stand kwam, was de totaalopbrengst van de griffierechten 490.000 gulden. De minister die het wetsvoorstel verdedigde, ging uit van een verwachte opbrengst van 830.000 tot 880.000 gulden. Als ik mijn sommetjes goed heb gemaakt, gaat het om een verhoging qua opbrengst van 70% tot 80%. De enige verlaging in absolute zin in deze geschiedenis dateert van het crisisjaar 1935.

Mijn historische invalshoek heeft blijkbaar de indruk op de minister gemaakt van ietwat ontwijkend gedrag in de discussie. Ik verzeker hem dat de blik in de historie veroorzaakt is door de vele vragen die de huidige situatie vanuit diverse invalshoeken oproept. Ik houd aan deze discussie voornamelijk de indruk over dat de verhoging ingegeven is door budgettaire overwegingen. Eigenlijk verdedigt hier de minister van Financiën een voorstel in plaats van de minister van Justitie. Ik heb het idee dat hij graag een ander voorstel wil verdedigen.

De budgettaire overwegingen vormen de hoofdzaak. Vandaar dat een zekere mogelijkheid van willekeur op de loer blijft liggen. Ik heb mijzelf afgevraagd wat een hanteerbare en transparante maatstaf voor griffierechten is, afgezien van differentiatie naar zaken, inkomensgroepen en wat dies meer zij. Het beste kan aangesloten worden bij de totale kosten van de civiele en bestuursrechtspraak. Een zeker percentage daarvan kan als een verdedigbare en transparante maatstaf voor de griffierechten verdedigd worden. Wie weet echter wat de werkgroep op dit vlak te leveren heeft.

Op een punt sluit ik mij aan bij mevrouw Broekers-Knol. Ik vroeg de minister in eerste termijn hoe hij gaat toetsen of de toegang tot de rechter in het gedrang komt.

De minister antwoordde mij dat hij dan het middel van de rechtsbijstandsmonitor hanteert. Hij wil mij misschien ten goede houden dat ik niet thuis ben in de fitnesses van de werking van dat instrument. Mijn indruk is dat daarmee de eventuele vraaguitval in de laagste inkomenscategorieën wordt geregistreerd. Ik ben met mevrouw Broekers en wellicht anderen, uiterst benieuwd naar datgene wat er gebeurt in die naastliggende hogere inkomensgroep, zowel wat de kosten van rechtsbijstand als wat de kosten van griffierechten betreft. Wellicht kan het heel illustratief zijn als dat verschil aan het daglicht komt. Naar mijn besef komt dat niet alleen met de rechtsbijstandsmonitor aan de oppervlakte.

*N

Minister Donner: Voorzitter. Ik heb allerm minst het punt willen bagatelliseren dat mevrouw Westerveld heeft gemaakt. Als wij het over griffierechten hebben, hebben wij het inderdaad ook over de toegang tot het recht, tot de rechtspleging. Ik heb alleen willen aangeven dat iedere discussie over de zaken die niet meer tot de rechter komen bij een eventuele verhoging van de griffierechten een discussie is die niet te winnen is, omdat vanuit de

algemene economische theorie altijd sprake zal zijn van dat effect. Daarom heb ik aangegeven dat misschien de huidige hoogte al niet gerechtvaardigd is vanwege de zaken die daardoor nu niet bij de rechter komen. Vandaar dat ik heb aangegeven dat dan de logica van de discussie is dat van nul moet worden uitgegaan. Wij hebben in het verleden met ons allen de keuze gemaakt dat het gerechtvaardigd is dat er een zekere eigen bijdrage is van de justitiabelen.

Vervolgens is gevraagd naar een gedegen onderzoek of dit wel gerechtvaardigd is. Dat valt natuurlijk op voorhand nooit te onderzoeken, omdat het hier om een algemene verhoging gaat. Die discussie zou gerechtvaardigd zijn als je binnen het bestel van de griffierechten ging bekijken of je niet voor bepaalde zaken tot een hoger griffierecht zou moeten komen dan voor andere zaken. Ik heb het nu over een verhoging over de hele linie. In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat dan de juiste maatstaf is óf, zoals de heer Holdijk aangeeft, een percentage van de totale kosten van de civiele rechtspleging en de bestuursrechtspleging -- de begrotingscijfers laten zien dat die kosten jaar op jaar zijn gegroeid -- óf het algemene welvaartsniveau in de samenleving. Dat is ook de afgelopen tien jaar drastisch gestegen. In die zin is een dergelijke globale verhoging niet zo vreemd. Dit is dus geen kwestie van bagatelliseren. Het dreigt altijd een welles-nietes-discussie te worden: is het wel te veel of is het niet te veel? De aanzet was 10%. Daarom is het ook niet zo dat ik, zoals het nu wordt weergegeven, hier als de minister van Financiën de boel sta te verdedigen. Nee, er is wel degelijk een keuze geweest vanuit de optiek van de laagste inkomens en de positie in dat spel van de lage inkomens. Daar lag de relatie met de rechtsbijstand. De vraag was: moet ik bij de rechtsbijstand nog meer overhevelen naar de eigen kosten of kan ik het matigen door over de hele linie met een hoger percentage te komen? Dat zijn de macroafwegingen. In eerlijkheid zeg ik: als ik het heb over globale percentages, dan heb ik het over een macrodiscussie die niet anders kan worden gevoerd.

Ik ben gaarne bereid tot de toezegging dat er, behoudens de normale indexering, geen extra structurele verhoging komt vóór het rapport van de werkgroep -- al hoop ik niet dat ik hiermee mijn eigen begroting gruwelijk in moeilijkheden breng.

De brief waarop mevrouw Broekers doelde, was voor de begrotingsbehandeling in de Kamer bestemd en ging over de verhoging van de eigen bijdrage. De compensatie is daar inderdaad 5,6 mln; die zal worden meegenomen in het kader van de totale exercitie.

Op de vraag van mevrouw Westerveld of de verhoging wel verantwoord is, kan van tevoren weinig worden gezegd. Je kunt slechts nauwkeurig nagaan in hoeverre de ontwikkeling in de groei van het aantal zaken afwijkt van de verwachting daaromtrent zonder die verhoging. Daarom wijs ik voor de laagste categorieën op de rechtsbijstandsmonitor, al is dat inderdaad maar één segment van de zaken. De cijfers van de Raad voor de Rechtspraak in het jaarlijkse verslag, die zijn uitgesplitst naar de verschillende soorten zaken, is een andere indicator voor een verstorende werking van de verhoging in bepaalde sectoren. Degenen die wijzen op de

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

inelasticiteit van het aantal geschillen geef ik gelijk en ik betwijfel daarom of het aantal echtscheidingen minder zal zijn als we de griffierechten zullen verhogen. Maar ik zie dergelijke problemen wel, vandaar de globale veranderingen. Fundamentele vragen komen aan de orde in het kader van het stelsel als geheel.

Ik ben het eens met de heer Wagemakers, die zei dat er bij de invoering in 1960 nog een zeker schroom bestond en dat het steeds harder ging naarmate het beter bleek te lopen. De aandachtspunten die ik aanvoer, zijn echter niet louter een mantra. Je moet niet alleen kijken naar de zakenlast, maar ook naar de ontwikkeling van de totale kosten van de rechtspleging voor bestuursrecht en civiel recht in de afgelopen jaren. Is deze groei dan nog proportioneel? Nu zeg ik niets toe, omdat dit in wezen een onderdeel van de discussie is over het gehele stelsel. Inderdaad is er slechts één jaar een verlaging gekomen; dat moet onder minister Van Schaaijk zijn geweest. Hij kon dat ook gemakkelijk doen, want hij had net daarvoor twee rechtbanken gesloten. Over de objectieve vraag naar de relatie tussen hoogte en toegang hoop ik, nogmaals, in de discussie over het gehele stelsel met de Kamer van gedachten te wisselen.

Mevrouw Broekers heeft gelijk met haar opmerking over het rechtstreekse beroep, zij het dat de zaak ingewikkelder is. In beginsel is het bedoeld om een obstakel uit de weg te ruimen. En wat betreft de vraag of de opbrengst niet ten goede kan komen aan de rechterlijke macht: ik denk dat het echt fout zou zijn als wij de rechterlijke macht voor een percentage zouden betalen uit de griffierechten en deze dus min of meer zouden opdragen om het stelsel uit dien hoofde optimaal te reguleren.

Dat zou ook betekenen dat ik elk gerecht naar de zakenlast zou moeten bekostigen zonder daarbij de opbrengst van de griffierechten te betrekken. Het ene gerecht doet meer arbeidszaken en het andere meer bestuurszaken. In die zin werkt een dergelijke maatregel niet. Bovendien wordt de begroting daarmee onhanteerbaar.

Er is gevraagd naar de positie van mensen die net boven de grens zitten. In alle eerlijkheid geef ik aan dat ik mij daarvan ten volle bewust ben. Onder meer om deze reden wordt in het kabinet getracht om regelingen die op het inkomen afgestemd zijn, te compenseren aan de hand van een algemener stelsel voor bepaalde kostencategorieën. Dat geldt overigens niet hiervoor. Met deze maatregel verandert de relatieve positie van de bedoelde groep niet. De verhoging van 15% geldt namelijk voor alle zaken, ongeacht de grens. Die verhouding verandert niet. Bij elk systeem loopt de schaal op een gegeven moment af. Binnen elk systeem ook staan de mensen die net boven de grens van het vorige percentiel uitkomen er slechter voor dan degenen die net aan de bovenkant zitten. Dat probleem houd ik eeuwig bij dit soort systemen tenzij wordt overgegaan op een systeem waarbij een maximumpercentage van het inkomen wordt gehanteerd. Een dergelijk systeem wil ik ten aanzien van de rechtspraak niet invoeren want dat impliceert dat iemand recht heeft om elk jaar een bepaald percentage van zijn inkomen te vertimmeren aan rechtsprocedures.

Ik kom ten slotte op de vragen van de heer Holdijk. Hij heeft gelijk met zijn opmerking dat de

monitor slechts één deel betreft en dat ik ook op een ander deel moet letten. De fundamentele vraag naar de aanvaardbare maatstaf kan ik op dit moment niet kan beantwoorden omdat ik in wezen uitga van het bestaande stelsel. Ik hoop die vraag te kunnen beantwoorden bij de inleiding op het standpunt over het rapport van de werkgroep. Ik hoop dat hiermee niet het beeld van ontwijkend gedrag wordt bevestigd. Ik heb te maken met een maatregel die naar mijn gevoel op dit moment nodig en gerechtvaardigd is.

De beraadslaging wordt gesloten.

In stemming komt wetsvoorstel 27553.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

In stemming komt wetsvoorstel 28740.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

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

**¶

Sluiting 19.24 uur.